

DESBLOQUEAR EL POTENCIAL DE LA GOBERNANZA EDUCATIVA DE NIVEL MEDIO PARA ESCALAR EL IMPACTO EN PAÍSES DE INGRESOS BAJOS Y MEDIOS

POR BRAD OLSEN Y MOLLY CURTISS WYSS

CON ALEKSANDR IVANOV, ESTHERY KUNKWENZU, MANUEL SÁNCHEZ MASFERRER,
KEN NDALA Y ABIJIT SHARMA.



AGRADECIMIENTOS

Este informe fue escrito por Brad Olsen y Molly Curtiss Wyss, con Aleksandr Ivanov, Esthery Kunkwenzu, Manuel Sánchez Masferrer, Ken Ndala y Abijit Sharma.

En primer lugar, a los autores les gustaría agradecer a los representantes del gobierno, especialistas en educación y otros participantes de la entrevista que generosamente ofrecieron su tiempo y perspectivas sobre los temas cubiertos en este informe. Los autores también desean agradecer a Maya Elliott y Nina Fairchild de Brookings Institution y Anastasia Kutepova de Foundation for Education Initiatives Support por sus contribuciones a este informe. Gracias a Lynde Pratt por el diseño del informe, a Raji Pandya por editar el informe en inglés y a Transperfect por la traducción del informe. Y, por último, se agradece a Luis Crouch, Gulzoda Dzhumabaeva, Brent Edwards Jr., Emily Gustafsson-Wright, Yue-yi Hwa, Harold Kuomboka, Ghulam Omar Qargha y Rajib Timalsina por los comentarios reflexivos sobre los borradores anteriores de este informe.

Este proyecto es parte de y cuenta con el apoyo del Intercambio de Conocimiento e Innovación (Knowledge and Innovation Exchange, KIX) de la Alianza Global para la Educación, una asociación entre la Asociación Global para la Educación (Global Partnership for Education, GPE) y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (International Development Research Centre, IDRC). Las opiniones expresadas en el presente documento no necesariamente representan las opiniones de GPE, IDRC o sus juntas directivas. Brookings está comprometido con la calidad, la independencia y el impacto en todo su trabajo. Las actividades respaldadas por sus donantes reflejan este compromiso y el análisis y las recomendaciones solo son determinadas por el académico.

Fotografía de portada ©2024 iStockphoto. Fotografía de AJ_Watt.

Introducción

La atención al nivel medio de los sistemas educativos (consulte el cuadro 2) ha aumentado significativamente en los últimos años, y este nivel de sistema ahora se considera una palanca crítica pero subutilizada para mejorar los resultados de aprendizaje en países de ingresos bajos y medios (PIBM) (Asim et al. 2023, Childress et al. 2020, Chimier et al. 2023, Fullan 2015, Hargreaves 2023), a pesar de la atención actual, sin embargo, el nivel medio aún no se comprende bien. Se necesita una mejor comprensión de sus matices, fortalezas, brechas y oportunidades para identificar formas de fortalecerla y aprovecharla para mejorar la educación.

En 2024, el proyecto *Research on Scaling the Impact of Innovations in Education* (ROSIE) en el Centro de Educación Universal en Brookings (parte del Intercambio de Conocimiento e Innovación de la Asociación Global para la Educación) abordó este tema: para analizar específicamente el papel de los actores de nivel medio en los sistemas descentralizados con respecto a la identificación, contextualización y escalamiento de las innovaciones educativas. Esto se debe a que escalar el impacto es un enfoque popular y prometedor para mejorar los sistemas educativos. Anteriormente, ROSIE investigó la toma de decisiones educativas relacionadas con la ampliación de gobiernos a nivel central en PIBM (Olsen y Qargha 2022, Olsen 2023, Olsen et al. 2024). Sobre la base de esa investigación, este estudio complementario persiguió dos preguntas: ¿Qué roles desempeñan los actores de nivel medio y sus culturas profesionales en la toma de decisiones sobre la adopción, adaptación y escalamiento de innovaciones educativas? ¿Cuáles son los contornos y los efectos de su trabajo relacionados con el escalamiento?

Para aquellos interesados en mejorar la educación mediante el escalamiento de innovaciones educativas prometedoras en PIBM, el nivel medio representa una oportunidad clave. Los gobiernos centrales poseen los recursos y, a menudo, el poder para formular políticas. Las escuelas suelen ser donde las innovaciones se ponen en funcionamiento en la práctica diaria. Pero es el nivel medio, al menos en teoría, el que sirve como puente entre los dos al ayudar a las escuelas a implementar políticas desde el centro, encontrar o adaptar innovaciones para satisfacer las necesidades locales, y comunicar ideas y desafíos de implementación de las escuelas al gobierno central (Asim et al. 2023, Chimier et al. 2023, Kufaine y Mtapuri 2014). Un nivel medio sólido puede traducir las políticas en reformas manejables; contextualizar la implementación para la adopción a nivel local; y mantener el impacto a través de la recopilación de datos, el monitoreo, el apoyo de los maestros y la generación del compromiso en el terreno. Como dijo uno de nuestros consultores de investigación: “En realidad, ninguna innovación educativa puede llegar al aula sin el nivel medio”.

CUADRO 1.

¿Qué es el impacto del escalamiento?

Escalamiento abarca una gama de enfoques, desde la réplica deliberada hasta la difusión orientada y la integración en los sistemas nacionales, con el objetivo de ampliar y profundizar el impacto, lo que conduce a mejoras duraderas en la vida de las personas. Nuestra definición prioriza el impacto del escalamiento o ampliar los efectos de una innovación, iniciativa o idea para hacerla la nueva normalidad en una ubicación, en lugar de simplemente crecer o replicar la innovación en sí (Brookings Institution 2025).

Este informe está escrito para funcionarios del gobierno de nivel central interesados en mejorar la capacidad de su nivel medio para contribuir a la mejora de la educación, y para que los actores de nivel medio contextualicen las comprensiones de su trabajo e identifiquen factores que impulsen la mejora. También es para actores no estatales como organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones de la sociedad civil (OSC) y financiadores internacionales que buscan maximizar el rendimiento de sus esfuerzos e inversiones.

CUADRO 2.

¿Cuál es el nivel medio?

Este estudio define el nivel medio, o nivel intermedio, de los sistemas educativos como el nivel entre los niveles central y escolar, incluidas las regiones, los distritos, los subdistritos y los municipios. Incluye actores gubernamentales como funcionarios subnacionales, burócratas de distrito, especialistas pedagógicos, inspectores y líderes de grupo. Las ONG locales y externas, las OSC, los financiadores y otras partes interesadas a menudo operan en este nivel y trabajan estrechamente con actores de nivel medio. Los detalles específicos del nivel medio difieren de un país a otro, de un sistema a otro e incluso dentro de los sistemas de un país. Por lo tanto, este estudio trata el nivel medio no como un nivel de gobernanza único, sino como un ecosistema adaptativo complejo (Marion 1999) en el que las diversas funciones, oficinas y actores se influyen entre sí.

Barbara Tournier y sus colegas (Tournier et al. 2025) identificaron recientemente siete funciones centrales del nivel medio: liderar la enseñanza y el aprendizaje, administrar los recursos financieros y materiales, administrar los recursos humanos, garantizar la responsabilidad y el apoyo, recopilar y utilizar datos, involucrar a la comunidad educativa en general y promover la equidad y la inclusión.

Para aquellos interesados en mejorar la educación mediante el escalamiento de innovaciones educativas prometedoras en países de ingresos bajos y medios, el nivel medio representa una oportunidad clave.

Un nivel medio sólido puede traducir las políticas en reformas manejables; contextualizar la implementación para la adopción a nivel local; y mantener el impacto a través de la recopilación de datos, el monitoreo, el apoyo de los maestros y la generación del compromiso en el terreno.

Datos y métodos de estudio

Este estudio recopiló datos cualitativos en ocho ubicaciones en cuatro PIBM. Para la variedad regional, seleccionamos El Salvador, la República de Kirguistán, Malawi y Nepal. Los cuatro fueron casos de países para nuestro estudio a nivel central 2021-23, y elegimos intencionalmente países cuyos sistemas educativos se sometieron a algún tipo de descentralización. En cada país, realizamos cuatro rondas de entrevistas semiestructuradas de 30 a 60 minutos: dos rondas en la ciudad capital y dos rondas en una región rural elegida intencionalmente. En cada país, entrevistamos a funcionarios del gobierno a nivel medio y central, así como a representantes de la comunidad o del sector privado, expertos técnicos y personal financiador y de ONG. Los encuestados participaron principalmente en diferentes rondas, pero algunos participaron en ambas. También realizamos unas cuantas entrevistas con investigadores internacionales que estudian el gobierno educativo de nivel medio en PIBM. En total, entrevistamos a 90 personas seleccionadas mediante una combinación de muestreo intencional y por conveniencia, distribuidas de manera aproximadamente equitativa entre las ocho ubicaciones (con menos casos en El Salvador). Todos los participantes proporcionaron el consentimiento informado y el diseño del estudio se sometió a una revisión ética independiente.

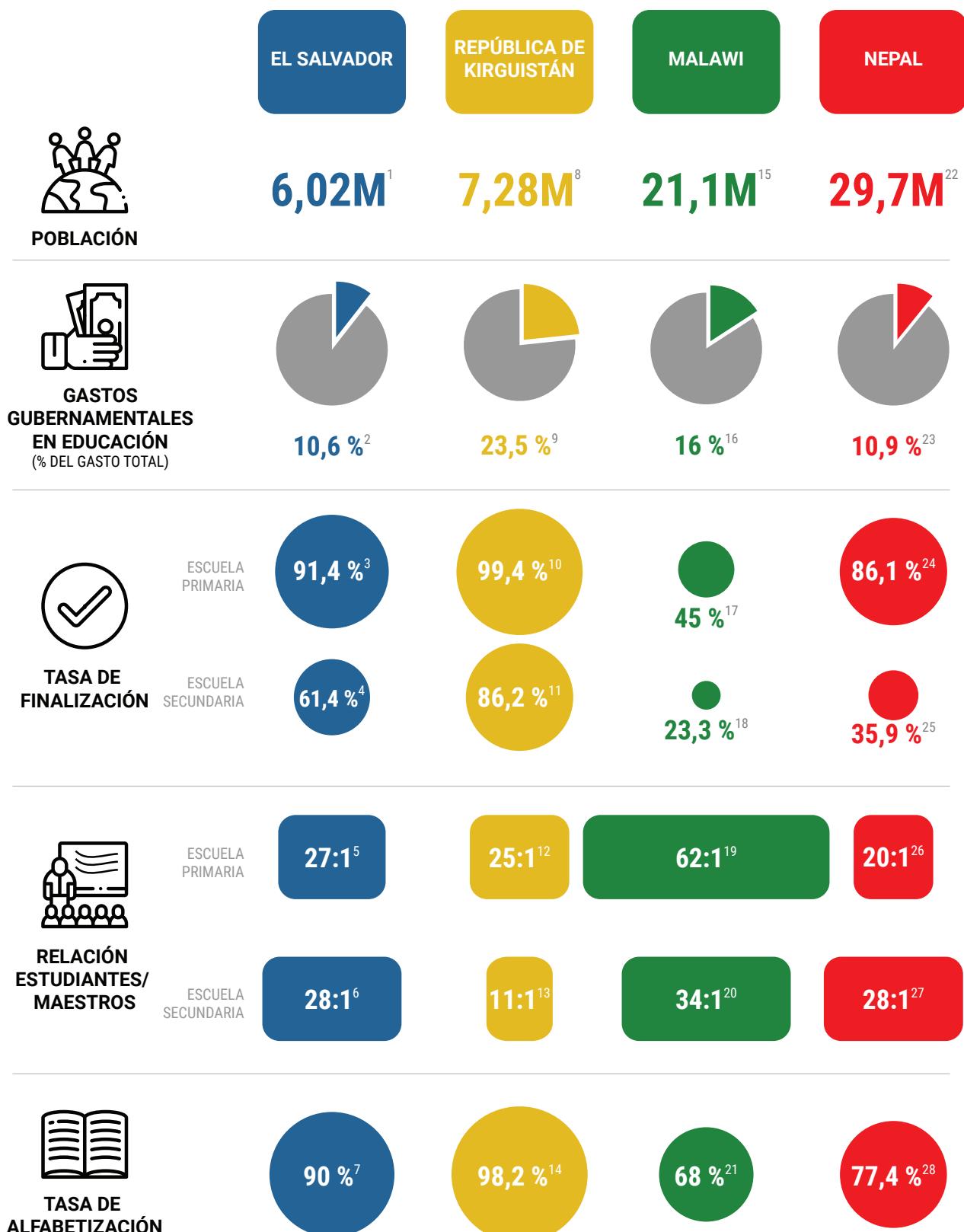
En cada país, contratamos a uno o dos investigadores de educación con conocimientos significativos del sistema de gobierno educativo del país. Estos consultores en el país fueron socios auténticos que colaboraron con el equipo de ROSIE durante toda la investigación. Contribuyeron al trabajo de identificar entrevistados, perfeccionar protocolos de entrevistas y contextualizar y desarrollar el análisis. También llevaron a cabo la mayoría de las entrevistas y se unieron al trabajo de revisar la literatura global y específica del país.

A lo largo de este resumen, hemos incluido citas de entrevistados. Las citas de las transcripciones generalmente se tradujeron al inglés y, en algunos casos, se editaron para mejorar la claridad y la fluidez. Para fomentar la sinceridad, garantizamos a los encuestados que las citas no se atribuirían y que no se incluirían nombres ni puestos específicos en este informe.

Los siguientes gráficos proporcionan una descripción general de los cuatro casos de países y sus respectivos sistemas educativos, destacando la posición del nivel medio en cada contexto.

FIGURA 1

Resumen de casos del país



NOTA: Todos los datos corresponden al año disponible más reciente. Consulte la sección “Resumen” en las referencias para ver las citas.

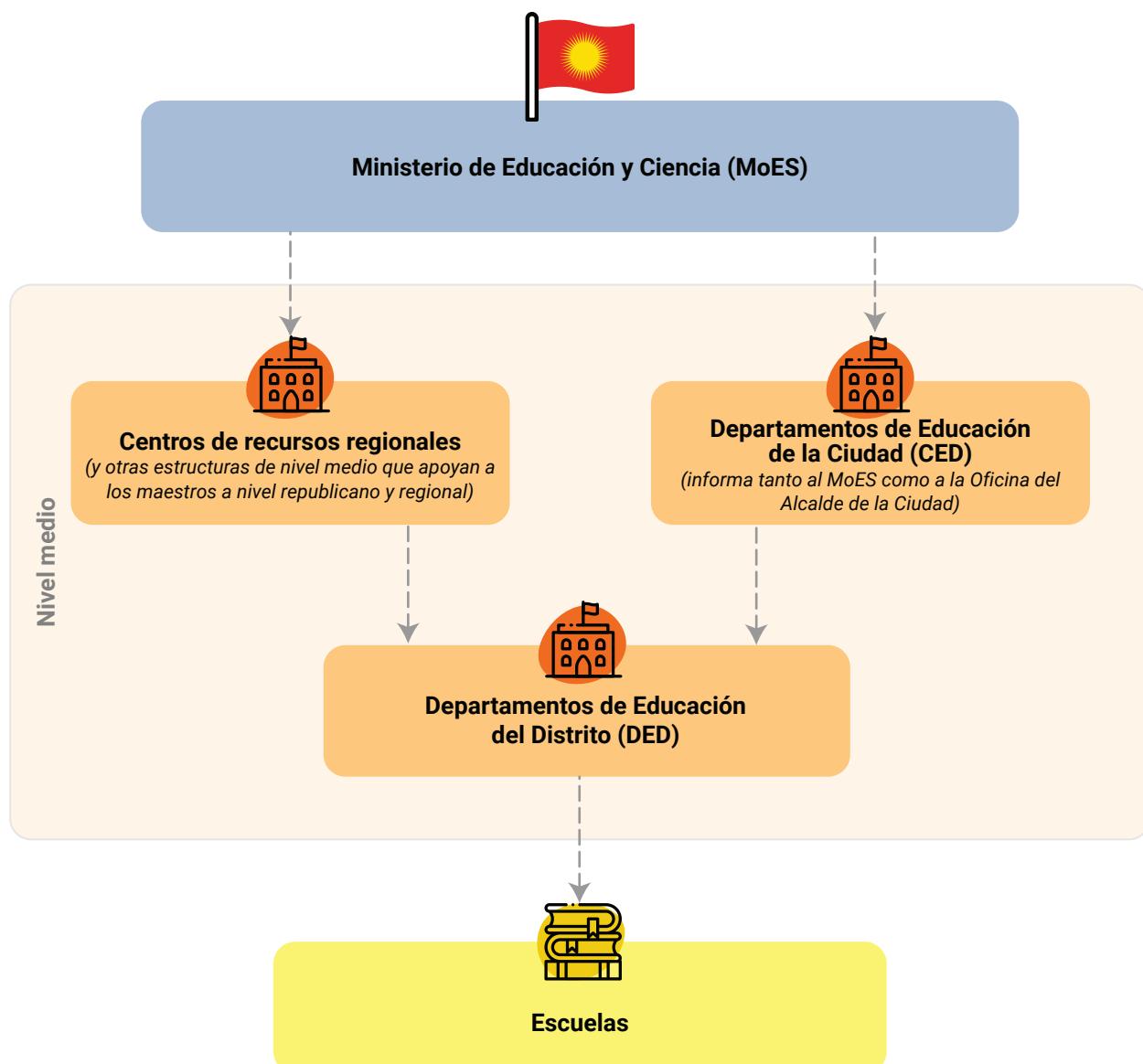
Estructura del sistema educativo: El Salvador

El Salvador es una república presidencial con un gobierno unitario y un nivel de descentralización: el nivel del departamento. Los departamentos se establecieron en 1995 como parte del Plan de diez años 1995-2005 (Elvir et al. 2017). Se ubican debajo del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MINED) central y por encima de las escuelas. Cada departamento tiene una Dirección de Educación que incluye gerentes pedagógicos, gerentes pedagógicos territoriales y gerentes de cultura, arte y deportes.



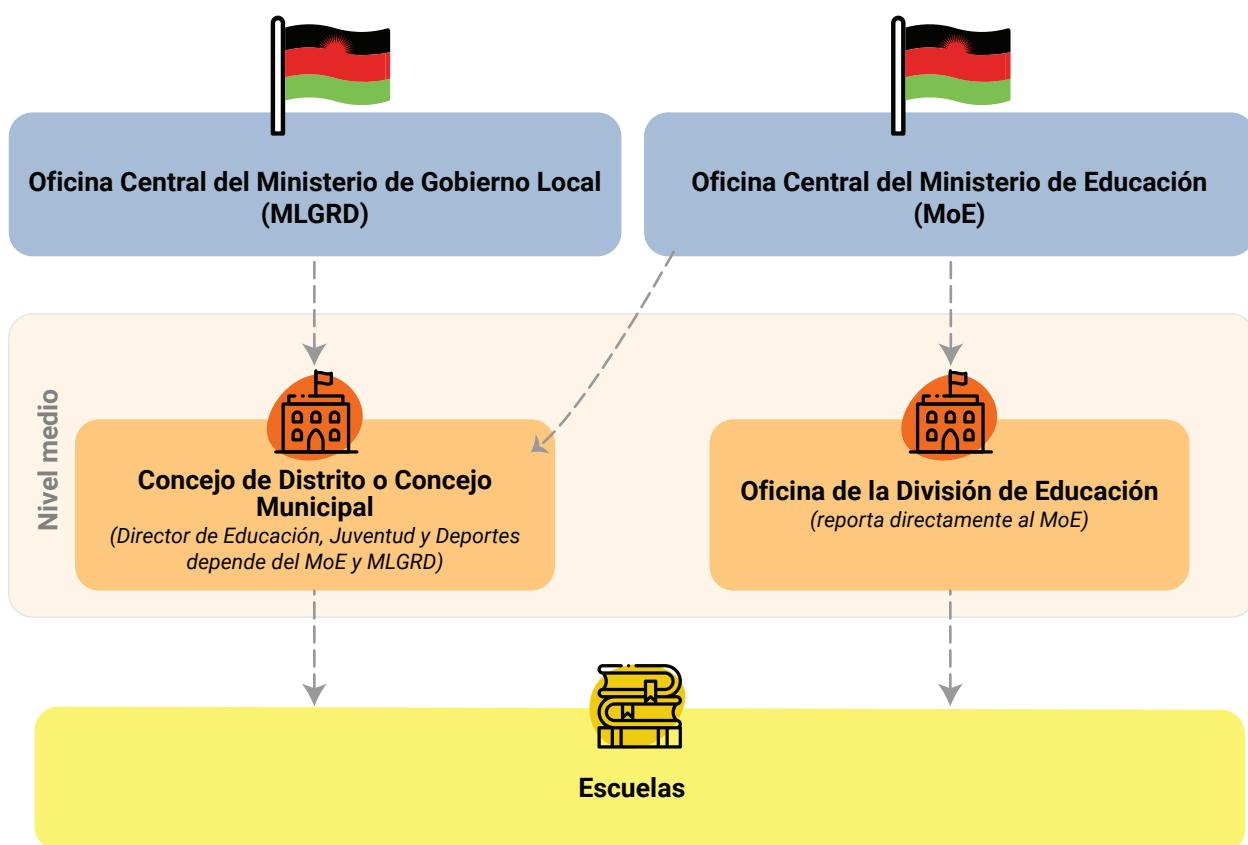
Estructura del sistema educativo: República de Kirguistán

La República de Kirguistán es una república presidencial con un gobierno unitario y tres niveles de gobierno local: (1) regiones y ciudades con estatus especial, (2) distritos y (3) ciudades, comunidades locales y municipios. Cada distrito tiene un Departamento de Educación del Distrito (DED), que representa al Ministerio de Educación, pero también está subordinado a la administración del distrito. Además, Bishkek tiene su propio Departamento de Educación de la Ciudad (CED), que está bajo la supervisión del Ministerio de Educación y la Oficina del Alcalde de la Ciudad.



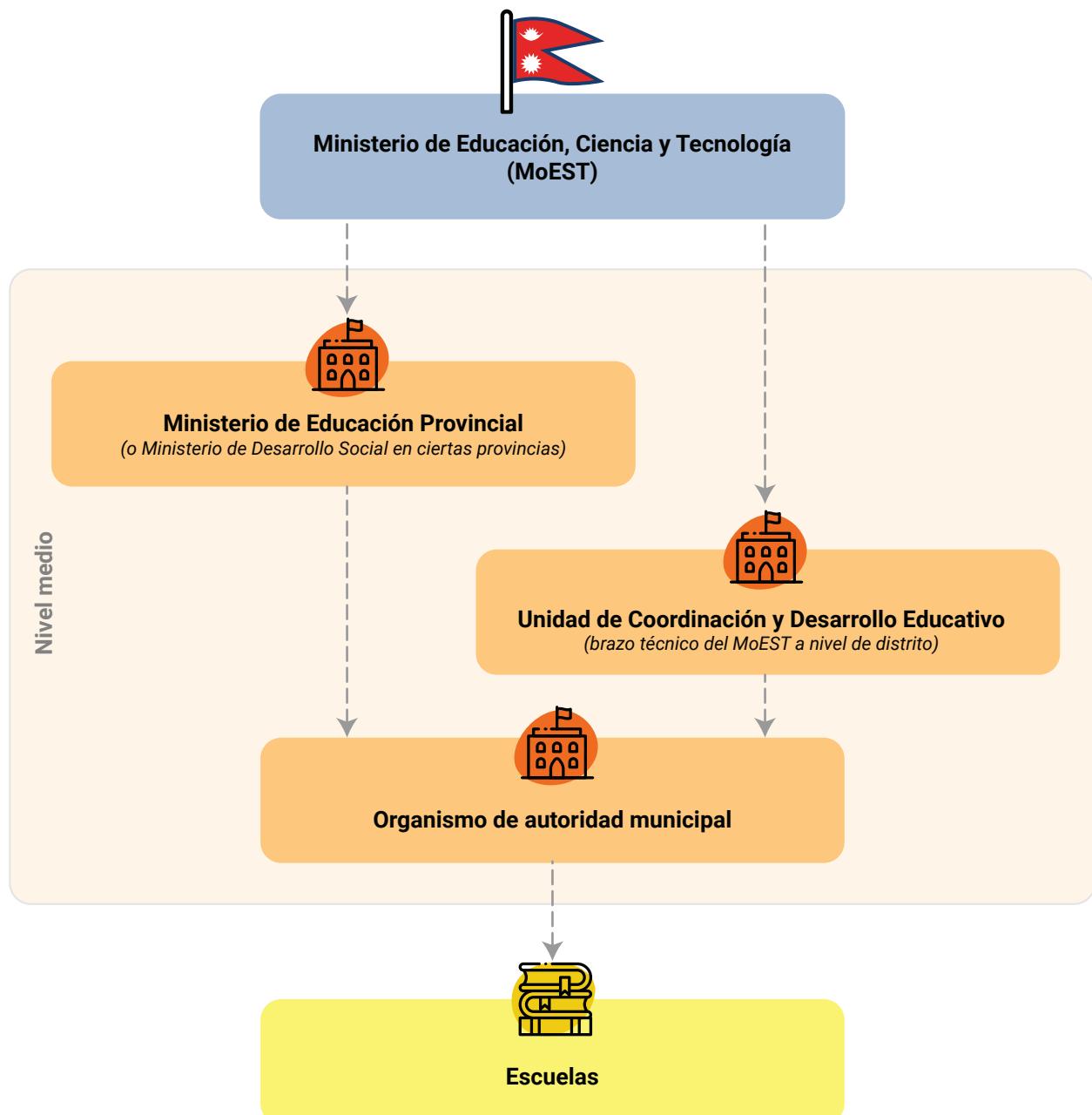
Estructura del sistema educativo: Malawi

Malawi es una república presidencial con un gobierno unitario y un único nivel de gobierno descentralizado. La Ley de Autoridad Gubernamental Local (Local Government Authority, LGA) introdujo la descentralización en 1998 (Ley Gubernamental Local de 2017). En la educación primaria y básica, la autoridad se transfirió a los Consejos de Distrito, con un Director de Educación, Juventud y Deportes a cargo del área educativa. En 2024, la política de descentralización nacional revisada transfirió la autoridad para administrar la educación secundaria desde la oficina de la división a nivel central hasta las oficinas de distrito de educación (Gobierno de Malawi 2024).



Estructura del sistema educativo: Nepal

Nepal adoptó una estructura de república democrática federal en 2015 bajo su nueva constitución (Constitución de Nepal de 2017) con tres niveles de gobierno: federal, provincial y local. En virtud de la Constitución y la Ley de Operaciones de Gobernanza Local de 2017 (Ley de Gobernanza Local de 2017), la educación fue descentralizada, con autoridad de educación básica y secundaria principalmente delegada a nivel local. Cada municipio o municipio rural tiene un organismo de autoridad que incluye un departamento de educación municipal.



Hallazgos, análisis y recomendaciones entre casos

Descubrimos que las oficinas y los actores de nivel medio en su mayoría no participan en la formulación de políticas, en el desarrollo de innovaciones, en la contribución al diseño a la contextualización de innovaciones a nivel central, ni en liderar el escalamiento o el trabajo de implementación. Si bien estas no son las únicas, o incluso las principales, funciones del nivel medio, creemos que tal situación descuida las poderosas contribuciones que el nivel medio puede proporcionar. Su conocimiento de las necesidades locales y los detalles contextuales, su proximidad a las escuelas y los maestros, su compromiso inherente con su jurisdicción y su posicionamiento “intermedio” apuntan a un potencial prometedor y sin explotar. **Nuestra conclusión central de este estudio es que encontrar formas de reestructurar, fortalecer y hacer un mejor uso de los activos del nivel medio en servicio del impacto creciente debería generar ganancias exponenciales para los países que desean transformar sus sistemas educativos para mejorar la funcionalidad y mejores resultados de aprendizaje/vida.** Para organizar nuestro análisis, identificamos cuatro dimensiones amplias cuyos contenidos se entrelazan para influir y constituir el trabajo de nivel medio en cada país. Dentro de estas cuatro dimensiones, analizamos temas y ofrecemos recomendaciones.

FIGURA 2.

Dimensiones que influyen en el trabajo del nivel medio



DIMENSIÓN UNO: EFECTOS DEL CONTEXTO POLÍTICO

Mejorar la educación en un país siempre depende de su panorama político (Hickey y Hossain 2019). Comenzamos por considerar el nivel medio en relación con la historia de descentralización de cada país. La descentralización es una manera formal para que los países involucren a las comunidades y al personal subnacional en la educación, aumenten la participación democrática, acerquen la responsabilidad a las escuelas y aumenten la capacidad de respuesta local de un sistema. Los cuatro países que estudiamos descentralizaron sus sistemas de gobierno educativo en algún momento de la era moderna, pero lo hicieron de diferentes maneras y por diferentes motivos. Desde entonces, El Salvador y la República de Kirguistán se han vuelto a centralizar.

La descentralización incompleta afecta las contribuciones del nivel medio

Descubrimos que la descentralización no estaba ocurriendo completamente en la práctica en ninguno de los cuatro países. Los motivos de esto incluyen deseos políticos de preservar el poder centralizado, la escasez de recursos y la dificultad a nivel central para encontrar la paciencia y la confianza necesarias para entregar una mayor autonomía a las regiones locales.¹ En todos los países, el nivel central conserva tres poderes significativos: asignación de fondos, contratación y despido de maestros, y establecimiento de políticas educativas. En la República de Kirguistán, Malawi y Nepal, actualmente existe libertad legal y administrativa, o autonomía *de jure*, para que el nivel medio considere, desarrolle y ponga a prueba sus propias innovaciones educativas, pero esta autoridad generalmente no se considera ni se aprovecha. El Salvador no tiene autonomía *de jure* de nivel medio. Como resultado, vimos poca evidencia de que el nivel medio identificara, adoptara, adaptara y escalara innovaciones por sí mismo o contribuyera al trabajo del nivel central de diseñar o contextualizar innovaciones.²

Nepal devolvió el control educativo a las 753 municipios/municipios rurales en 2015, pero no completamente, ya sea en papel o en la práctica. Aún no ha habido una ley nacional de educación (República 2025) y muchos a nivel federal indican que no están convencidos de que la descentralización sea una buena idea. Como resultado, muchos consideran que la descentralización, y la autoridad del nivel medio, están en el limbo. Incluso para iniciativas locales a pequeña escala o mejoras educativas impulsadas por la comunidad, el nivel local a menudo debe pasar por procesos de aprobación federal complejos que pueden retrasar los proyectos e imponer una estandarización inapropiada. Los encuestados destacaron que esta dificultad burocrática excesiva desalienta al nivel municipal para emprender la innovación.

Además, dado que el cambio a la descentralización tiene solo una década, descubrimos que los administradores de educación municipal no siempre han desarrollado la comodidad, la confianza, la capacidad y la creencia en su propia agencia necesaria para promulgar la autoridad que se les ha otorgado. Para esto, cada parte responsabiliza a la otra. Los encuestados a nivel municipal informaron la persistencia de una mentalidad prefederalista a nivel federal y la creencia de que el nivel federal aún ve el nivel local como un organismo de implementación subordinado en lugar de como socios de innovación. Por su parte, la mayoría de los informantes a nivel nacional (funcionarios del ministerio, así como expertos técnicos no estatales y representantes de donantes) señalaron que las autoridades educativas municipales no estaban dispuestas o no tenían la capacidad para liderar o pensar de manera innovadora, y afirmaron diplomáticamente que el “experimento de descentralización” no estaba funcionando.

1 También puede ser que los gobiernos, especialmente en países pequeños o desorganizados, crean correctamente que la centralización es el sistema de gobierno más eficiente. No deseamos descartar esa posibilidad.

2 Dado que solo recopilamos datos en dos o tres regiones de cada país, no pudimos capturar mucha variación regional o focos de resiliencia local. Por lo tanto, nuestros hallazgos no deben tomarse para caracterizar cada ubicación en cada uno de los cuatro países.

Malawi descentralizó la gobernanza de la educación básica/primaria en 1998 (Política de descentralización de Malawi 1998), pero la educación secundaria no se descentralizó hasta 2024 (Gobierno de Malawi 2024). Aunque en papel los distritos y las divisiones locales rigen la educación, en la práctica el sistema educativo sigue siendo descendente con estrictas líneas jerárquicas. En términos de prioridades educativas, formulación de políticas y asignación de recursos, parece haber poca toma de decisiones en el nivel medio, más allá de seleccionar escuelas y áreas de apoyo infraestructural o un nuevo programa iniciado externamente. Debido a que la gobernanza para la educación secundaria se descentralizó tan recientemente, es demasiado pronto para determinar si las divisiones de educación locales están involucradas en la gobernanza de la educación o la toma de decisiones autónomas para nuevas innovaciones.

Muchos encuestados informaron que el ritmo lento del nivel central al responder a las solicitudes e inquietudes locales complica la capacidad del nivel medio para llevar a cabo su trabajo. Por ejemplo, un funcionario de nivel medio compartió cómo esto socava su responsabilidad de apoyar y motivar a los maestros:

Los datos se recopilan mensualmente, por período académico, y los informamos a las autoridades centrales. Sin embargo, algunos desafíos no se abordan [asumen] de manera oportuna. [Por ejemplo,] si es un problema de disciplina del maestro, y otros maestros o miembros de la comunidad ven al maestro aún empleado en la escuela sin sanción, aún disfrutando de todos los beneficios. Esto desmotiva a los demás y nos hace parecer que no estamos aplicando medidas disciplinarias a los maestros.

En las entrevistas, la descentralización se describió como totalmente funcional para el nivel básico/primario y se esperaba que funcionara bien en el nivel secundario. Sin embargo, este marco de toma de decisiones descentralizada se limitó a decisiones pequeñas y limitadas (como qué escuela recibe mejoras en la infraestructura), en lugar de la formulación de políticas o el inicio de nuevos programas integrales. Esto parece explicar por qué algunos encuestados, al analizar la autonomía para decisiones más pequeñas, informaron que la descentralización funciona, mientras que otros, hablando de cambios más grandes y sistemáticos en las escuelas, informaron insatisfacción con el estado actual de descentralización. Las decisiones sobre innovaciones o pruebas piloto generalmente no se consideran una prioridad para los actores de nivel medio frente a desafíos urgentes como la escasez de maestros, muy pocas escuelas y aulas, los efectos de los desastres climáticos y la asistencia desigual de los estudiantes. Más allá de cambios organizativos modestos y de bajo costo (que muestran potencial, como analizamos más adelante), parece que la realidad de Malawi, marcada por numerosos desafíos, desplaza el pensamiento de nivel intermedio sobre nuevos programas educativos o prácticas innovadoras hacia los márgenes, en favor del mantenimiento del *status quo* educativo y de las necesidades de infraestructura.

La República de Kirguistán se independizó en 1991 y lenta pero consistentemente descentralizó sus sectores públicos, incluida la educación, durante 15 años. Pero a partir de alrededor de 2013, comenzó un proceso de recentralización, y después de los desafíos de la pandemia de COVID-19 y un cambio de poder presidencial en 2020, una nueva constitución consagró a la República de Kirguistán como un sistema superpresidencial (República de Kirguistán 2021). La educación y otros sectores están volviendo a una gobernanza vertical rígida. Esto ha limitado gravemente la autonomía y la motivación de los especialistas en educación de nivel medio para usar su experiencia y conocimiento local para mejorar la educación.

La mayoría de las innovaciones educativas provienen del Ministerio de Educación, generalmente en asociación con donantes externos y con frecuencia con el apoyo público del presidente. Nos dijeron que se desaconseja el pensamiento innovador a nivel medio a favor de monitorear, informar y respetar la jerarquía. Como nos dijo un encuestado: "Tomar la iniciativa es punible". Otro dijo lo siguiente del personal de educación de nivel medio:

[Ellos] no tienen absolutamente ninguna oportunidad ni tiempo para la creatividad [o pensamiento innovador]. Están subordinados a la administración del Departamento de Educación del Distrito que, a su vez, está subordinado a las estructuras regionales o provinciales. Esos, a su vez, están subordinados al nivel superior. La [estructura completa] es una subordinación paso a paso.

Como resultado, ahora existe un ciclo de desprofesionalización en el que, a medida que se descuida la experiencia existente de los especialistas de nivel medio, disminuye el incentivo para que piensen y actúen como expertos agentes (así como para que el personal entrante tenga experiencia educativa). Esto refuerza la percepción de que no se puede contar con la experiencia de nivel medio, lo que, a su vez, fortalece el argumento para disminuir la autonomía del nivel medio. Encontramos un círculo vicioso similar con capacidad y agencia de nivel medio en Nepal. En general, los informantes de nivel intermedio en la República de Kirguistán (muchos de los cuales habían ocupado sus cargos durante décadas) valoraban la descentralización de las décadas anteriores y lamentaban que la recentralización actual pase por alto su experiencia, conocimientos técnicos y saberes locales.

La gobernanza educativa descentralizada de **El Salvador** comenzó en la década de 1980 cuando se crearon las oficinas regionales y subregionales, y avanzó en 1991 al final de la Guerra Civil con el comienzo del programa *Educación con Participación de la Comunidad* (EDUCO). EDUCO entregó la administración escolar a las localidades en forma de 263 asociaciones de padres que recibieron fondos directamente del ministerio para contratar maestros y comprar materiales (Edwards 2020). El programa creció rápidamente durante la siguiente década, y finalmente involucró a más de 2000 asociaciones, 7000 maestros y 362 000 estudiantes (Meza, Guzmán y De Varela 2004). Sin embargo, en lugar de reemplazar la gobernanza educativa centralizada por la descentralización, el país adoptó sistemas paralelos: el sistema comunitario para las escuelas EDUCO (a menudo en áreas rurales) junto con la centralización existente para las escuelas restantes. El nivel medio adquirió su estructura actual en 1996, cuando el Ministerio de Educación creó oficinas departamentales para descentralizar la administración de las instalaciones escolares. Sin embargo, las principales decisiones sobre el plan de estudios y las políticas se mantuvieron centralizadas, y el nivel medio actuó solo como agente de implementación. EDUCO finalizó en 2003 y la descentralización local también finalizó. Recientemente, el presidente consolidó el poder en un sistema educativo altamente centralizado con una estructura jerárquica (Bärlacher y Ueberhall 2019). Los encuestados de nivel medio informaron que no esperan participar en la toma de decisiones en torno a la elección o el diseño de innovaciones educativas o estrategias de escalamiento, ya que eso no es lo que implica su trabajo.

En los cuatro países, a pesar de las promesas de descentralización pasadas o presentes, el nivel central ve el nivel medio más como un organismo de implementación y un brazo de informes que como responsables de la toma de decisiones o consultores para identificar, contextualizar y escalar innovaciones.

Algunos encuestados afirmaron que la estructura descendente es efectiva, mientras que otros informaron que puede ser satisfactoria, pero sus líneas de comunicación no siempre son claras o receptivas. Un funcionario de nivel central compartió que la estructura descendente pierde la oportunidad de que cada nivel del sistema ofrezca sus propias contribuciones únicas a nuevas iniciativas como sucedería con un proceso más colaborativo:

Hemos estado trabajando para superar esta fase en la que el nivel central diseña [un programa] y la dirección departamental [lo] pone en funcionamiento. Porque en los modelos de gestión, cada nivel siempre tiene su propio rol estratégico que proporcionar. [Queremos] ir aún más lejos: considerar formas de reunirnos con representantes que estarán involucrados en el uso eventual de la política que se diseñará, o en la estrategia de [implementación]. El [nivel medio] es el primer nivel del trabajo educativo. [Lo que se necesita es un] proceso consultivo que incluye contribuciones enriquecidas por el conocimiento de los contextos reales donde se implementarán las políticas, los proyectos o los programas.

En los cuatro países, a pesar de las promesas de descentralización pasadas o presentes (Asim et al. 2025), el nivel central ve el nivel medio más como un organismo de implementación y un grupo de informes que como responsables de la toma de decisiones o consultores para identificar, contextualizar y escalar innovaciones. Aunque los tamaños más pequeños de El Salvador y la República de Kirguistán (6 millones y 7 millones de personas, respectivamente) podrían justificar en parte un sistema de educación centralizado, creemos que las estructuras restrictivas de nivel medio y las expectativas de los sistemas centralizados pueden impedir el tipo de asociación cooperativa por la cual muchos investigadores de nivel medio abogan (p. ej., Stern et al. 2021).

También hubo excepciones a este hallazgo. Las innovaciones económicas, como la creación de nuevas estructuras organizativas para padres o maestros y la implementación de competencias académicas, no eran poco comunes en la República de Kirguistán, Malawi y Nepal. En Nepal, por ejemplo, algunos municipios rurales desarrollaron y clasificaron planes de estudio en idioma local como un tema académico (MyRepublica/Nagarik 2023). En la República de Kirguistán, un programa “Acelerador del gobierno” a nivel central permitió a la ciudad de Bishkek ampliar el acceso preescolar mediante la capacitación y certificación de personas para abrir pequeños jardines de infantes en el hogar (Ministerio de Educación de la República de Kirguistán 2024). Y en Malawi, los actores de nivel medio en Lilongwe organizaron grupos de madres para visitar las escuelas y hablar con las niñas sobre permanecer en la escuela y evitar el embarazo adolescente (UNFPA Malawi 2016). Estos ofrecen un punto de partida potencial importante para usar en la construcción de la autonomía y la capacidad del nivel medio a fin de contextualizar y escalar las innovaciones para las necesidades locales. También nos recuerdan que los programas grandes y costosos no son las únicas innovaciones educativas prometedoras; los ajustes curriculares simples bien implementados o los cambios organizacionales también pueden marcar la diferencia.

Sin embargo, al pensar de manera más amplia, la estructura tradicional tripartita (central, media, local) y vertical de los sistemas educativos podría considerarse un paradigma burocrático estratificado y desactualizado (Sager y Rosser 2021) que debería reemplazarse por redes sociales superpuestas (Daly y Finnigan 2016), espacios de terceros pluralistas (Fuller 2022) o grupos de liderazgo educativo (Global Education Cluster 2024). Debido a que la estructura de gobernanza educativa tradicional se originó hace más de un siglo, se diseñó para diferenciar y preservar el poder, y es una imposición colonialista sobre los PIBM, la verdadera transformación puede requerir que los gobiernos rediseñen y reestructuren sus sistemas educativos para fomentar los sistemas de consulta nacionales y aumentar la autoridad de toma de decisiones de nivel medio (Olsen et al. 2024, Spindelman y Crouch 2025).

Recomendaciones

PARA ACTORES DE NIVEL MEDIO:

- Ayudar a los innovadores de la educación externa a comprender la agenda de políticas del gobierno relacionada con la educación y alinear sus innovaciones con las prioridades de políticas existentes.

PARA ACTORES DEL GOBIERNO CENTRAL:

- Incluir a funcionarios de nivel medio en las deliberaciones a nivel nacional sobre posibles programas e innovaciones. Esto no solo hace uso de sus conocimientos y perspectivas, sino que también fortalece la capacidad de nivel medio y el compromiso con la innovación. Por ejemplo, experimentar con un programa piloto de un año que involucre a representantes de nivel medio de dos regiones o distritos en grupos de trabajo del ministerio enfocados en la innovación y la reforma.
- Mejorar la transparencia en la toma de decisiones a nivel central y en la elaboración de políticas educativas, de modo que el nivel intermedio comprenda mejor cómo funciona el proceso de formulación de políticas.
- Disminuir las barreras de aprobación burocrática para poner a prueba innovaciones educativas prometedoras a fin de fomentar la innovación en el nivel medio.

PARA DONANTES, ORGANIZACIONES FILANTRÓPICAS Y MULTILATERALES:

- Apoyar a las OSC, socios de desarrollo internacional, activistas, asociaciones nacionales y otras personas encargadas de ayudar al gobierno a refinar y mejorar la descentralización en la educación, como a través de la provisión de asistencia técnica, plataformas de convocatoria y apoyo para la defensa.
- Invertir en estudios de investigación y diagnóstico sobre cómo funciona la descentralización en la práctica y para identificar barreras sistémicas, institucionales, financieras, políticas y culturales para la participación del nivel medio en la innovación y el escalamiento.

PARA ONG Y OSC:

- Llevar a cabo un análisis exhaustivo del panorama y un mapeo de las partes interesadas para comprender cómo se ejerce la autoridad para tomar decisiones en la práctica a fin de informar los esfuerzos estratégicos de participación de las partes interesadas frente a las decisiones de escalamiento de innovación.

DIMENSIÓN DOS: SUBESTRUCTURAS, RESPONSABILIDADES Y RECURSOS DEL SISTEMA

Las estructuras, responsabilidades y recursos disponibles del nivel medio tienen una influencia considerable sobre qué trabajo se permite o impide, fomenta o desalienta (de Kock et al. 2025). Esto no significa que los actores no puedan interpretar sus funciones de manera diferente ni presionar contra estructuras con las que no estén de acuerdo. Los encuestados a veces denunciaron aspectos de su trabajo, exigieron una mayor autonomía (especialmente en la República de Kirguistán y Nepal) y expresaron cosas que deseaban poder hacer, pero no creían que pudieran hacerlo. Pero no vimos evidencia de que no llevaran a cabo su trabajo. Las siguientes tres subsecciones detallan cómo las estructuras, responsabilidades y recursos del sistema moldean la capacidad del nivel medio para participar en la innovación y el escalamiento.

FIGURA 3.

Roles de nivel medio en todos los casos

	El Salvador	República de Kirguistán	Malawi	Nepal
Política	Los departamentos supervisan la implementación del programa y del proyecto (determinado por el MINED).	Los Departamentos de Educación del Distrito y la Ciudad (DED y CED) reciben directivas y responsabilidades de implementación para iniciativas nacionales del MoES.	La Autoridad gubernamental local (LGA) es responsable de implementar políticas, programas y regulaciones nacionales determinados por el MoE.	El nivel municipal tiene autoridad para formular, implementar, monitorear, evaluar y regular políticas y planes, pero la constitución establece que estos no pueden contradecir las leyes y políticas federales.
Finanzas	El MoF desembolsa fondos a las oficinas departamentales, que administran la nómina para el personal escolar, los gerentes pedagógicos y los pequeños desembolsos para las escuelas.	El MoES financia los salarios de los maestros y los gastos educativos. Los fondos se desembolsan a través del MoES, DED y CED.	El MoF desembolsa fondos a los Consejos de Distrito y las Oficinas de División, que los asignan a varios sectores (incluida la educación) de acuerdo con los presupuestos anuales.	El MoEST asigna fondos a municipios y ofrece subvenciones condicionales. Los municipios pueden recaudar fondos adicionales, pero generalmente son pequeñas cantidades.
Administración	Los departamentos supervisan la administración escolar y la pedagogía, visitan e inspeccionan escuelas y abordan problemas escolares individuales que los directores no pueden.	Los DED y los CED gestionan los procesos educativos, inspeccionan y monitorean las escuelas y administran las Olimpiadas.	Los Consejos de Distrito supervisan las operaciones de las escuelas primarias y visitan e inspeccionan las escuelas. Las oficinas de la División de Educación hacen lo mismo para las escuelas secundarias.	Los municipios y municipios rurales son responsables de la implementación diaria de la educación, el monitoreo y la presentación de informes sobre el desempeño y la gestión de las necesidades de infraestructura escolar.

	El Salvador	República de Kirguistán	Malawi	Nepal
Maestros	El Tribunal de Carrera de Enseñanza de la oficina central contrata a los maestros. Los departamentos brindan capacitación docente y apoyo instructivo a las escuelas, incluido el entrenamiento y la tutoría.	Las escuelas contratan maestros. Los DED y CED contratan directores y subdirectores y brindan capacitación y apoyo instructivo a los maestros.	El MoE conserva el poder para contratar, despedir y transferir maestros, aunque la LGA recomienda que el maestro se transfiera al nivel central. La LGA apoya la calidad del maestro y comunica los problemas de desempeño al nivel central.	El MoEST conserva el poder de contratar, despedir y transferir maestros en todas las provincias. Los municipios y municipios rurales brindan capacitación a los maestros sobre nuevos programas y adjudican quejas escolares sobre los maestros.
Datos	Los departamentos recopilan, compilan y envían informes de calidad y progreso escolares a nivel central.	Los DED y CED recopilan, compilan y envían información al MoES periódicamente y a solicitud.	La LGA recopila, compila e ingresa datos a nivel distrital y zonal a través de los Sistemas de Información de Gestión de la Educación Distrital y Zonal.	Los municipios y municipios rurales recopilan datos de escuelas a través del EMIS y los envían a nivel federal. Algunos municipios también recopilan sus propios datos educativos.

Las demandas de los procesos a menudo superan las inquietudes de innovación educativa

Aunque las complejidades del nivel medio de cada país difieren, aparecieron roles y responsabilidades comunes en los cuatro. Cuando se trata de escalar, por ejemplo, el nivel medio normalmente supervisa o implementa iniciativas entregadas desde el nivel central, monitorea el progreso y lidera o apoya la capacitación de maestros específica del programa. **Una cosa que se destaca entre roles y países es que, intencionalmente o no, predominan los problemas de procesos y las tareas administrativas, dejando poco tiempo, capacidad o alcance para enfocarse en identificar, adaptar, contextualizar o escalar innovaciones.** Esto se confirma mediante la bibliografía más amplia, que señala el exceso de trabajo, la falta de personal y un énfasis en la responsabilidad y la jerarquía sobre la autonomía en el nivel medio (Fullan 2015; Tournier et al. 2025).

En **Nepal**, los municipios y los municipios rurales son los principales responsables de las operaciones escolares diarias, los informes, la supervisión de exámenes y la gestión de infraestructura. Especialmente en las dos zonas rurales donde recopilamos datos, las responsabilidades vinculadas a la innovación educativa o al desarrollo docente quedan relegadas frente a la construcción de escuelas y caminos. La autoridad municipal, en términos técnicos, posee poder de decisión y un mandato para innovar, pero parece reticente a desarrollar o identificar innovaciones prometedoras para mejorar la educación o brindar apoyo pedagógico. En cambio, en los municipios con escasos ingresos locales, los informantes señalaron una tendencia a destinar los fondos disponibles a la construcción de escuelas, aulas y caminos, así como a resolver las quejas del personal docente en las escuelas.

En la **República de Kirguistán**, los encuestados de nivel medio informaron que el nivel central los sobrecarga con tareas administrativas y orientadas al cumplimiento (p. ej., solicitudes frecuentes de información) que dejan poco espacio o tiempo para el pensamiento innovador, el apoyo pedagógico y el trabajo de aseguramiento de la calidad. Además de los puntajes estandarizados de las pruebas y las Olimpiadas, hay poco enfoque en el nivel medio en lo que se enseña y aprende en las aulas. En cambio, el personal de nivel medio procesa principalmente las solicitudes centrales, documenta su trabajo, coordina la implementación de nuevas políticas o programas, y visita las escuelas para apoyar a los maestros cuando puedan.

En **Malawi**, el nivel medio responde principalmente a las inquietudes de la comunidad y de la escuela, supervisa el trabajo de infraestructura educativa, como la construcción de nuevos bloques de aula o la reparación de escuelas dañadas, inspecciona las escuelas y envía datos al nivel superior, y proporciona coordinación y apoyo a los donantes y las ONG que llegan para implementar sus propios programas (como se analiza más adelante). Las decisiones en este nivel parecen centrarse en la asignación de fondos para proyectos de infraestructura, el personal para la capacitación de maestros y la reubicación de estudiantes y familias durante emergencias climáticas.

En **El Salvador**, el nivel intermedio se centra en la administración departamental y la gestión de la educación. Los directores departamentales realizan una amplia supervisión, supervisan la administración y aprueban los gastos, mientras que los gerentes departamentales supervisan y apoyan a las escuelas y hacen un seguimiento con los maestros sobre la implementación del programa. Un desafío principal informado fue el exceso de trabajo, particularmente debido, según nos dijeron, a una reestructuración de 2025 que retiró o despidió aproximadamente al 20 % de los gerentes regionales (consulte La Prensa Gráfica 2025). Aquellos que permanecen tienen mayores responsabilidades y territorios más grandes, por lo que a pesar de un mandato pedagógico, las tareas administrativas tienen prioridad sobre el apoyo a los maestros. Actualmente, desarrollar, contextualizar o consultar sobre innovaciones educativas no está entre sus responsabilidades.

Aunque no es poco importante, el énfasis en la presentación de informes verticales, la garantía de cumplimiento y la supervisión de la entrega del programa en todos los casos impide que el nivel medio se enfoque en la innovación o los aspectos pedagógicos de la instrucción, como el desarrollo sólido de los maestros o ayudar a los maestros a hacer uso de los datos de aprendizaje de los estudiantes. Además, aunque el liderazgo instructivo en el nivel medio es actualmente un tema popular en la literatura global (Chimier et al. 2023, Sharma 2024), no encontramos evidencia de que los funcionarios del nivel medio reciban capacitación en liderazgo instructivo o desarrollo docente. Esto revela cierto potencial sin explotar para que el nivel medio se involucre más plenamente en el liderazgo pedagógico y dedique una mayor parte de su tiempo al apoyo pedagógico dentro y entre las escuelas. Si un país desea utilizar mejor su nivel medio para la mejora pedagógica en las aulas (como muchos defensores proponen), sería ventajoso construir objetivos de liderazgo pedagógico orientados a la autonomía y enfocados en los resultados del aprendizaje en la estructura de nivel medio.

Una cosa que se destaca entre roles y países es que, intencionalmente o no, predominan los problemas de procesos y las tareas administrativas, dejando poco tiempo, capacidad o alcance para enfocarse en identificar, adaptar, contextualizar o escalar innovaciones.

Recomendaciones

PARA ACTORES DE NIVEL MEDIO:

- Generar confianza con niveles centrales mediante informes transparentes, colaboración y compartir desafíos y activos educativos locales siempre que sea posible.

PARA LOS GOBIERNOS CENTRALES:

- Expandir y enfatizar el papel de los actores de nivel medio como interlocutores de innovación; apoyar a los maestros y jefes de escuelas para implementar nuevas políticas e innovaciones; y compartir regularmente sus desafíos, comentarios y éxitos para informar adaptaciones. Esto puede incluir revisar las descripciones de los puestos y los marcos de evaluación para priorizar estos roles.
- Ofrecer desarrollo profesional para que los funcionarios de nivel medio asuman un liderazgo más instructivo, especialmente en relación con la implementación de innovaciones pedagógicas. Por ejemplo, el nivel medio parece estar bien posicionado para trabajar con los maestros para recopilar y usar los datos de resultados de aprendizaje y equidad de maneras que pueden ayudar a los maestros a estar menos sesgados, más enfocados en los resultados y más conscientes de las desigualdades de los estudiantes.

PARA DONANTES, ORGANIZACIONES FILANTRÓPICAS Y MULTILATERALES:

- Trabajar con el gobierno central y las ONG locales para desarrollar y ofrecer capacitación inicial personalizada y desarrollo profesional continuo a actores de nivel medio enfocados en la innovación y escalarlos para lograr un impacto sostenido.

PARA ONG Y OSC:

- Involucrar a los funcionarios de nivel medio en la contextualización de la innovación como copropietarios del proceso de implementación, incluso a través de procesos de consulta, talleres colaborativos y debates con múltiples partes interesadas, y como cocreadores de metas y estrategias de escalamiento. Incorporar el nivel medio al proceso llevará tiempo y esfuerzo, pero puede aumentar las probabilidades de escalar el éxito y el compromiso sostenido.

La escasez de recursos limita la experimentación

En todos los casos, escuchamos que las limitaciones de recursos dificultan que los actores de nivel medio lleven a cabo sus responsabilidades principales y que los recursos disponibles están controlados en gran medida por el nivel central. De acuerdo con investigaciones anteriores (Asim et al. 2023, Anand et al. 2023), descubrimos que el personal de nivel medio, desde directores hasta gerentes e inspectores, lamentó los efectos de los recursos insuficientes para la educación en general y para sus propias oficinas, especialmente en Malawi, uno de los países más pobres del mundo (Banco Mundial 2025). En todos los países, varios encuestados compartieron que los salarios bajos, el exceso de trabajo y, en Nepal y Malawi, a veces un requisito de reubicación, desincentivan a las personas nuevas de buscar empleo de nivel medio y disminuyen la satisfacción laboral y la motivación para los empleados actuales. Los vehículos viejos y las dificultades para obtener combustible en El Salvador y Malawi limitan las visitas a las escuelas y hacen que las inspecciones sean más desafiantes. Algunos encuestados en El Salvador compartieron que las oficinas regionales y locales necesitan impresoras y tecnología actualizada, y que las tabletas digitales proporcionadas son insuficientes para escribir, enviar y cargar los informes requeridos. **Los recursos insuficientes para el nivel medio a menudo significan que solo se**

priorizan los deberes “esenciales”, lo que relega la innovación, el escalamiento y la reforma instructiva a los márgenes. Además, los fondos insuficientes o inflexibles desalientan a los especialistas de nivel medio a innovar porque saben que hay poco dinero disponible para experimentar con nuevos enfoques.

En **Nepal**, el gobierno federal asigna fondos a los municipios para pagar a los maestros y ofrece subvenciones condicionales que especifican dónde gastar el dinero y en qué monto. Estas subvenciones federales condicionales constituyen la gran mayoría de los presupuestos educativos locales, pero no pueden utilizarse de manera flexible, lo que significa que los gobiernos locales solo pueden experimentar con innovaciones a partir de sus propios fondos. Los gobiernos locales pueden aumentar los ingresos, pero la mayoría tiene dificultades para hacerlo.

En **Malawi**, el gobierno central desembolsa fondos a divisiones y distritos, que luego asignan fondos a sus diversos sectores, incluida la educación. Escuchamos que estos desembolsos centrales a menudo llegan tarde, si es que llegan. Al igual que en Nepal, las inversiones a menudo se centraban en proyectos de infraestructura. Esto refleja no solo la escasez de fondos, sino también el hecho de que construir caminos, escuelas y aulas ofrece evidencia visible inmediata de desarrollo. Esto resulta efectivo para la política de base, y la reducción del hacinamiento escolar y del tiempo de traslado suele ser un tipo de reforma impulsada por las demandas de la comunidad. Esto apunta a una posible contribución del nivel medio en el escalamiento: aprovechar el conocimiento local y las necesidades de la comunidad para identificar, desarrollar y poner a prueba las innovaciones correctas.

En la **República de Kirguistán**, la financiación de los salarios de los maestros y los gastos relacionados con la escuela proviene de los Departamentos de Educación del Ministerio y del Distrito, mientras que el mantenimiento de las instalaciones y los costos de los servicios públicos son responsabilidad de las ciudades, los distritos rurales y los municipios. El nivel medio no tiene autonomía financiera real ni presupuesto discrecional propio y no tiene dinero disponible para desarrollar o probar innovaciones.

En **El Salvador**, los entrevistados informaron que los fondos para el personal de nivel medio y escolar, los salarios de los maestros y la caja chica son asignados por el Ministerio de Finanzas del nivel central y canalizados a través de oficinas de nivel medio. El nivel medio, nos dijeron, no tiene autonomía financiera más que auditar el uso de fondos por parte de las escuelas.

En los cuatro países, estos estrictos requisitos de gasto y la falta de ingresos locales conllevan implicaciones para el escalamiento. La participación del nivel medio en el escalamiento de la innovación educativa pareció (1) no tener prioridad a favor de las responsabilidades centrales y las inversiones en infraestructura, (2) enfocarse solo en iniciar innovaciones de bajo costo o sin costo, o (3) limitarse a apoyar innovaciones financiadas externamente. Tanto en Malawi como en Nepal, recibimos información acerca de las innovaciones de bajo costo o sin costo que se iniciaron a nivel medio, incluidos los cambios estructurales y organizacionales (p. ej., competencias de cuestionarios o alentar a los maestros a nivel de grupo a planificar juntos). Este es un recordatorio de que la innovación no siempre requiere un costo alto.

Los recursos insuficientes para el nivel medio a menudo significan que solo se priorizan los deberes “esenciales”, lo que relega la innovación, el escalamiento y la reforma instructiva a los márgenes.

Para que se priorice la mejora educativa a nivel medio y la puesta a prueba y el escalamiento de nuevas innovaciones prometedoras que se llevarán a cabo, debe haber una apertura a la experimentación, lo cual es difícil sin los recursos para apoyarla. Dedicar fondos, personal o tiempo a una innovación desarrollada o identificada por el nivel medio está esencialmente desincentivado porque si no tiene éxito, ese dinero se ha desperdiciado. **Por lo tanto, existe un vínculo entre la innovación, el apetito por el riesgo y los fondos que tiene una ubicación.** Nepal ofrece un ejemplo claro.

CUADRO 3. APETITO POR EL RIESGO EN NEPAL

A pesar de su mandato constitucional, los gobiernos locales de Nepal siguen dependiendo de las subvenciones federales. Esto significa que la mayoría de los gobiernos locales pueden experimentar con innovaciones solo a través de sus ingresos internos limitados. Cuantos menos recursos, menos puede un municipio poner a prueba innovaciones. Un encuestado nos dijo que “los gobiernos locales con pocos recursos no pueden permitirse errores”.

Por el contrario, los ingresos internos de un poblado municipio urbano como la Ciudad Metropolitana de Katmandú (Kathmandu Metropolitan City, KMC) son altos, lo que brinda más oportunidades de asumir riesgos con las innovaciones. Como resultado, KMC es actualmente un líder en innovación educativa en el país. Un ejemplo es la reciente iniciativa Book Free Friday de KMC, que involucra a los estudiantes en una amplia gama de actividades prácticas, proyectos y ejercicios prácticos como agricultura, carpintería, cosmetología, danza, escultura y debate (Ojha 2023). Al analizar la experiencia de implementación del Book Free Friday, un asesor educativo explicó que “reconocían que era un riesgo, y muchas personas temían miedo de este enfoque”. A pesar de enfrentar críticas, la iniciativa se implementó a petición del popular alcalde de KMC, quien garantizó el apoyo de su personal y la cobertura política independientemente de los resultados.

Las ubicaciones con más recursos también pueden acceder a más experiencia, lo que se informa que es escaso en muchos municipios de Nepal. En KMC, cuando el alcalde decidió asumir un riesgo con Book Free Friday, también contrató personal adicional, lo que aumentó la capacidad del departamento para implementar esta reforma (y probablemente otras).

Los recursos no fueron el único factor en el éxito de la presentación de Book Free Friday. También fue importante la función de un líder proactivo y carismático comprometido con la educación y dispuesto a asumir riesgos. Balendra Shah, el actual alcalde de Katmandú, es un poeta, ingeniero y celebridad del rap de 35 años de edad cuya plataforma de campaña incluyó la reforma educativa. Fue el primer candidato independiente en ser elegido alcalde de Katmandú y es responsable de presentar Book Free Friday. Los entrevistados enfatizaron su deseo de cambio, capacidad de respuesta a las necesidades de las familias, enfoque en los resultados educativos y voluntad de dejar los detalles logísticos a sus expertos en educación. La combinación de KMC con ingresos para gastar en experimentación educativa y un alcalde con mentalidad de innovación comprometido con la educación creó las condiciones para que el nivel medio iniciara una cultura de escalamiento de la innovación.

En otras dos ubicaciones de Nepal, también encontramos líderes proactivos dispuestos a asumir riesgos, en estos casos a pesar de los bajos recursos financieros: el presidente de Hupseket y el alcalde de Jaimini. Los tres líderes parecen creer que las innovaciones educativas no son un riesgo, sino un movimiento inteligente que producirá un impacto a largo plazo. La naturaleza proactiva, la visión clara y la capacidad de movilizar recursos limitados de estos líderes permitieron reformas audaces a pesar de las limitaciones estructurales. Este tipo de actor político puede actuar como un defensor del escalamiento y brindar apoyo y cobertura para las innovaciones piloto y de escala.

Recomendaciones

PARA ACTORES DE NIVEL MEDIO:

- Priorizar las innovaciones de bajo costo o sin costo alguno, ya que a menudo se lanzan y mantienen más fácilmente después de que finaliza el financiamiento inicial, y porque las correctas pueden aportar un impacto significativo en los sistemas.

PARA EL GOBIERNO CENTRAL:

- Las soluciones de recursos específicos como la actualización de vehículos, la optimización de la adquisición de combustible y la oferta de tecnologías más nuevas con capacitación y mantenimiento relacionados, aunque no baratos, mejorarán la capacidad del nivel medio para realizar su trabajo.
- Experimentar con fondos de innovación y programas de subvenciones competitivas dirigidos a actores de nivel medio para fomentar la iniciativa y la propiedad de la innovación. Por ejemplo, se podrían poner a disposición cantidades modestas de financiamiento flexible para que los equipos de nivel medio ensayan y prueben a nivel local enfoques educativos innovadores.

PARA DONANTES, ORGANIZACIONES FILANTRÓPICAS Y MULTILATERALES:

- Buscar oportunidades para brindar apoyo flexible a los actores de nivel medio para identificar, adaptar y adoptar innovaciones que se adapten al contexto y las prioridades de su ubicación (p. ej., pequeñas subvenciones para la innovación regional o dirigida por el distrito).
- Priorizar el financiamiento para innovaciones más allá de la fase piloto, para apoyar una transición a la propiedad y sostenibilidad de nivel medio.

PARA ONG Y OSC:

- Priorizar las innovaciones de bajo costo o sin costo, así como las innovaciones que aligeran en lugar de aumentar las cargas de trabajo ya exigentes para los actores de nivel escolar y medio.
- Dado el poder de los resultados visibles, trabajar con funcionarios de nivel medio para construir hitos promocionables a corto plazo para escalar los planes de trabajo y compartir periódicamente los éxitos.

El uso de datos para la toma de decisiones a nivel medio es raro y no está en demanda

A pesar de la popularidad actual del uso de datos para la toma de decisiones entre las organizaciones internacionales de desarrollo educativo y los donantes, en estos cuatro países **el uso de datos a nivel medio se caracterizó por brechas, incoherencia del sistema y potencial no realizado**. Escuchamos que la relación de los funcionarios de nivel medio con los datos se trata principalmente de recopilar información (o garantizar que los educadores la ingresen), formatearla y enviarla a nivel central, sin interactuar con los datos. Esto no quiere decir que los datos nunca se utilicen en el nivel medio, pero no son utilizados por actores de nivel medio con mucha frecuencia y, por lo general, suelen quedar en segundo plano frente a la experiencia, el diálogo con la comunidad o las visitas y el contacto directo con las escuelas. Como nos dijo el director de una escuela en la República de Kirguistán: "No necesito ningún dato porque [ya] sé todo sobre mi escuela".

CUADRO 4. ¿QUÉ SE ENTIENDE POR DATOS?

En los cuatro países, se comprendió que los “datos” incluyen solo datos cuantitativos: números y, en algunos casos, estadísticas descriptivas o análisis inferenciales. Nunca se mencionó el uso sistemático de datos cualitativos. Nunca se mencionaron datos de costos. Los datos a los que se hace referencia fueron, por lo general, números de escuelas, maestros, escritorios o libros; información sobre inscripción, asistencia y abandono de estudiantes; clasificaciones escolares o puntajes de pruebas de estudiantes acumulados por escuela o ubicación; y, en algunos casos, información personal sobre estudiantes y familias. Como hemos escrito en otro lugar, hay valor en ampliar la definición de los “datos” (Olsen 2025).

Cada país tiene un Sistema de Información de Gestión de la Educación (Education Management Information System, EMIS), en el que los funcionarios de nivel medio ingresan datos (excepto en El Salvador, donde los jefes de la escuela los ingresan). Estos sistemas de datos no se consideraron valiosos para el nivel medio ni se utilizan mucho en su trabajo.

Parte de esto puede ser por diseño, ya que el EMIS fue desarrollado inicialmente por y para gobiernos centralizados para la formulación de políticas nacionales, la planificación y la asignación de recursos. Sin embargo, también se plantearon otros motivos. En primer lugar, los datos recopilados se consideraron inútiles debido a imprecisiones, faltantes y falta de desagregación útil. En segundo lugar, los participantes informaron poca capacidad y capacitación en el uso de los datos del EMIS. En tercer lugar, se informó que el nivel central tardó demasiado (a menudo uno o dos años) en recibir, procesar y devolver los datos analizados para que fueran útiles. Cuarto, la recopilación de datos fue vista en gran medida por el nivel medio no como una actividad sustancial para informar la toma de decisiones de cualquier persona, sino como una función de informes burocráticos o un acto de desempeño de control central. Quinto, en la República de Kirguistán nos dijeron que las superposiciones institucionales y las brechas en los centros de datos a veces confundían a los funcionarios de nivel medio. Y finalmente, los actores de nivel medio nos dijeron que no tenían la autoridad o autonomía para tomar los tipos de decisiones educativas para las que estos datos serían útiles, como proponer innovaciones, adaptar una innovación para necesidades específicas de los maestros o trasladar la implementación a una escuela o sitio de mayor prioridad.

Descubrimos que, al menos ante los ojos de los encuestados de nivel medio entrevistados, los usos principales de los datos y el EMIS en sus países son el mantenimiento de registros, garantizar el cumplimiento del sistema y demostrar que el gobierno central está prestando atención. Incluso fuera del uso del EMIS, nuestras entrevistas revelaron un uso limitado de datos por parte de funcionarios de nivel medio. Cuando utilizaron datos para la toma de decisiones, los funcionarios de nivel medio compartieron que rara vez era del EMIS. En cambio, algunos informaron que tenían sus propios datos en Excel, Google Sheets o en papel, y que llamaban a las escuelas cuando necesitaban más información. Otros informaron que no necesitaban datos sistemáticos para realizar su trabajo porque su conocimiento de primera mano era suficiente.

Muchos actores de nivel medio recopilan, usan y mantienen información importante sobre las escuelas en su jurisdicción, pero no siempre de la forma en que los grupos externos de uso de datos conciben los datos y el uso de datos.

Paradójicamente, muchos encuestados nos dijeron que los datos que tienen son insuficientes y que no hay otros datos que les gustaría tener. Para nosotros, es probable que esta paradoja pueda resolverse señalando la historia de no usar datos (en el sentido sistemático y moderno) para la toma de decisiones en estos países. En otras palabras, si los educadores no tienen una cultura de uso de datos en su trabajo diario, es poco probable que deseen datos adicionales o diferentes. Los entrevistados en los cuatro países compartieron que no perciben una historia cultural en su ubicación de uso de datos para la toma de decisiones o el uso de paneles de datos, por lo que hay baja capacidad y motivación para participar en el trabajo de datos que teóricamente hacen posibles los sistemas formales.

Sin embargo, hablamos con varios representantes de ONG que realizan trabajos educativos en los niveles medios, quienes informaron que utilizaban el EMIS o sus propios datos recopilados regularmente. Una de las ONG entrevistadas incluso trabaja con el gobierno central para fortalecer su sistema EMIS. Dada esta percepción dividida en torno a la utilidad del EMIS, esperamos que las ONG que trabajan en sistemas de datos sean conscientes de las brechas en el terreno en la precisión de los datos, la puntualidad y la baja demanda de datos entre los actores de nivel medio. Esta parece ser un área de oportunidad para una mayor participación de los actores de nivel medio; quizás las ONG pueden incorporar la propia experiencia de los actores de nivel medio, el conocimiento de primera mano de las ubicaciones y las necesidades de datos específicas en sistemas de datos accesibles para su uso.

A pesar de la frecuente abstención internacional de aumentar la recopilación y el uso de datos en los PIBM, nuestros hallazgos sugieren que el nivel medio no debe estar sobrecargado con responsabilidades de recopilación y compilación de datos, a menos que exista una necesidad clara y valiosa y los datos disponibles ayuden a informar su trabajo (p. ej., para apoyo educativo, evaluación del aprendizaje de los estudiantes, seguimiento de la equidad y monitoreo del progreso de escalamiento). Además, tomamos conocimiento de que **muchos actores de nivel medio recopilan, usan y mantienen información importante sobre las escuelas en su jurisdicción, pero no siempre de la forma en que los grupos externos de uso de datos conciben los datos y el uso de datos.** Hay lecciones a partir de esto, incluida la expansión de la comunidad global de lo que constituye datos útiles, y la incorporación en los sistemas de uso de datos del conocimiento de profesionales acumulado específico del contexto que ya poseen los actores de nivel medio.

Recomendaciones

PARA ACTORES DE NIVEL MEDIO:

- Mostrar disposición a participar en esfuerzos de apoyo y respeto orientados a fortalecer la capacidad de uso de datos e integrar la información del sistema en la toma de decisiones habitual.

PARA ACTORES DEL GOBIERNO CENTRAL:

- Simplificar los requisitos de recopilación de datos para los actores de nivel medio y priorizar el uso de la recopilación de datos oportuna y desglosada sobre los resultados de aprendizaje y los problemas de equidad.
- Aprovechar el conocimiento y la experiencia de primera mano del nivel medio para recopilar comentarios prácticos sobre la confiabilidad y utilidad del EMIS e identificar áreas de mejora.
- Optimizar y aumentar la coherencia y coordinación general entre los muchos centros de datos, fuentes y usos de un país en todos los niveles del sistema.
- Incluir mediciones cognitivas de los resultados de aprendizaje de los estudiantes que sean simples, fáciles de usar y psicométricamente válidos, y aportar estos datos a niveles locales (por ejemplo, consulte RTI International 2023).

PARA DONANTES, INSTITUCIONES FILANTRÓPICAS Y MULTILATERALES:

- Invertir en la capacitación y el fortalecimiento de la capacidad de uso de datos para la toma de decisiones en todos los niveles del sistema educativo, y apoyar los esfuerzos locales para fomentar una sólida cultura de datos.
- Ampliar la comprensión de qué datos son útiles para la toma de decisiones educativas, incluidos diseños de investigación cualitativos, participativos e innovadores que valoran las historias, las perspectivas de los participantes y los saberes indígenas.

PARA ONG Y OSC:

- Considerar qué conocimiento pueden tener los actores de nivel medio sobre las escuelas locales que no se capturan en el EMIS y cómo podría apoyar los esfuerzos existentes, y luego construir relaciones sólidas de cultura de datos con esos actores.
- Respaldar las prácticas de datos de los actores de nivel medio mediante innovaciones y experimentos implementados respetuosamente en torno al uso, el conocimiento y los comportamientos de los datos. Es probable que integrar el uso de nuevos datos en procesos de toma de decisiones preexistentes (en lugar de un reemplazo abrupto) sea el mejor enfoque.

DIMENSIÓN TRES: PERSONAS Y RELACIONES SOCIALES

Un sistema nunca es solo una colección de subestructuras interdependientes. Es un espacio dinámico en el que los seres humanos, a veces irrationales, llenos de intereses contrapuestos, afectados por la ideología y las interacciones sociales, piensan y actúan. Las historias profesionales, motivaciones, capacidades y relaciones colegiadas de las personas que habitan puestos de nivel medio influyen en su capacidad y motivación para participar en innovaciones educativas.

La capacitación y el desarrollo profesional insuficientes limitan la relación de los actores de nivel medio con la innovación

Una preocupación común con respecto al nivel medio es la falta de programas de capacitación, desarrollo profesional o tutoría específicos, lo que contribuye a una capacidad reducida y desigual entre los actores de ese nivel. Los encuestados de los cuatro países informaron que no hay capacitación (o al menos no reciente) sobre cómo tener éxito en puestos de nivel medio, y que no hay desarrollo profesional regular ni oportunidades de intercambio entre pares para crecer en sus funciones.

Nuestros datos recopilados confirman que la capacitación enfocada para los diferentes tipos de personas que desempeñan roles de nivel medio es una necesidad apremiante. En muchos casos, los roles de nivel medio fueron ocupados por exmaestros que recibieron poca o ninguna capacitación sobre el trabajo único del nivel medio o los programas cuya implementación son responsables de apoyar. Sabemos que el gobierno y la práctica de la educación no son lo mismo, por lo que los exmaestros o administradores escolares se beneficiarían de la capacitación especializada para sus nuevos roles. Un panelista en un seminario web reciente del Instituto Internacional de Planificación Educativa compartió una perspectiva iluminadora de Pakistán: “Un desafío con el nivel medio es que en nuestro sistema los roles de nivel medio a menudo son ocupados por educadores experimentados, a menudo sin capacitación, y esto crea dos problemas: las escuelas pierden un buen maestro y los sistemas obtienen un mal gerente medio” (IIEP de la UNESCO 2025).

En otros casos, especialmente en Malawi y Nepal, aprendimos que muchos funcionarios de nivel medio ingresan a sus funciones desde trabajos no educativos en sectores como la agricultura o la salud pública. La falta de capacitación especializada puede ser problemática en estas situaciones, ya que la gobernanza de otros sectores difiere de la gobernanza de la educación en innumerables maneras. Incluso los encuestados que habían estado en sus puestos de educación de nivel medio durante algún tiempo informaron que el desarrollo profesional para la era actual está muy atrasado, especialmente en el uso de tecnologías digitales y análisis de datos.

Los actores de nivel medio necesitan una comprensión profunda de la educación en sus ubicaciones y conocimiento de la gobernanza educativa para introducir, contextualizar, apoyar y escalar innovaciones que aborden las necesidades y oportunidades en sus jurisdicciones.

Esta falta de capacitación tiene implicaciones para todos los aspectos del trabajo de nivel medio, incluida la posible participación en el escalamiento. **Los actores de nivel medio necesitan una comprensión profunda de la educación en sus ubicaciones y conocimiento de la gobernanza educativa para introducir, contextualizar, apoyar y escalar innovaciones que aborden las necesidades y oportunidades en sus jurisdicciones.** Sin la experiencia o capacitación requeridas, su efectividad se reduce drásticamente. Además, las ubicaciones interesadas en aprovechar el nivel medio para el liderazgo instructivo, como defensores de la literatura global, se beneficiarían de la capacitación específica sobre el desarrollo de maestros y las nuevas innovaciones instruccionales. Por último, la función de gestión que históricamente ha predominado en muchos de estos roles de nivel intermedio podría obstaculizar el pensamiento innovador, especialmente en el caso de los funcionarios con larga trayectoria. Como señaló uno de nuestros consultores de investigación: "Estas son personas que han estado en el sistema durante años y podría ser difícil para ellos ponerse de pie y decir: 'Propongamos innovaciones nuevas'". Como resultado, el desarrollo profesional para los funcionarios en torno a fomentar la experimentación, la agencia y el pensamiento innovador podría ser una vía importante para ayudar al nivel medio a asumir la innovación y el trabajo de mejora escolar.

Recomendaciones

PARA ACTORES DE NIVEL MEDIO:

- Participar activamente en oportunidades para fortalecer la capacidad y recibir capacitación especializada.
- Estar dispuestos a dejar de lado algunas creencias profesionales preexistentes en favor de nuevos aprendizajes.

PARA ACTORES DEL GOBIERNO CENTRAL:

- Desarrollar y proporcionar una sólida capacitación inicial y un desarrollo profesional continuo para actores de educación de nivel medio que tengan en cuenta la experiencia y la historia profesional.
- Proporcionar capacitación específica y oportunidades de fortalecimiento de la capacidad para el personal de nivel medio en los nuevos programas para los que deben apoyar la implementación.
- Desarrollar marcos de competencias para roles de nivel medio para ayudar a fortalecer la capacidad y profesionalizarlos aún más.
- Contratar y retener solo a funcionarios de educación calificados y comprometidos.

PARA DONANTES, INSTITUCIONES FILANTRÓPICAS Y MULTILATERALES:

- Apoyar la puesta a prueba y el establecimiento de campos universitarios de estudio y programas de capacitación específicos en áreas como gobernanza educativa, liderazgo educativo y escalamiento de innovaciones educativas para el impacto.

PARA ONG Y OSC:

- Buscar oportunidades para proporcionar experiencia técnica a los actores de nivel medio para apoyar la innovación y atraer perspectivas alternativas y conjuntos de habilidades de vanguardia. Considerar incorporar o comisionar a un miembro del personal en agencias educativas de nivel medio al escalar una innovación en particular para proporcionar experiencia técnica y profundizar la comprensión de cómo integrar la innovación en el sistema.

El intercambio entre pares dentro del país es raro, lo que limita el intercambio de innovación y el aprendizaje colaborativo

El aprendizaje y la transformación de los sistemas son actividades sociales que no pueden tener éxito en forma aislada (Knapp 2008). La gobernanza educativa no es la excepción: **si el objetivo es expandir el impacto de las prácticas efectivas y las innovaciones en un sistema, el personal de nivel medio debe tener oportunidades auténticas para aprender unos de otros.** Sin embargo, los encuestados informaron que el aprendizaje entre pares es escaso o nulo entre los actores de nivel medio, especialmente aquellos que trabajan en diferentes geografías dentro de un país. Es un área en la que creemos que las ofertas estratégicas producirán rendimientos considerables.

Los encuestados de **Nepal** informaron poco intercambio de conocimientos entre los municipios, excepto por las visitas incidentales con colegas de otras localidades. Aunque existe una estructura de gobernanza regional, no involucra ni coordina ningún intercambio de conocimientos entre los municipios. En cambio, las innovaciones desarrolladas a nivel medio se implementan en silos. Los encuestados creen que esto se debe en gran medida a la ausencia histórica de una cultura de intercambio en el país, teniendo en cuenta que esto era persistente mucho antes de la descentralización. Por ejemplo, tanto Hupsekot como Jaimini son municipios rurales en la provincia de Gandaki con líderes de educación proactiva, pero nuestras entrevistas revelaron que ningún equipo de liderazgo sabía qué innovaciones ocurrieron recientemente en la otra ubicación. Para promover una cultura de compartir y publicitar su Book Free Friday, la Ciudad Municipal de Katmandú (KMC) publicó el plan de estudios en su sitio web, aunque esto parece ser una excepción a la práctica común.

También encontramos otros factores que contribuyen a la falta de intercambio entre pares a nivel medio en Nepal. Primero, se informó un sentido de rivalidad que desalienta la colaboración. Algunos alcaldes, nos dijeron, se niegan a adoptar modelos exitosos de municipios vecinos simplemente porque los oponentes políticos o líderes de otras unidades locales los implementaron primero. Un entrevistado dijo que algunos representantes electos no quieren dar la apariencia de “copiar las iniciativas” de otros municipios. En segundo lugar, no hay fondos para visitas de intercambio de conocimientos o reuniones de intercambio de pares. Aunque la Constitución de 2015 promueve el federalismo cooperativo y la colaboración entre los niveles del gobierno, y la Ley de Operación del Gobierno Local fomenta la coordinación entre los municipios (Centro de Recursos para la Democracia Nepal 2020), nos informaron que la ausencia de fondos impide que esto ocurra.

En **Malawi**, también escuchamos muy poco sobre el intercambio de conocimientos regionales o entre distritos, aunque la Asociación de Directores de Escuelas Secundarias de Malawi (Malawi Secondary School Headteachers' Association, MASSHA), una red recientemente desarrollada de directores de escuelas secundarias, podría resultar prometedora si se apoya y utiliza bien. Y tomamos conocimiento de grupos de trabajo técnicos que incluyen miembros de aldeas, distritos y nacionales, pero los entrevistados parecían no usarlos o incluso no saber sobre ellos. Se nos dijo de manera reiterada que no hay fondos suficientes para que las autoridades educativas visiten otras localidades, y que la decisión del país de transferir la educación a los gobiernos locales implica que ya no existe un nivel provincial que coordine el intercambio entre pares entre distritos y divisiones. Sin embargo, algunos funcionarios nos dijeron que visitan otros distritos en su tiempo libre para aprender. Por ejemplo, un funcionario se enteró de que otro distrito tiene sus propias oficinas educativas y nos dijo que quiere intentar hacerlo en su propia ubicación.

Tanto en la **República de Kirguistán** como en **El Salvador**, nos dijeron que no hay historia de intercambio de conocimientos entre ubicaciones, y que la centralización actual desalienta tanto este tipo de cultura de conocimiento distribuido como la capacidad del nivel medio para iniciar cualquier innovación de la que puedan aprender. Sin embargo, en El Salvador, conocemos un valioso componente intergeneracional dentro del cuerpo de directores departamentales, en el que algunos responsables pedagógicos con experiencia brindan mentoría informal a quienes recién se incorporan. Aunque no es una estructura oficial, esto ilumina una oportunidad de aprendizaje entre pares que podría formalizarse. Esta mentoría podría incluso ser recíproca, con oficiales de educación más nuevos que guían a los más veteranos en nuevos enfoques, tecnologías digitales y la promesa de pensamiento innovador.

Sabemos que una innovación que funciona en una ubicación no necesariamente funciona en otra, incluso dentro del mismo país. Y existen inquietudes válidas sobre la transferencia de educación como práctica global contemporánea (Steiner-Khamisi 2004). Al mismo tiempo, no hay dudas de que aprender y analizar colectivamente historias de éxito e innovaciones prometedoras mejora la educación y lleva la atención a las culturas de apoyo colegiado como prioridad. Es probable que haya un valor significativo en la inversión de recursos para establecer redes de intercambio entre pares, aunque puede requerir trabajo cultural difícil en lugares sin historial de intercambio.

Recomendaciones

PARA ACTORES DE NIVEL MEDIO:

- Identificar o abogar por oportunidades de aprendizaje formal o informal entre pares, intercambio de conocimientos y tutoría intergeneracional, tanto sobre el trabajo del nivel medio en general como sobre innovaciones prometedoras.
- Establecer comunidades de práctica en torno a reformas específicas en consideración para permitir el aprendizaje entre pares y apoyar la contextualización de la reforma.

PARA ACTORES DEL GOBIERNO CENTRAL:

- Formalizar y apoyar los sistemas de tutoría intergeneracional y las redes de intercambio entre pares entre actores de nivel medio (p. ej., foros anuales, reuniones periódicas enfocadas, un tema permanente de la agenda para reuniones existentes, canales de WhatsApp dedicados). Siempre que sea posible, construir sobre los mecanismos existentes para coordinar estas redes.
- En caso de existir, asignar a las oficinas educativas regionales o provinciales la tarea de mapear y compartir activamente las innovaciones que se estén probando o ampliando en todo el país.

PARA DONANTES, INSTITUCIONES FILANTRÓPICAS Y MULTILATERALES:

- Apoyar las estructuras y oportunidades de aprendizaje entre pares entre actores de nivel medio dentro de los países, especialmente actores que trabajan para contextualizar e implementar innovaciones similares en otros lugares.

PARA ONG Y OSC:

- Dedicar formalmente tiempo y recursos para conectarse con oficinas de nivel medio en todo un país a fin de solicitar su aporte, compartir experiencias colectivas en todas las geografías y fortalecer la capacidad de nivel medio en el camino.

DIMENSIÓN CUATRO: INFLUENCIAS EXTERNAS

Los países no están sellados herméticamente. Participan en decenas de arquitecturas, asociaciones, discursos e intercambios culturales internacionales y regionales superpuestos. Aunque el impacto de las influencias globales es generalmente más observable a nivel central en los países, encontramos influencias en, y posibilidades para, el nivel medio para interactuar con actores internacionales y países vecinos en la innovación y el escalamiento.

Los donantes globales y las ONG coordinan con actores de nivel medio, pero rara vez solicitan experiencia de nivel medio para escalar innovaciones

La función de los donantes y las ONG es significativa en todas las ubicaciones, pero si trabajan con el nivel medio y cómo lo hacen, varía según el contexto. Los entrevistados de los cuatro países informaron que los actores de nivel medio no formaban parte de la toma de decisiones en torno a qué innovaciones externas llevar a una ubicación o cómo ponerlas a prueba o escalarlas. En cambio, el nivel medio es principalmente responsable de coordinar la implementación de innovaciones externas en las comunidades y escuelas locales, y en el caso de Malawi, elegir dónde se implementará el trabajo. Priorizar las asociaciones de escalamiento entre financiadores/ONG y actores de nivel medio debe aumentar la capacidad de adaptar las innovaciones adecuadas a los contornos de una ubicación, garantizar la implementación y la puesta a prueba sensibles a la ubicación, fortalecer la propiedad local para un impacto sostenible y modelar para un país cómo involucrar a su nivel medio.

En **Nepal**, el nivel federal ha trabajado con donantes internacionales en educación desde la década de 1970, pero el apoyo al desarrollo ha disminuido últimamente a aproximadamente el 10 % del presupuesto educativo del país (Asociación Global para la Educación 2022). A partir de 2019, la Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo de Nepal (Ministerio de Finanzas, Nepal 2019) ha requerido que los socios de desarrollo trabajen a través del gobierno federal (en particular, la división de ayuda extranjera del Ministerio de Finanzas) cuando trabajen con gobiernos locales. Esto significa que los socios de desarrollo no pueden tener un acuerdo de financiamiento directo o memorando de entendimiento con los gobiernos locales u oficinas de nivel medio. Para las ONG locales e internacionales que trabajan en Nepal, encontramos algunas evidencias, pero no significativas, de alcance o compromiso con el nivel medio. Se informó que esto se debió a (a) la falta de priorización educativa en muchos municipios a favor del trabajo de infraestructura y (b) la percepción de que trabajar con ONG sigue siendo competencia del gobierno central. Un representante de desarrollo que trabaja en Nepal nos dijo:

En este momento, el gobierno central y los socios de desarrollo mapean y recopilan principalmente quién está haciendo qué con respecto a las innovaciones, lo cual no es ideal. Los socios de desarrollo van y vienen, y el gobierno central no es un jugador neutral. Los gobiernos locales tienen que demostrar su independencia: demostrar que pueden cumplir con sus mandatos. Por eso no siempre pueden mostrarse abiertos y vulnerables ante el gobierno central. Al hacerlo, corren el riesgo de parecer incapaces y perder autonomía.

Al hablar de innovaciones desarrolladas externamente, los encuestados de Nepal nos dijeron que las innovaciones presentadas por donantes u ONG no siempre se adaptan al contexto de sus municipios. Además, los encuestados informaron que no se le ha pedido al nivel medio que implemente proyectos conjuntos, excepto para proporcionar cierta coordinación y capacitación ocasional para maestros. Por último, algunos encuestados informaron que la falta de participación de nivel medio en la implementación del proyecto y la atención

inadecuada prestada al traspaso/propiedad local dan lugar a esfuerzos que no se mantienen después de su fase inicial. **Estas perspectivas sugieren que el nivel medio tiene un papel importante y sin explotar para infundir conocimiento y experiencia local en el trabajo de contextualizar una innovación desarrollada externamente para la prueba piloto y el escalamiento en una ubicación.**

Otro encuestado sugirió que un valor que aportan los socios de desarrollo es para el fortalecimiento del sistema a nivel local:

Nuestros gobiernos locales están solo en su segundo cargo. No siempre son lo suficientemente fuertes como para proponer innovaciones integrales por su cuenta. Si observan a Katmandú, que es una excepción: el motivo por el que tienen innovaciones es porque tienen expertos y consultores que los guían. [En nuestras áreas rurales,] no tenemos nada de ese tipo. Por lo tanto, lo primero que creo que los socios de desarrollo deben hacer es fortalecer el sistema del gobierno local cuando se trata de nuevas iniciativas educativas.

En la **República de Kirguistán**, el sistema educativo ha recibido un apoyo significativo de financiadores internacionales durante décadas (Ekonomist.kg 2021). Las decisiones sobre qué innovaciones externas adoptar e implementar se toman a nivel central. Para estas iniciativas, los consultores asociados con el financiador o la ONG se reúnen rutinariamente para reunir grupos de trabajo de educadores de Kirguistán (generalmente no de nivel medio), que contextualizan la innovación para la implementación en todo el país y desarrollan planes de implementación que serán coordinados y llevados a cabo por funcionarios de nivel medio en el país y equipos expertos de la sociedad civil que trabajan juntos. El departamento de educación del distrito recibe una orden de implementación que debe seguir. Se nos informó que, excepto en los casos de iniciativas municipales menores, no se solicita conocimiento local de nivel medio, experiencia educativa o toma de decisiones durante la implementación. Al igual que en Nepal, los entrevistados hablaron sobre reformas desarrolladas externamente que no siempre se ajustan a las necesidades del país. Y de manera similar a los cuatro países, estos esfuerzos a menudo se describían como proyectos a corto plazo que no eran sostenibles más allá de su financiamiento y se centraban más en las agendas propias de los donantes que en mejorar la educación en el país.

En **Malawi**, la educación también depende en gran medida de donantes extranjeros y ONG que aportan innovaciones externas para su implementación (Walls 2025). Si bien hubo cierta evidencia de que una innovación externa a menudo comienza en una sola ubicación o conjunto de escuelas antes de expandirse, en otras palabras, algún tipo de prueba piloto antes de escalarla, el personal educativo de nivel medio que entrevistamos informa que no está invitado a contribuir a ninguna parte del proceso de escalamiento (p. ej., contextualizar, probar o refinar los planes de innovación o implementación).

A diferencia de Nepal, y algo como en la República de Kirguistán, los esfuerzos de implementación por parte de actores externos implican la coordinación con el nivel medio para la educación primaria. Los donantes y las ONG generalmente proponen innovaciones a nivel central, pero una vez aprobadas, transfieren fondos directamente a los distritos y funcionarios locales que coordinan la implementación y el monitoreo. El personal a nivel de distrito proporciona apoyo a las ONG y determina qué escuelas o pueblos recibirán programas o trabajo de infraestructura. Supimos de casos en los que se invitó a representantes de ONG a unirse al Comité de Gestión de Educación del Distrito cuando se analizan las necesidades y los planes de educación. Como tal, si bien no seleccionan innovaciones externas, los actores de nivel medio para la educación primaria desempeñan un papel en la coordinación de la implementación. Esto ofrece un ejemplo de cómo el nivel medio puede participar aún

más en el proceso de escalar la innovación. Sin embargo, para la educación secundaria, nos dijeron que los funcionarios de nivel medio solían interactuar directamente con las ONG en sus jurisdicciones, pero que el Consejo de Organizaciones No Gubernamentales (Council of Non-Governmental Organizations, CONGOMA) de nivel central ha asumido esa función. Como resultado, este trabajo ahora se controla a nivel central. Como nos dijo un gerente de división: "Ahora es como si solo fuéramos visitantes del proceso".

Algunos funcionarios de nivel medio informaron que creen que una de sus responsabilidades es garantizar que las ONG y los donantes estén satisfechos y que su trabajo esté bien respaldado. Esto se debe tanto a que los funcionarios quieren que las ONG y los donantes continúen trabajando en sus ubicaciones como a que quieren que los esfuerzos tengan éxito. Esto nos recuerda el delicado equilibrio requerido de los funcionarios de nivel medio para ser sinceros con los socios externos sobre el potencial del trabajo para el impacto sostenible y para garantizar que estos grupos externos continuarán trabajando en la ubicación, especialmente dada la realidad de las limitaciones de recursos.

En **El Salvador**, las innovaciones se seleccionan a nivel central y a menudo son el resultado de asociaciones entre el nivel central y las organizaciones de donantes internacionales. A diferencia de la República de Kirguistán y Malawi, los planes de implementación para estas innovaciones también se desarrollan a nivel central, a menudo en asociación con desarrolladores de proyectos externos y sin aportes de nivel medio. Si se va a realizar una consulta o investigación con las comunidades locales, el nivel central se encarga de esto. La responsabilidad del nivel medio es recibir y conocer la reforma y apoyar a los maestros en su implementación, y nadie que entrevistamos tenía inquietudes sobre esta división de responsabilidades ni quería que fuera de otro modo. Se nos dijo que anteriormente había una considerable colaboración a nivel local con las ONG en torno a las innovaciones educativas, pero eso terminó en 2019.

Para los países que desean aprovechar mejor el nivel medio, incluir más plenamente al personal de nivel medio en la toma de decisiones, el escalamiento y la evaluación de los proyectos de asociación educativa puede aumentar la propiedad y el compromiso local con la reforma y dar al proceso de implementación y escalamiento el beneficio del conocimiento y el apoyo de nivel medio. Específicamente, los actores de nivel medio podrían tener roles más activos en la implementación, contextualización y determinación de la escala óptima de innovaciones externas. Además, a medida que la comunidad de financiación contemporánea se reagrupa y planifica nuevas direcciones en respuesta a los recientes cambios tectónicos en la financiación de la educación global (incluida, entre otras, la decisión de la administración Trump de principios de 2025 de cesar la financiación del desarrollo internacional del gobierno de los EE. UU.), podría priorizar el nivel medio como una palanca de mejora rentable y de gran promesa.

Recomendaciones

PARA ACTORES DE NIVEL MEDIO:

- Obtener información sobre las ONG internacionales y otros grupos de educación externa que trabajan a nivel local y familiarizarse con la ampliación del impacto como campo (por ejemplo, consulte Curtiss Wyss et al. 2023).
- Buscar formas de comunicarse con equipos externos que deseen contribuir a la educación en el área o recibirlas. Cuando sea posible, establecer sistemas formales para trabajar en sus innovaciones.

PARA ACTORES DEL GOBIERNO CENTRAL:

- Empoderar a los actores de nivel medio para que asuman un papel más activo en la gestión de la implementación de innovaciones iniciadas externamente, incluida la selección de ubicaciones, la información de contextualización, el monitoreo del progreso y la determinación de la escala óptima.

PARA DONANTES, INSTITUCIONES FILANTRÓPICAS Y MULTILATERALES:

- Priorizar el trabajo con aquellos actores externos (ONG, equipos de escalamiento, etc.) que tengan relaciones sólidas existentes con actores gubernamentales centrales y de nivel medio e incluir en las subvenciones apoyo para el trabajo, que insume mucho tiempo, de mantener esas relaciones.

PARA ONG Y OSC:

- Solicitar el conocimiento y la experiencia local del personal de nivel medio que pueda (a) informar la contextualización de las innovaciones externas para adaptarse al contexto local, (b) alinear la implementación con los calendarios y contornos escolares, y (c) proporcionar información detallada sobre reformas e innovaciones anteriores sobre las cuales construir.

El aprendizaje internacional y el intercambio de conocimientos no se utilizan lo suficiente

Cuando se les preguntó si conocían prácticas educativas prometedoras o innovaciones fuera de su propio país, la mayoría de los encuestados de nivel medio dijeron que no saben qué están haciendo los países vecinos aparte de las oportunidades de aprendizaje informal, como “Tengo un amigo allí” o “Estudié en Bangladesh”. En la mayoría de los casos, los motivos propuestos para esto fueron que no hay un sistema o cultura para compartir entre países y, dadas las pocas oportunidades que tiene el nivel medio para iniciar innovaciones, no hay motivación para aprender.

En **Malawi** y **Nepal**, se nos dijo que existe muy poco intercambio de conocimientos a nivel internacional o regional, ya sea de manera presencial o a través de redes en línea. Un entrevistado en Malawi dijo: “Solo nos preocupan nuestros propios problemas”.

En la **República de Kirguistán** y **El Salvador**, existe una práctica de que los funcionarios de educación del gobierno visiten y sean visitados por países vecinos, pero esto se limita al personal de nivel central. En la República de Kirguistán, escuchamos sobre foros occasionales de innovación del sector social para que el nivel central conozca las reformas en los países vecinos. Sin embargo, en ningún país encontramos funcionarios de nivel medio que viajaran formalmente fuera del país o participaran en el aprendizaje internacional entre pares.

Incorporar actores de nivel medio en conversaciones y redes globales para la transformación educativa ofrece un valor significativo tanto para ellos como para la comunidad educativa global en general. Al mismo tiempo, existe una necesidad cardinal de respetar y abogar por mantener la singularidad de los países y regiones, y no es el caso de que la transferencia de educación u homogeneidad siempre constituya el mejor enfoque. Un enfoque equilibrado parece más inteligente.

Recomendaciones

PARA ACTORES DE NIVEL MEDIO:

- Defender activamente y participar en las redes y actividades de intercambio de conocimientos regionales e internacionales disponibles siempre que sea posible. Iniciar conversaciones con pares y ONG externas sobre las tendencias e innovaciones educativas actuales en países vecinos.
- Buscar y leer documentos e informes existentes que intentan empoderar y fortalecer a los actores de nivel medio como expertos en educación global.

PARA ACTORES DEL GOBIERNO CENTRAL:

- Brindar acceso a tecnología mejorada de la información y las comunicaciones para que los actores de nivel medio puedan comunicarse periódicamente con sus pares en países vecinos.
- Considerar la inclusión de funcionarios de nivel medio en eventos internacionales de intercambio de conocimientos o visitas a países vecinos.

PARA DONANTES, INSTITUCIONES FILANTRÓPICAS Y MULTILATERALES:

- Ofrecer oportunidades financiadas para recorridos de aprendizaje transnacionales y asistencia a conferencias para actores de nivel medio e identificar formas de fomentar la participación de nivel medio en talleres de escala internacional existentes y redes de educación global en línea.

PARA ONG Y OSC:

- Priorizar la inclusión de actores de nivel medio dentro y fuera del gobierno en redes, conversaciones y sistemas de difusión de conocimientos relevantes.

Conclusión: Cómo aprovechar el poder de la agencia de nivel medio

Para cosechar los beneficios del conocimiento, la experiencia y la proximidad del nivel medio a las escuelas, los gobiernos centrales se beneficiarían al incluir más completamente a los funcionarios de nivel medio en el trabajo de identificar, adoptar, poner a prueba, contextualizar y escalar innovaciones. Esto podría denominarse “aprovechamiento del poder de la agencia de nivel medio”.

Para los países comprometidos con la descentralización, los beneficios de la responsabilidad local, la participación sostenida y la propiedad comunitaria no se obtendrán hasta que el nivel medio posea suficiente capacidad, autonomía, autoridad y apoyo para contribuir a las innovaciones y asumir la responsabilidad de la educación en sus jurisdicciones. Esto no puede ocurrir a menos que los gobiernos reconozcan las implicaciones educativas negativas de preservar el poder central excesivo en un contexto descentralizado. Y para todos los países, descentralizados o no, apoyar al nivel medio para contribuir significativamente al trabajo de políticas e innovación y comunicar su conocimiento y experiencia hacia los niveles superiores debería ser una prioridad alta.

No deseamos restar importancia al papel de los niveles centrales de educación comprometidos y con visión de futuro. Y no queremos que el nivel medio sea el siguiente nivel del sistema al que culpar. Sin embargo, como hemos presentado en este informe, existen innumerables contribuciones a la transformación educativa que el nivel local medio puede proporcionar. Para los PIBM que desean aprovechar el nivel medio, cada parte debe estar dispuesta a comprometerse: el nivel medio para aceptar una mayor autonomía a través de una capacidad fortalecida y un trabajo arduo, y el nivel central para entregar autoridad adicional a las oficinas de nivel medio y confiar en el proceso.

Para lograr estos objetivos, esperamos que los gobiernos centrales consideren compartir su poder y reestructurar sus sistemas de gobernanza para transferir más innovación y responsabilidad de mejora de la educación al nivel medio. Esperamos que los actores de nivel medio se pongan a la altura de la ocasión y asuman (o exijan) una mayor responsabilidad por el trabajo de innovación en la educación. Esperamos que las ONG y los financiadores que trabajan con o en el nivel medio prioricen un programa de apoyo y desbloqueo del potencial del nivel medio en las formas recomendadas en este resumen. Y esperamos que las organizaciones de escalamiento continúen aprendiendo cómo funciona *actualmente* el nivel medio y *cómo puede* funcionar de manera diferente para que puedan involucrar de manera productiva a este nivel del sistema. De esta manera, esperamos que las localidades de todo el mundo trabajen en colaboración para liberar el potencial del nivel medio y aprovechar su capacidad inherente para mejorar los sistemas educativos para las comunidades, los niños y las localidades enteras.

Referencias

- Anand, Gautam, Aishwarya Atluri, Lee Crawford, Todd Pugatch y Ketki Sheth. 2023. "Improving School Management in Low and Middle Income Countries: A Systematic Review". *Economics of Education Review* 97: 102464. <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2023.102464>.
- Banco Asiático de Desarrollo. 2017. *Ley de Gobernanza Local, 2017* (Nepal). Consultado el 24 de septiembre de 2025. <https://lpr.adb.org/resource/local-governance-act-2017-nepal>.
- Asim, Minahil, Danilo Dalmon e Isabel Núñez. 2025. *What Do We Know About the Middle Tier of Education Governance from Latin America?* Documento de trabajo. Universidad de Ottawa, Universidad Kobe y Universidad de Toronto.
- Asim, Minahil, Karen Mundy, Caroline Manion e Izza Tahir. 2023. "The 'Missing Middle' of Education Service Delivery in Low- and Middle-Income Countries". *Comparative Education Review* 67 (2): 353–78. <https://doi.org/10.1086/724280>.
- Bärlocher, Milene y Bridgitte Ueberhall. 2019. *Unequal Access to Public Education in El Salvador: The Impact of Social Stratification and Violence on the Schooling of Unprivileged Youth*. Universidad de Friburgo. https://www.academia.edu/41672764/Unequal_access_to_public_education_in_El_Salvador_The_Impact_of_Social_Stratification_and_Violence_on_the_schooling_of_unprivileged_Youth
- Brookings Institution. 2025. *About Millions Learning*. Consultado el 24 de septiembre de 2025. <https://www.brookings.edu/projects/millions-learning/about/>.
- Cameron, Leanne M., Serhiy Kovalchuk, Sophia M. D'Angelo y Aissata Assane Igodoe. 2025. "Localizing the Education Development Research Agenda in the Global South: The Case of GPE KIX". *International Journal of Educational Development* 113: 103207. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2025.103207>.
- Biblioteca CEPA. 1998. *Política de descentralización de Malawi de 1998*. Consultado el 24 de septiembre de 2025. <https://library.cepa.org.mw/government-publications/malawi-decentralization-policy-1998/>.
- Childress, David, Chloé Chimier, Charlotte Jones, Ella Page y Barbara Tournier. 2020. *Change Agents: Emerging Evidence on Instructional Leadership at the Middle Tier*. UNESCO. <https://www.iiep.unesco.org/en/publication/change-agents-emerging-evidence-instructional-leadership-middle-tier>.
- Chimier, Chloé, Charlotte Jones y Barbara Tournier, eds. 2023. *Leading Teaching and Learning Together: The Role of the Middle Tier*. IIEP de la UNESCO y Fideicomiso de Desarrollo Educativo.
- Secretaría de la Asamblea Constituyente. *Constitución de Nepal 2015*. Traducción no oficial al inglés. Consultado el 24 de septiembre de 2025. https://constitutionnet.org/sites/default/files/nepal_constituton_2015_24_sep_2015.pdf.
- Curtiss Wyss, Molly, Maya Elliott, Jenny Perlman Robinson y Ghulam Omar Qargha. 2023. "Scaling Impact in Education for Transformative Change". Brookings Institution, 12 de junio. <https://www.brookings.edu/articles/scaling-impact-in-education-for-transformative-change/>.
- Daly, Alan J. y Kara S. Finnigan. 2011. "The Ebb and Flow of Social Network Ties Between District Leaders under High-Stakes Accountability". *American Educational Research Journal* 48 (1): 39–79. <https://doi.org/10.3102/0002831210368990>.
- de Kock, Tarryn, Andrew Paterson y Nyikiwa Shishenge. 2025. *Dynamics of Middle Tier Support in the South African Education System: Contextual and Institutional Influences*. Learning Generation Initiative. <https://learninggeneration.org/wp-content/uploads/2025/03/Dynamics-of-Middle-Tier-Support-in-the-South-African-Education-System.pdf>.
- Centro de Recursos para la Democracia de Nepal. 2020. *The Interrelationship between Three Levels of Governments in Nepal's Federal Structure: A Study Report*. Centro de Recursos para la Democracia de Nepal. https://www.democracyresource.org/wp-content/uploads/2020/10/Inter-Government-Relation_EngVer_13October2020.pdf.
- Economist.kg. 2021. "Кто? Сколько? Когда? – Масштабный обзор внешней помощи Кыргызстану с 1992 по 2020 годы [Who? How Much? When? – A Comprehensive Overview of Foreign Aid to Kyrgyzstan from 1992 to 2020]". Economist.kg, 1 de junio de 2021. <https://economist.kg/potok-grantov-i-kreditov/2021/06/01/kto-skolko-kogda-masshtabnyj-obzor-vneshnej-pomoshchi-kyrgyzstanu-s-1992-po-2020-gody/>.

- Edwards, Brent Jr. y David E. DeMatthews. 2014. "Historical Trends in Educational Decentralization in the United States and Developing Countries: A Periodization and Comparison in the Post-WWII Context". *Education Policy Analysis Archives* 22 (40): 1–20. <https://epaa.asu.edu/index.php/epaa/article/view/1256>.
- Elvir, Ana Patricia, Christopher Martin y C. M. Posner, eds. 2017. *Education in Mexico, Central America and the Latin Caribbean*. 1st ed. Bloomsbury Academic. <https://doi.org/10.5040/9781474267717>.
- Fullan, Michael. 2015. "Leadership from the Middle: A System Strategy". *Education Canada* 55 (4): 22–26. <https://michaelfullan.ca/leadership-from-the-middle-a-system-strategy/>.
- Fuller, Bruce. 2022. *When Schools Work: Pluralist Politics and Institutional Reform in Los Angeles*. Johns Hopkins University Press.
- Global Education Cluster. 2024. 2024 Global Education Cluster Annual Report. Global Education Cluster. <https://www.educationcluster.net/>.
- Asociación Global para la Educación. 2022. Plan del sector educativo escolar de Nepal. (PDF). Recuperado de <https://www.globalpartnership.org/node/document/download?file=document/file/2022-11-nepal-school%20education-sector-plan.pdf>.
- Gobierno de Malawi. 2024. *Política nacional de descentralización revisada*. Lilongwe: Ministerio de Gobierno Local, Unidad y Cultura.
- Hargreaves, Andy. 2023. *Leading from the Middle: Strategies for Effective Educational Reform*. Routledge.
- Hickey, Samuel y Naomi Hossain, eds. 2019. *The Politics of Education in Developing Countries: From Schooling to Learning*. Oxford University Press. <https://global.oup.com/academic/product/the-politics-of-education-in-developing-countries-9780198835684?cc=us&lang=en&>.
- Knapp, Michael S. 2008. "How Can Organizational and Sociocultural Learning Theories Shed Light on District Instructional Reform?" *American Journal of Education* 114 (4): 521–39. <https://doi.org/10.1086/589313>.
- Kufaine, Noel y Oliver Mtapuri. 2014. "Education Decentralisation in Malawi: Legitimate but Incomplete Masked in Dilemmas of Leadership Roles and Responsibilities". *Mediterranean Journal of Social Sciences* 5 (23): 764–71. <https://doi.org/10.5901/mjss.2014.v5n23p764>.
- República de Kirguistán. 2003. *Law on the New Wording of the Constitution of the Kyrgyz Republic*. Bishkek. Consultado el 24 de septiembre de 2025. <https://constitutionnet.org/sites/default/files/Kyrgyzstan%20Constitution.pdf>.
- República de Kirguistán. 2021. *Constitución de la República de Kirguistán*. Bishkek. Consultado el 24 de septiembre de 2025. <https://constsot.kg/wp-content/uploads/2022/06/constitution-of-the-kyrgyz-republic.pdf>.
- La Prensa Gráfica. 2025. "2025 Inicia con despidos en el Ministerio de Educación". *La Prensa Gráfica*, 6 de enero de 2025. <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/2025-inicia-con-despidos-en-el-Ministerio-de-Educacion-20250106-0091.html>.
- Ley del Gobierno Local, Capítulo 22:01 (Malawi). 2017. Versión al 31 de diciembre de 2017. Consultado el 24 de septiembre de 2025. <https://malawili.org/akn/mw/act/1998/42/eng@2017-12-31>.
- Marion, Russ. 1999. *The Edge of Organization: Chaos and Complexity Theories of Formal Social Systems*. SAGE Publications, Inc.
- Meza, Darlyn, José L. Guzmán y Lorena De Varela. 2004. *Educo: A Community-Managed Education Program in Rural El Salvador (1991-2003)*. Washington, DC: Banco Mundial. Consultado el 24 de septiembre de 2025. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/152771468746340775/educo-a-community-managed-education-program-in-rural-el-salvador-1991-2003>.
- Ministerio de Educación de la República de Kirguistán. 2024. "Kyrgyzstan to Simplify Mechanism for Opening Kindergartens at Home". *Ministerio de Educación de la República de Kirguistán*, 27 de enero. <https://edu.gov.kg/posts/2474/>.
- Ministerio de Finanzas, Nepal. 2019. *Política Internacional de Cooperación para el Desarrollo 2019*. Katmandú. Consultado el 24 de septiembre de 2025. <https://mof.gov.np/content/1414/international-development-cooperation-policy-2019/>.
- MyRepública. 2023. "Committee Formed for Developing Local Curriculum in Humla". *República*, 17 de agosto. <https://myrepublica.nagariknetwork.com/news/committed-formed-for-developing-local-curriculum-in-humla/>.
- MyRepública. 2025. "Teachers' Federation Warns of Protest if Education Act Not Issued by July 7". *República*, 1 de

- julio. <https://www.myrepublica.nagariknetwork.com/news/teachers-federation-warns-of-protest-if-education-act-not-issued-by-july-7-10-84.html>.
- Ojha, Anup. 2023. "KMC's Textbook-Free Fridays Drive Makes Students Happy". *The Kathmandu Post*, 22 de junio. <https://kathmandupost.com/kathmandu/2023/06/22/kmc-s-textbook-free-fridays-drive-makes-students-happy>.
- Olsen, Brad. 2023. *Government Decisionmaking on Education in Low- and Middle-Income Countries: Understanding the Fit among Innovation, Scaling Strategy, and Broader Environment*. Brookings Institution. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2023/08/Olsen-2023.pdf>.
- Olsen, Brad y Ghulam O. Qargha. 2022. *How Do Government Decisionmakers Adopt Education Innovations for Scale? Implications for National-Level Education Policymaking in Low- and Middle-Income Countries*. Brookings Institution. <https://www.brookings.edu/articles/how-do-government-decisionmakers-adopt-education-innovations-for-scale/>.
- Olsen, Brad, Maya Elliott y Rohan Carter-Rau. 2024. *Education Leadership as Balancing Various Forces, Pressures, and System Parts*. UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000391624>.
- RTI International. 2023. *Learning at Scale: Final Report*. Preparado para el Centro para el Desarrollo Global y la Fundación Bill & Melinda Gates. <https://learningatscale.net/wp-content/uploads/2023/10/Learning-at-Scale-Final-Report-.pdf>
- Sager, Fritz y Christian Rosser. 2021. "Weberian Bureaucracy". *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.166>.
- Sharma, Gunjan, Aditi Desai y Yusuf Sayed. 2024. "Supporting Equitable Teaching and Teachers: The Role of Middle-Tier Leadership in India and South Africa". *Informe de monitoreo de educación en el mundo de la UNESCO ED/GEMR/MRT/2024/BP1/01*. <https://doi.org/10.54676/UJMA8055>.
- Spindelman, Deborah y Luis Crouch. 2025. "Purpose of Education in Former British African Colonies: From Contestation to Bureaucratization". *International Journal of Educational Development* 113: 103226. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2025.103226>.
- Stern, Jonathan, Matthew Jukes, Benjamin Piper, Joseph DeStefano, Jessica Mejia, Peggy Dubeck, Bidemi Carroll, Rachel Jordan, Cosmus Gatuyu, Tabitha Nduku, Maitri Punjabi, Christine Harris Van Keuren y Fatima Tufail. 2021. *Learning at Scale: Interim Report*. RTI International. <https://shared.rti.org/content/learning-scale-interim-report>.
- Steiner-Khamisi, Gita, ed. 2004. *The Global Politics of Educational Borrowing and Lending*. Teachers College Press.
- Tournier, Barbara, Chloe Chimier y Elena Klein. 2025. "Improving the Quality of Teaching at Scale: Middle-Tier Instructional Leaders as Change Agents". *ECNU Review of Education*: 1–21. <https://doi.org/10.1177/20965311251329338>.
- Instituto Internacional para la Planificación Educativa (International Institute for Educational Planning, IIEP)** de la UNESCO. 2025. "Leveraging the Potential of the Middle Tier to Improve Education Outcomes". Moderado por Am Gagnon. Seminario web, 10 de julio. Publicado el 10 de julio de 2025 por el IIEP de la UNESCO. YouTube, 1:23:33. <https://www.youtube.com/watch?v=TD7vKJuOcoQ&t=1s>.
- Walls, Elena. 2025. *Impact of USAID Withdrawal on Global Education and Skills Development*. European Training Foundation. <https://www.etf.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/impact-usaid-withdrawal-global-education-and-skills>
- Banco Mundial. 2025. *Malawi Overview*. Banco Mundial. <https://www.worldbank.org/en/country/malawi/overview>
- UNFPA Malawi. 2016. "Mother Groups – Underutilized Resource in Girls' Education in Malawi". 11 de agosto. Consultado el 24 de septiembre de 2025. <https://malawi.unfpa.org/en/news/mother-groups-%E2%80%93-underutilized-resource-girls%E2%80%99-education-malawi>.

Notas finales de la Figura 1

EL SALVADOR

1. El Banco Central de la Reserva, El Censo de Población y Vivienda de El Salvador 2024.
2. "Indicador: Gasto en educación como porcentaje del gasto total del gobierno (%)", Datos del Banco Mundial, consultado el 8 de octubre de 2025.
3. "Indicador: Tasa de finalización, educación primaria, ambos sexos (%)", UNESCO, consultado el 29 de julio de 2025.
4. "Indicador: Tasa de finalización, educación secundaria superior, ambos sexos (%)", UNESCO. Consultado el 29 de julio de 2025.
5. "Indicador: Relación de estudiantes-maestros, escuela primaria", Datos del Banco Mundial, consultado el 29 de julio de 2025.
6. "Indicador: Índice de estudiantes-maestros, escuela secundaria", Datos del Banco Mundial. Consultado el 24 de septiembre de 2025.
7. "Indicador: Tasa de alfabetización, total de adultos (% de personas de 15 años o más)", Datos del Banco Mundial, consultado el 29 de julio de 2025.

REPÚBLICA DE KIRGIISTÁN

8. "Kyrgyzstan Population" World Population Review, consultado el 31 de julio de 2025,<https://worldpopulationreview.com/countries/kyrgyzstan#population>.
9. National Statistical Committee of the Kyrgyz Republic, Education and Science in the Kyrgyz Republic: Statistical Publication 2018–2022 (UNICEF, 2023), <https://stat.gov.kg/media/publicationarchive/fa3392ca-c76e-456f-badd-7a324ff5204d.pdf>.
10. "Indicador: Tasa de finalización, educación primaria, ambos sexos (%)", Datos de UIS, consultado el 29 de julio de 2025.
11. "Indicador: Tasa de finalización, educación secundaria superior, ambos sexos (%)", Datos de UIS, consultado el 29 de julio de 2025.
12. "Indicador: Tasa de finalización en escuela primaria, total (% del grupo etario relevante)", Banco Mundial, consultado el 29 de julio de 2025.
13. "Indicador: Índice de estudiantes-maestros, escuela secundaria", Datos del Banco Mundial. Consultado el 29 de julio de 2025.
14. Cálculo de los autores basado en el censo de 2022. Ver: Comité Nacional de Estadística de la República de Kirguistán. Censo de Población y Vivienda de la República de Kirguistán 2022: Principales características sociodemográficas. Bishkek: Comité Nacional de Estadística de la República de Kirguistán, 2022. <https://stat.gov.kg/en/publications/perepis-naseleniya-i-zhilishnogo-fonda-kyrgyzskoj-respublikii-2022-goda-kniga-i-osnovnye-socialno-demograficheskie-harakteristiki/>

MALAWI

15. "Indicador: Población, total", Banco Mundial, consultado el 29 de julio de 2025
16. Gobierno de Malawi, Ministerio de Educación. Informe de estadísticas educativas de Malawi 2023/24. Lilongwe, 2024.
17. Gobierno de Malawi, Ministerio de Educación. Informe de estadísticas educativas de Malawi 2023/24. Lilongwe, 2024.
18. Gobierno de Malawi, Ministerio de Educación. Informe de estadísticas educativas de Malawi 2023/24. Lilongwe, 2024.
19. Gobierno de Malawi, Ministerio de Educación. Informe de estadísticas educativas de Malawi 2023/24. Lilongwe, 2024.
20. Gobierno de Malawi, Ministerio de Educación. Informe de estadísticas educativas de Malawi 2023/24. Lilongwe, 2024.
21. Datos del Banco Mundial, "Indicador: Tasa de alfabetización, total de adultos (% de personas de 15 años o más)".

NEPAL

22. Datos del Banco Mundial, “Indicador: Población, total”
23. “Education Budget Sees No Departure”, Kathmandu Post, 30 de mayo de 2025. Consultado el 24 de septiembre de 2025. <https://kathmandupost.com/money/2025/05/30/education-budget-sees-no-departure>.
24. Datos de UIS, “Indicador: Tasa de finalización, educación primaria, ambos sexos (%).”
25. Datos de UIS, “Indicador: Tasa de finalización, educación secundaria superior, ambos sexos (%).”
26. Datos del Banco Mundial, “Indicador: Relación estudiantes-maestros, escuela primaria”.
27. Datos del Banco Mundial. “Indicador: Relación estudiantes-maestros, escuela secundaria”. Consultado el 29 de julio de 2025.
28. “Nepal’s Literacy Rate Reaches 77.4 Percent,” Republica, a partir del 26 de junio de 2024, <https://www.myrepublica.nagariknetwork.com/news/nepal-s-literacy-rate-reaches-77-4-percent>.

BROOKINGS

1775 Massachusetts Ave NW
Washington, DC 20036
(202) 797-6000
www.brookings.edu