Centro de Investigación Avanzada en Educación
Universidad de Chile

Documento de Trabajo Nº 7 , Abril 2013

Situación educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación para todos 2015

Cristián Bellei, Ximena Poblete, Paulina Sepúlveda, Víctor Orellana, Geraldine Abarca

Situación educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación para todos 2015 *

Cristián Bellei (coordinador)

Ximena Poblete

Paulina Sepúlveda

Víctor Orellana

Geraldine Abarca

10 de Diciembre de 2012.

---

* El documento "Situación Educativa de la América Latina y el Caribe: Hacia la educación para todos 2015" fue elaborado por un grupo de académicos del Centro de Investigación Avanzada en Educación de la Universidad de Chile, por encargo de la Oficina de UNESCO en Santiago. El reporte constituye un documento de trabajo del grupo de reflexión UNESCO - CEPAL sobre la Educación Para Todos al 2015 y más allá en la región y será presentado como insumo a la Tercera Reunión de la Mesa del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC), México, Enero 2013. Todo esto se realiza en el marco de un proceso mundial, que involucra a diferentes agencias de Naciones Unidas y de cooperación internacional, los gobiernos, y organizaciones de la sociedad civil, cuyo propósito es contribuir a acelerar el cumplimiento de los objetivos y avanzar en la construcción de la agenda de educación para todos post 2015.

Los autores agradecen los críticos comentarios y útiles sugerencias hechos a una versión preliminar del texto por Beatrice Ávalos, Juan E. García-Huidobro, Marcela Gajardo, Sylvia Eyzaguirre, Daniel Contreras, Ernesto Treviño, Viola Espínola, Carlos E. Beca, Carlos Concha, Francisco J. Gil, Francisco Lagos, Lorena Medina, René Varas, Martín Hopenhayn, Jorge Sequeria, Daniela Trucco, Ernesto Espíndola, Atilio Pizarro, Moritz Bilagher, Paz Portales, Juan C. Perusia.

Países incluidos en el Informe

Este informe abarca los 41 países y territorios de América Latina y el Caribe, cuyos nombres se presentan más abajo junto a sus identificadores (usados en gráficos y cuadros).

América Latina		***El Caribe***	
AR	Argentina	AI	Anguila
BO	Bolivia	AG	Antigua y Barbuda
BR	Brasil	AN	Antillas Holandesas
CO	Colombia	AW	Aruba
CR	Costa Rica	BS	Bahamas
CU	Cuba	BB	Barbados
CL	Chile	BZ	Belice
EC	Ecuador	BM	Bermudas
SV	El Salvador	DM	Dominica
GT	Guatemala	GD	Granada
HN	Honduras	GY	Guyana
MX	México	HT	Haití
NI	Nicaragua	KY	Islas Caimán
PN	Panamá	TC	Islas Turcos y Caicos
PY	Paraguay	VG	Islas Vírgenes Británicas
PE	Perú	JM	Jamaica
DO	República Dominicana	MS	Montserrat
UY	Uruguay	KN	San Kitts y Nevis
VE	Venezuela	VC	San Vicente y las Granadinas
		LC	Santa Lucía
		SR	Surinam
		TT	Trinidad y Tobago

Índice

1. Introducción y síntesis 5

2. Tendencias en el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe 15

3. Inversión pública en educación en América Latina y el Caribe 19

4. El cuidado y la educación de la primera infancia 25

5. Enseñanza primaria: acceso y conclusión. 36

6. Educación secundaria 51

7. El desafío de la calidad de la educación 65

7.1. Logros de aprendizaje y aseguramiento de la calidad 67

7.2. Docentes y calidad de la educación 74

7.3. Clima Escolar y su relación con la calidad de la educación 80

7.4. Educación para la ciudadanía y calidad de la educación 82

7.5. Educación y tecnologías de la información y comunicación 87

8. Educación superior 90

9. Equidad de género en la educación 97

10. Educación intercultural bilingüe: educación y diversidad 105

11. Alfabetización de adultos y aprendizaje a lo largo de la vida 114

Referencias 122

Anexo 1. Factores asociados al logro de objetivos de educación para todos en 2010 131

Anexo 2. Avance de América Latina 2000–2010 en objetivos de educación para todos 140

Anexo 3. Proyecciones al 2015 144

Anexo 4. Datos y fuentes 147

1. Introducción y síntesis.

La "educación para todos" y el derecho a la educación

Este informe diagnostica el estado de avance de los países de América Latina y el Caribe respecto del cumplimiento de los seis objetivos de educación para todos establecidos en el marco de acción de Dakar en 2000. Además, identifica un conjunto de desafíos y temas relevantes que debiesen ser parte de una agenda de discusión en la perspectiva post-2015, que fue el plazo que los gobiernos se dieron para cumplir con los objetivos del mencionado marco de acción.

Visto en términos generales, el informe identifica varios e importantes avances de la región en el cumplimiento de las metas de educación para todos; incluso hemos aplicado sistemáticamente criterios más exigentes que lo explícitamente planteado en las metas de Dakar, para sugerir que la región puede y debe plantearse objetivos más ambiciosos. Más aun, nuestros análisis comparativos con el resto de los países indican que América Latina tiende –como conjunto- a mostrar mejores logros en aspectos básicos de la educación, cuando se toma en cuenta las diferencias de contexto de los países. Sin embargo, el informe insiste en al menos tres aspectos críticos. Primero, los logros mencionados no se replican en todos los países: las diferencias al interior de la región son marcadas y varios de ellos están muy lejos incluso de las metas básicas de Dakar. Segundo, las desigualdades internas son muy agudas en prácticamente todos los países de la región, siendo la clase social, la condición indígena y la zona de residencia, los vectores principales por donde pasan dichas inequidades. Incluso cuando los más desaventajados han avanzado en términos absolutos, su situación relativa respecto de los más privilegiados no ha mejorado significativamente. Por último, cada vez más los nuevos criterios con que se deben juzgar los avances en educación remiten a la calidad, más que a la simple expansión de la educación. La concepción de calidad que aplicamos es amplia e incluye no sólo logros, sino condiciones y procesos, no sólo aspectos académicos, sino sicosociales y ciudadanos. Éste es sin duda el aspecto en que la región se encuentra crónicamente retrasada.

En perspectiva histórica, el compromiso internacional con "educación para todos" no es sino el estado actual de un largo proceso de la comunidad internacional y los gobiernos por extender el derecho a la educación de las personas, dotarlo de contenido sustantivo y hacerlo cada vez más exigible. En ese proceso, la propia noción del derecho a la educación se ha ido transformando, desde la noción de educación obligatoria hacia una más ambiciosa y multidimensional (UNESCO y UNICEF, 2008).

El artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) señala: "Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos". Un concepto similar es reiterado por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), el cual en su artículo 13 establece que "Los Estados Partes en el presente en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho [a la educación]: a) la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente; b) la enseñanza secundaria técnica y profesional debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos

medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; c) la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno [...]". Finalmente, la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) reitera un ordenamiento prácticamente equivalente al del Pacto de 1966 en lo referido a la accesibilidad, gratuidad y obligatoriedad de los diferentes niveles educativos.

La noción de derecho a la educación ha estado estrechamente ligada a la idea de garantizar el acceso universal a la escuela a través de las leyes de escolaridad obligatoria. Esta visión básica del derecho a la educación como derecho a la escolarización y a la obtención del certificado escolar se ha mostrado insuficiente. Las políticas educativas y la comunidad internacional han evolucionado hacia una redefinición del derecho a la educación como derecho a aprender. Esto implica –entre otras cosas- que recibir una educación de calidad debe ser visto como parte del derecho a la educación. La Convención de los Derechos del Niño y otros textos internacionales proporcionan tres criterios "permanentes" para definir el derecho a aprender o a recibir una educación de calidad: i) desarrollar al máximo posible las capacidades de cada individuo; ii) promover los valores consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos: la igualdad entre las personas, el respeto a la diversidad, la tolerancia y la no discriminación, la promoción del bien común; y iii) equipar a los estudiantes con las capacidades y conocimientos necesarios para llegar a ser una persona socialmente competente.

El carácter evolutivo de la concepción del derecho a la educación implica que siempre habrá cierto debate académico y conflicto político sobre cómo definir en cada época y para cada sociedad los alcances prácticos del derecho a la educación. En particular, la visión contemporánea del derecho a la educación se compondría de tres dimensiones: derecho a la escolaridad (acceso, promoción y egreso de los ciclos escolares considerados fundamentales), derecho al aprendizaje (socialmente relevante y según las capacidades de cada uno), y derecho a un trato digno y a condiciones de igualdad de oportunidades (UNESCO y UNICEF, 2008).

El marco de acción de Dakar expresó precisamente una conceptualización más ambiciosa del derecho a la educación. Ya en el año 1990, en Jomtien, la Declaración Mundial de la Educación Para Todos estableció la necesidad de que todos los niños, jóvenes y adultos tuvieran acceso a la educación, siendo considerada como un derecho fundamental que permite satisfacer necesidades básicas de aprendizaje y participar en la sociedad. Esta declaración fue confirmada durante el Marco de Acción de Dakar el año 2000, en el cual los países reafirmaron el compromiso colectivo de asegurar la Educación Para Todos. Para esto se establecieron 6 objetivos de Educación Para Todos a alcanzar el año 2015 (Dakar, 2000):

1. Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos.
2. Velar por que antes del año 2015 todos los niños, y sobre todo las niñas y los niños que se encuentran en situaciones difíciles y los pertenecientes a minorías étnicas, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen.
3. Velar por que sean atendidas las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y programas de preparación para la vida activa.

4. Aumentar en 50% de aquí al año 2015 el número de adultos alfabetizados, en particular mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente.
5. Suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al año 2005 y lograr antes de 2015 la igualdad entre los géneros en la educación, en particular garantizando a las niñas un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, así como un buen rendimiento.
6. Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para que todos consigan resultados de aprendizajes reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales.

UNESCO ha realizado un monitoreo del avance y cumplimiento de estos objetivos tanto a nivel mundial como en las distintas regiones del mundo, publicando anualmente el Informe de Monitoreo Global de la Educación Para Todos desde el año 2002 a la fecha. Cada uno de estos informes presenta el avance de los objetivos de la Educación Para Todos y discute un tema central que incide en el alcance de estos objetivos al año 2015[1].Para elaborar el presente reporte se revisó los GMR desde el año 2002 al 2012, además de otras publicaciones de diversas agencias de las Naciones Unidas, sobre los diversos tópicos relacionados con los objetivos de la Educación Para Todos. Lo anterior se complementó, especialmente para la identificación y análisis de los desafíos post-2015, con literatura académica sobre temas específicos. En el aspecto estadístico, se utilizó las bases de datos más actualizados disponibles, principalmente de UNESCO, pero también de otras agencias de cooperación internacional, especialmente CEPAL y el Banco Mundial.

Para el diagnóstico de la situación de los países de América Latina y el Caribe en cuanto al nivel de cumplimiento de los seis objetivos de educación para todos, tal como fueron expresados en el marco de acción de Dakar, se siguió en general la lógica con que han sido monitoreados regularmente por UNESCO. Para ello se utilizó la información más reciente disponible, que corresponde al año 2010. También se analizó en varios casos la evolución respecto de la situación existente al año 2000, momento de la suscripción del compromiso de Dakar, y se realizó análisis estadísticos que incluyen a todos los países del mundo, con el doble propósito de identificar los factores asociados con el logro de algunos de los objetivos básicos de educación para todos y poner la situación de los países de América Latina y el Caribe en contexto. Sin embargo, se debe considerar que existen muchos países con información incompleta. En anexo 4 se explica brevemente cómo se procedió en esos casos[2].

El informe está estructurado de la siguiente manera (además de esta introducción que culmina con una breve síntesis de sus contenidos principales). Primero, se proporciona cierta información básica sobre el contexto socioeconómico de los países de la región y sobre el

[1] Los temas abordados por estos reportes a los largo de la década han sido Paridad de género (2003-2004), Calidad de educación (2005), Alfabetización (2006), Primera Infancia (2002), Gobernabilidad (2009), Marginalización (2010), Conflicto (2011) y Juventud y habilidades para el trabajo. Los años 2002 y 2008 los informes se elaboraron en torno una revisión del progreso hacia el logro de los objetivos de la educación para todos.

2 Aunque el informe incluye muchos gráficos, el texto está escrito de forma que se pueda prescindir de ellos.

esfuerzo financiero que los gobiernos han hecho en materia educativa. Luego se analiza ocho temáticas que identificamos como claves para la educación en América Latina: primera infancia, educación primaria, educación secundaria, calidad de la educación, educación terciaria, equidad de género, educación intercultural bilingüe y educación a lo largo de la vida. En estas secciones se incluyó ejemplos y análisis de algunas políticas educacionales o tendencias seguidas por algunos casos nacionales durante los últimos años. El análisis de los objetivos de Dakar vinculados con estas temáticas se realiza al interior de las secciones correspondientes, pero debe notarse que no siempre existe entre ellos una relación directa: algunos objetivos son abordados en más de una sección, y todas las secciones abordan temas más amplios que lo estrictamente establecido en los objetivos. Nuestra expectativa es que sea precisamente este tipo de análisis el que permita proyectar para el post-2015 la discusión sobre los propósitos permanentes de educación para todos, más allá de la formulación específica realizada en Dakar, lo cual expresa la perspectiva evolutiva y multidimensional del derecho a la educación aquí asumida.

Visión general del informe

1. Introducción y síntesis.

La noción de derecho a la educación ha evolucionado y se ha complejizado; actualmente se reconoce que el derecho a la educación incluye el derecho a la escolaridad, el derecho a aprender y el derecho a recibir un trato digno en condiciones de igualdad de oportunidades. Los objetivos de educación para todos, expresados en el marco de acción de Dakar en 2000, asumieron una perspectiva multidimensional del derecho a la educación, pero ella debe ser evaluada y ajustada con miras a definir una agenda de compromisos post-2015 en torno al derecho a la educación.

2. Tendencias en el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe

Durante la década del 2000 (y en varios casos incluyendo la década anterior de los 1990) la mayor parte de los países de la región experimentaron progresos importantes en aspectos claves como el desarrollo global, el crecimiento económico y –en menor medida- la reducción de la pobreza, todo lo cual generó un contexto favorable para el avance en educación. Otra condición favorable –aunque aún no universal en la región- fue el cambio demográfico que disminuyó la demanda potencial por educación. Sin embargo, la persistencia de elevados niveles de inequidad y pobreza, y la alta proporción de población viviendo en zonas rurales, ofrecieron dificultades adicionales a la expansión de una educación de calidad en la mayor parte de la región.

3. Inversión pública en educación en América Latina y el Caribe

La tendencia general del gasto público en educación durante la década pasada fue levemente positiva en la región (pasando aproximadamente de un 4,5% a un 5,2% del PIB en promedio), aunque sin un aumento relevante de la priorización de la educación dentro del gasto público. Este mayor gasto parece explicarse principalmente por una expansión del servicio educacional,

puesto que el nivel proporcional de gasto público por alumno tendió a mantenerse o a incrementarse levemente en educación primaria y secundaria, y a caer significativamente en educación superior. Con todo, las diferencias entre países son muy marcadas en este aspecto en la región. Los análisis indicaron que –en general- el gasto público en educación fue uno de los factores relevantes para explicar las diferencias de logro de las metas de educación para todos entre los países. La información disponible sobre gasto privado en educación en la región indica que éste tiende a ser proporcionalmente mayor que en los países de la OECD, en todos los ciclos escolares.

4. El cuidado y la educación de la primera infancia

Las condiciones básicas de sobrevivencia, salud y bienestar de la infancia temprana experimentaron un avance importante en la región durante la década pasada. También hubo un incremento moderado en el acceso a la educación preprimaria (la tasa neta de matrícula aumentó de 56% a 66% en promedio), lo que sitúa a la región en una posición comparativamente favorable en el contexto internacional. No obstante, existe una enorme heterogeneidad de situaciones entre los países de la región que expresa una gran diversidad en cuanto a la priorización de este nivel educacional. También se constataron fuertes inequidades en contra de los más pobres, quienes viven en zonas rurales y quienes pertenecen a pueblos indígenas.

Aunque la agenda de expansión de programas de cuidado y educación de la primera infancia sigue siendo relevante, el mayor desafío de los países de la región es avanzar en asegurar un nivel de calidad satisfactorio de este tipo de servicios, toda vez que está demostrado que los efectos positivos en el desarrollo infantil que de ellos se esperan no se producen –e incluso pueden ser perjudiciales- si los programas son de baja calidad.

5. Enseñanza primaria: acceso y conclusión.

Los países de la región ya en 2000 presentaban un alto nivel de acceso a la educación primaria (tasa neta de matrícula de 94% promedio); además, durante la década pasada tanto la repitencia como la deserción mostraron tendencias favorables, todo lo cual hizo que las tasas de retención hacia finales del ciclo, así como de conclusión, mejoraran de manera muy significativa en la mayoría de los países, especialmente los que comenzaron en una situación más retrasada. Estos avances fueron particularmente importantes entre la población más pobre y quienes viven en zonas rurales, con lo que las inequidades internas tendieron a disminuir. Pese a estos avances, hacia el 2000, en promedio, alrededor de uno de cada diez (y en algunos países uno de cada tres) jóvenes de 15 a 19 años no terminó la enseñanza primaria.

El desafío central en términos de acceso y conclusión de la educación primaria es proveer mejores condiciones para que los niños y adolescentes en situación de mayor desventaja social se queden y no deserten de la escuela. Esto supone programas sociales y de apoyo financiero a las familias (por ejemplo, en el marco de la erradicación del trabajo infantil), programas compensatorios hacia las escuelas que atienden a las poblaciones más desaventajadas, y mejores condiciones para la enseñanza y el aprendizaje (e.g. mayor tiempo escolar, mejores recursos para el aprendizaje, menor segregación social en las escuelas).

6. Educación secundaria

Durante la década pasada la educación secundaria se expandió levemente en la región (la tasa neta de matrícula promedio aumentó de 67% a 72%) y existen indicios que sugieren una desaceleración en el incremento de la población joven que completa este ciclo (a pesar de que hacia el 2000 casi la mitad de los jóvenes de 20 a 24 años no completó la secundaria), lo cual se explicaría principalmente no por razones de acceso o falta de oferta, sino por la persistencia de altas tasas de repetición y deserción escolar. Los países de la región presentan una situación muy heterogénea en cuanto al nivel de escolarización de los adolescentes y jóvenes: mientras algunos han alcanzado niveles importantes de masificación de la educación secundaria, en otros ésta continúa estando restringida para una minoría de la población. En todos los países, esta desventaja afecta desproporcionadamente a los jóvenes más pobres y a los que viven en zonas rurales, aunque en varios de ellos fueron precisamente estos grupos los que más se beneficiaron de los progresos de la última década.

La educación secundaria enfrenta en América Latina y el Caribe el desafío de consolidar su expansión, especialmente hacia la población más desaventajada, pero esta agenda "de crecimiento" está íntimamente ligada a otra "de transformación" de la identidad, procesos internos y formas de organización de la educación secundaria, sin la cual los objetivos de equidad y calidad se verán seriamente comprometidos. Sin una reforma integral será difícil masificar la educación secundaria de manera sostenible y con sentido para los jóvenes.

7. El desafío de la calidad de la educación

La visión multidimensional del derecho a la educación, que incluye el derecho a aprender y a recibir un buen trato en el sistema escolar, sitúa la calidad de la educación en el centro de las preocupaciones. Más aún, dado los importantes avances en cobertura, la agenda de educación para todos en la región estará cada vez más marcada por los desafíos de la calidad, siendo uno de ellos asumir una definición amplia y no reduccionista del concepto de "calidad educativa".

7.1. Logros de aprendizaje y aseguramiento de la calidad

El logro académico de los alumnos de la región es preocupante en la mayoría de los países para los que se cuenta con información: en promedio, aproximadamente un tercio de los alumnos en primaria y casi la mitad en secundaria no parecen haber adquirido los aprendizajes básicos en lectura; y en matemáticas los resultados son incluso más insatisfactorios. Además, existe una aguda inequidad en contra de los alumnos más desfavorecidos, especialmente los más pobres, en cuanto al logro académico. Las políticas educacionales debieran enfocarse en asegurar en cada escuela los insumos, las condiciones organizacionales y las capacidades profesionales para generar mejores oportunidades de aprendizaje para todos los alumnos, especialmente los que enfrentan mayores dificultades. Los sistemas externos de evaluación estandarizada y "rendición de cuentas" que se han comenzado a difundir debieran ser concebidos y validados en función de su contribución a mejorar dichas oportunidades de aprendizaje.

7.2. Docentes y calidad de la educación

El pilar fundamental de la calidad educativa son las capacidades profesionales docentes: si los alumnos no se encuentran en sus aulas con docentes capaces de generar mayores oportunidades de aprendizaje, genuino mejoramiento de la calidad educativa no se producirá. Aunque la información disponible es parcial, todo indica que la situación predominante de la docencia en la región no se ajusta a las características de una profesión de alto estatus: los salarios y las condiciones laborales son deficientes, la formación inicial es de baja calidad, y las oportunidades de desarrollo profesional son limitadas. En consecuencia, el desafío de las políticas docentes es monumental: configurar una carrera profesional docente capaz de atraer a jóvenes talentosos a la docencia, formar adecuadamente a los candidatos, retener en las aulas (especialmente en aquellos sectores más desaventajados) a los profesores competentes, y hacer del desarrollo profesional una necesidad y una exigencia. Dado el carácter sistémico de todos estos procesos, es difícil avanzar en uno sin hacerlo en los demás.

7.3. Clima Escolar y su relación con la calidad de la educación

Recibir a un buen trato en la escuela es parte constitutiva de la noción ampliada del derecho a la educación, lo cual vuelve muy relevante la preocupación por el clima escolar, entendido como la promoción relaciones respetuosas, no discriminatorias, de sana convivencia, y no violentas entre los miembros de la comunidad escolar. Un buen clima escolar es parte de la calidad de la educación. Adicionalmente, la evidencia disponible en la región muestra que un mejor clima escolar está asociado con mayores logros académicos de los alumnos y menores niveles de abandono escolar; más aún, existe evidencia que sugiere que los alumnos de mayor nivel socioeconómico tienden a asistir a escuelas con mejores indicadores de clima escolar, por lo que éste constituiría otro factor de inequidad. El desafío de las políticas públicas en este campo es promover una sana convivencia, mediante -por ejemplo- la participación estudiantil, el trato respetuoso de los docentes, y la formación en métodos no-violentos de resolución de conflictos, superando los enfoques puramente punitivos de control de la violencia y disciplinamiento.

7.4. Educación para la ciudadanía y calidad de la educación

La formación ciudadana ha sido definida históricamente como uno de los objetivos esenciales de la educación; sin embargo, su relevancia para las políticas educacionales ha sido comparativamente menor, por lo que persiste en la práctica una concepción tradicional escindida entre el reforzamiento de la identidad nacional y la transmisión de rudimentos de educación cívica. Más aún, existe evidencia para algunos países de la región que muestra que más de la mitad de los jóvenes latinoamericanos no habían adquirido los contenidos más básicos del conocimiento cívico; también se ha encontrado que una parte importante de los jóvenes de la región tienden a desconfiar de las instituciones públicas y a no valorar la democracia. Paradojalmente, eso sí, la evidencia indica que –comparativamente- los jóvenes de la región tienen un alto interés por los asuntos públicos, la justicia social y la inclusión de los grupos minoritarios; además, en los últimos años se han producido en varios países movimientos estudiantiles que confirman esta buena disposición hacia la participación y el interés por los asuntos que les afectan.

El mayor desafío en esta materia es reponer la educación ciudadana como un componente medular de la calidad de la educación, de los objetivos de aprendizaje que se espera los alumnos desarrollen. Pero esto requiere impulsar un nuevo enfoque para la educación ciudadana, que se oriente al desarrollo de competencias, habilidades y actitudes para la participación ciudadana y política; complementando y otorgándole sentido a la formación académica, a fin de que los estudiantes no sólo aprendan contenidos, sino a mejorar sus relaciones sociales y su involucramiento en la sociedad de la que son parte. Esto implica no sólo cambios en el currículum, sino en la pedagogía y la organización de las escuelas, por cuanto la adquisición de estas competencias requiere la experiencia directa de participación de los estudiantes –de acuerdo a su edad- tanto en la dimensión cívico-política como en la dimensión civil-comunitaria.

7.5. Educación y tecnologías de la información y comunicación

La formación de competencias digitales es cada vez más importante en el ámbito educativo como una necesidad para la inclusión en la sociedad del conocimiento: las TICs no son solo un potente recurso para el aprendizaje, son herramientas cada vez más relevantes para la vida. El potencial de las TICs no se refiere sólo a la alfabetización digital, ellas pueden ser utilizadas para promover competencias modernas y mejorar el desempeño educativo de los estudiantes en términos generales. En los países de la región, el acceso a estas nuevas tecnologías en el hogar está fuertemente condicionado por el nivel socioeconómico de las familias, por lo que el sistema escolar ha sido la principal herramienta para reducir esta brecha tecnológica; aunque –ciertamente- ésta continúa siendo muy relevante en la mayoría de los países. Además de continuar equipando con TICs a las escuelas donde se educan quienes no pertenecen a los sectores privilegiados, el desafío futuro es cómo lograr que –más allá del uso recreativo- los estudiantes latinoamericanos les den un uso con potencial educativo; esto supone capacitar mejor a los docentes para incorporar a sus prácticas de enseñanza estas nuevas tecnologías.

8. Educación superior

El acceso a la educación superior se expandió aceleradamente en la región durante la década de los 2000, acumulando un promedio de crecimiento de aproximadamente 40%; lo que permitió que la región se situara –como conjunto- en el promedio de la tendencia internacional. Aunque la tendencia a la expansión fue muy extendida, persiste entre los países de la región una enorme heterogeneidad en este nivel educativo. El patrón de crecimiento de la educación superior fue, sin embargo, muy inequitativo, favoreciendo principalmente a los sectores de mayores ingresos y de zonas urbanas.

Los desafíos de la educación superior en la región son múltiples y de muy distinta naturaleza. En primer lugar se precisa revertir la tendencia inequitativa de expansión, lo cual supone un mayor protagonismo del estado en términos financieros y de políticas compensatorias; en segundo término, los países deben fortalecer sus instituciones universitarias –especialmente las grandes universidades públicas- para generar una capacidad propia de producción científica y tecnológica, aspecto en el que la región se encuentra crónicamente retrasada; finalmente, las universidades deben hacer mucho más para conectarse con las necesidades de desarrollo de sus sociedades, siendo el propio sistema escolar un campo privilegiado para aquello, investigando sobre los problemas educacionales de las mayorías, apoyando al mejoramiento y la reforma

escolar, formando mejor a los futuros docentes e integrándose verticalmente con el sistema educacional.

9. Equidad de género en la educación

En términos generales, la región ha alcanzado índices comparativos muy satisfactorios de acceso de las niñas y jóvenes mujeres a la educación primaria y secundaria; más aún, en la enseñanza secundaria muchos países presentan tasas de paridad de género que muestran una mayor exclusión de los hombres, quienes son mayormente afectados por el trabajo infanto-juvenil, y problemas de disciplina y rendimiento que desembocan en deserción escolar. En cuanto a los logros de aprendizaje, la información disponible muestra un patrón generalizado (aunque no universal) de menores rendimientos de los hombres en lectura, y de las mujeres en matemáticas y ciencias.

Para avanzar en una mayor equidad de género, las políticas educacionales deben considerar la especificidad de los factores que inciden en la deserción escolar en la enseñanza secundaria: grosso modo, el trabajo remunerado y problemas conductuales en el caso de los hombres, la maternidad y la colaboración con labores domésticas en el caso de las mujeres. Menos evidentes son las causas de las diferencias sistemáticas de rendimiento, pero la información disponible sugiere una combinación de estereotipos culturales muy asentados, y la persistencia de prácticas discriminatorias a nivel de las escuelas, lo que supone un trabajo intenso a nivel de la cultura escolar y la formación docente.

10. Educación intercultural bilingüe: educación y diversidad

La inequidad que afecta a los alumnos pertenecientes a poblaciones indígenas es muy elevada y generalizada en América Latina y el Caribe, tanto en el acceso, como en la progresión y logros de aprendizaje, en los diferentes ciclos escolares. Los alumnos indígenas se encuentran sistemáticamente entre las categorías sociales más desaventajadas en el campo educacional en la región, situación que muchas veces se potencia por su ubicación en zonas rurales y la condición de pobreza en la que viven. Esto se explicaría por la persistencia de patrones discriminatorios tanto en términos culturales, como pedagógicos, lingüísticos e institucionales en la educación.

Superar esta situación supone en primer lugar implementar políticas compensatorias que aborden los factores más evidentes de exclusión (i.e. carencia de oferta, pobreza de recursos, trabajo infantil); pero esto no será suficiente: se requiere también abordar los factores culturales, institucionales y pedagógicos. En esta dimensión, se debe promover la noción de educación intercultural para todos, en el sentido de eliminar el sesgo en contra de los pueblos indígenas que permea al conjunto del sistema educacional, y que se expresa asimismo en el desconocimiento y prejuicio por las poblaciones no indígenas. Finalmente, es preciso crear las condiciones que hagan viable en algunos países y zonas geográficas el proyecto de educación intercultural bilingüe, sistematizando las lenguas indígenas, elaborando diseños curriculares y materiales educativos apropiados, y formando docente en el bilingüismo y la interculturalidad.

11. Alfabetización de adultos y aprendizaje a lo largo de la vida

Asumida la alfabetización en el sentido tradicional, la región ya el 2000 presentaba niveles comparativamente satisfactorios que continuaron aumentando levemente durante la década pasada (el promedio de la tasa de alfabetización de adultos pasó de 90% a 93% en dicho período, con sólo cuatro países con tasas menores a 90%). En general, este aumento pareciera estar más asociado al ritmo de expansión del sistema educacional que a políticas específicas; de hecho, entre la población más joven, la tasa de alfabetización llegaba en 2010 a 97%. Sin embargo, el concepto de alfabetización ha tendido a complejizarse, por cuanto se reconoce que las habilidades básicas requeridas para ejercer la ciudadanía en las condiciones contemporáneas son mucho más exigentes que en el pasado.

Desafortunadamente, no existen en la región diagnósticos satisfactorios que permitan tener un panorama general de la situación de la "alfabetización para el siglo XXI" en la población, aunque la información disponible sugiere que la mayoría de los países se encuentra muy retrasado. Más aun, una visión más ambiciosa debiera conectar el tradicional desafío de la alfabetización con la noción de educación a lo largo de la vida, generando dispositivos institucionales y de política que ofrezcan oportunidades educacionales pertinentes para los jóvenes que enfrentan dificultades en la transición educación-trabajo, y para la población en general que necesita renovar continuamente sus competencias, especialmente con miras a una mejor inserción laboral.

2. Tendencias en el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe.

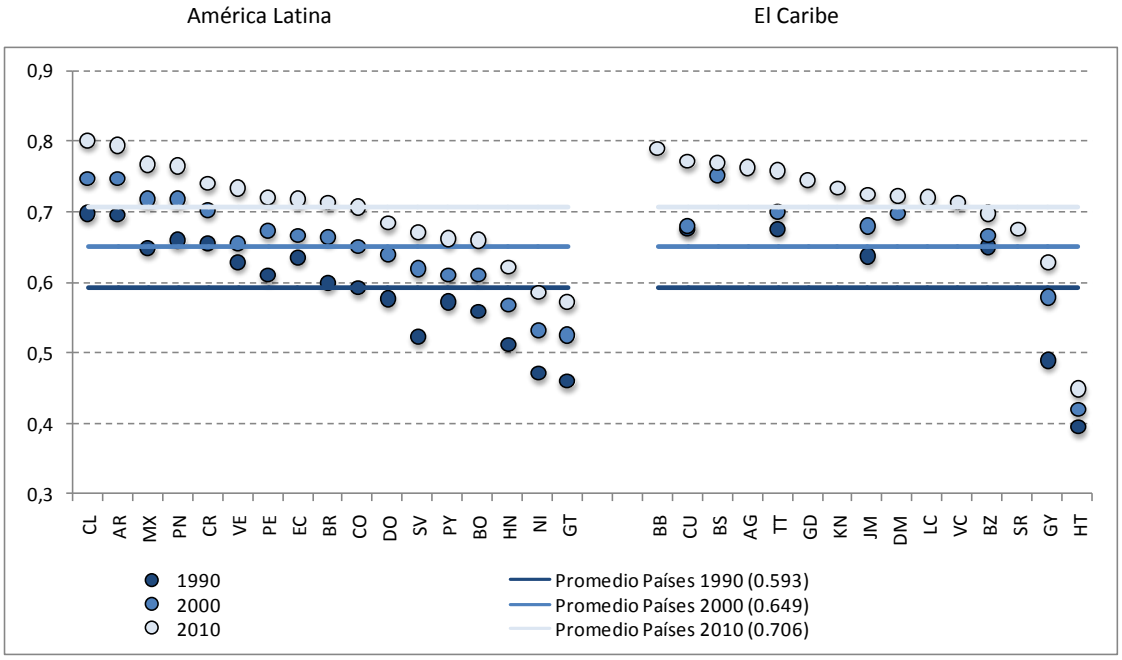
El progreso educativo de los países no es sino un componente del proceso de mejoramiento de las condiciones de vida de las sociedades, es decir, su desarrollo, y guarda con éste una relación de influencia recíproca: aunque se espera que una más extendida y mejor educación contribuya al progreso general, la misma ausencia de progreso constituye a su vez un obstáculo a la expansión de las oportunidades educativas. En efecto, si bien la literatura académica muestra una relación entre los avances en educación y el desarrollo económico, político y cultural de los países, la relación "causal" parece ir tanto desde la educación hacia el desarrollo, como viceversa (Chabbott y Ramírez, 2000). Una de las razones que explican este hecho es que, crecientemente –sobre todo durante el siglo XX-, la expansión del acceso a la educación ha sido concebida por las sociedades como uno de los rasgos característicos, definitorios de los estados nacionales modernos (Meyer, Ramirez y Soysal, 1992). En la difusión de esta concepción, los tratados internacionales de derechos y los propios organismos internacionales han cumplido un rol esencial, siendo el movimiento de educación para todos (de Jomtien a Dakar) el punto más consolidado de este proceso (Chabbott y Ramírez, 2000). Por tanto, la perspectiva contemporánea que parece mejor ajustada a los principios de derechos humanos como a la evidencia científica, no es tanto que la educación sea *causa* o *efecto* del desarrollo, sino que la educación *es* desarrollo (UNESCO, 2002).

En consecuencia, para evaluar de manera adecuada el grado de avance de los países en el cumplimiento de los objetivos planteados en el marco de acción de Dakar, es importante considerar el contexto de condiciones sociales y económicas básicas en que los sistemas educacionales han estado operando en los países de la región. Dado que este contexto impone diferentes niveles de dificultad al logro de las metas de educación para todos en cada sociedad, más adelante en el informe analizamos la relación entre algunas de estas variables y el grado de cumplimiento de los objetivos educacionales por los países.

La información más sintética y ampliamente utilizada con que se cuenta para caracterizar el nivel de desarrollo global de los países es la provista por el Índice de Desarrollo Humano estimado anualmente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Este índice es una medida combinada de la esperanza de vida, el ingreso y la educación de las personas[3]. En términos muy esquemáticos, de acuerdo al índice estimado por PNUD, se podría afirmar que durante las dos décadas pasadas (y especialmente la última), la mayoría de los países de América Latina y el Caribe para los que se cuenta con información comparable, pasaron de un nivel de desarrollo humano "medio" a uno "alto", según la clasificación usada por PNUD. Hacia 2010, sólo Haití permanecía en la región como un país de bajo desarrollo humano.

[3] En este sentido, en estricto rigor, el IDH no se lo puede considerar completamente un indicador "de contexto" respecto de la educación, por cuanto ésta aporta sustantivamente a su fórmula de estimación. Esta razón limita su uso como variable "de control" en los análisis de regresiones que se presentan más adelante.

Índice de desarrollo humano (rango 0-1) (32 países incluidos)

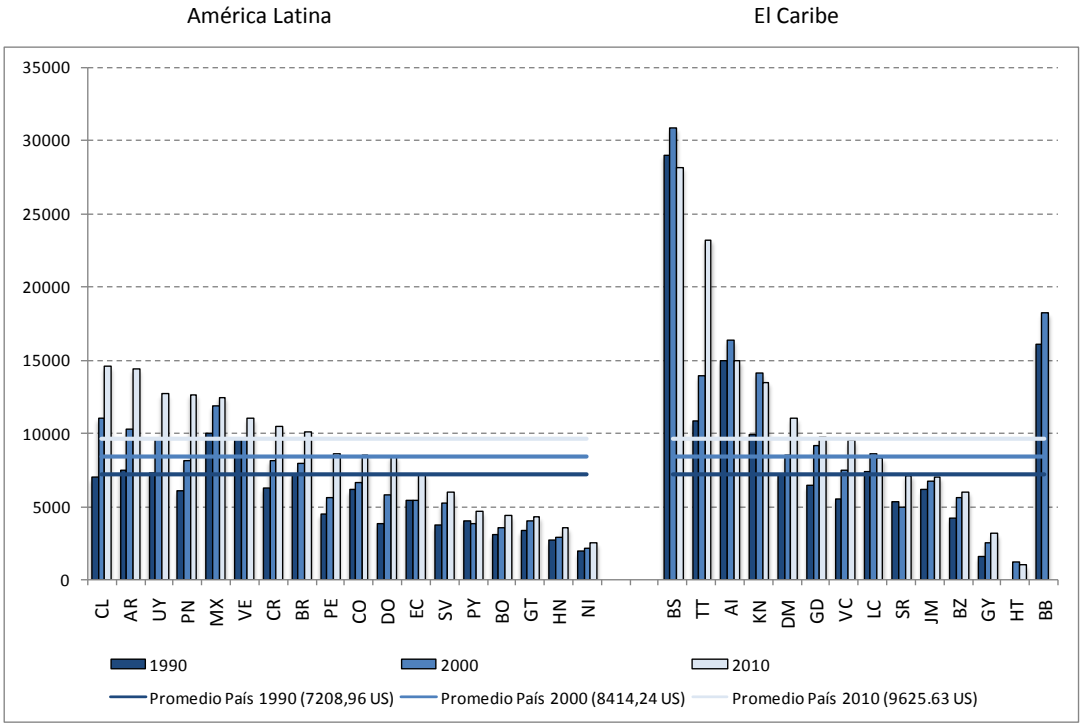


Fuente: Base de datos PNUD.

En términos más específicos, la situación económica de los países de América Latina y el Caribe fue relativamente favorable durante la mayor parte de la década de los 2000, con un crecimiento generalizado y sostenido del Producto Interno Bruto per cápita, que sólo fue interrumpido por la crisis financiera internacional iniciada en 2008. Previo a la crisis, CEPAL había estimado un crecimiento anual promedio del PIB de casi 5% para los países de la región. Más aun, este crecimiento económico logró proyectar a la década pasada la tendencia favorable que la mayoría de los países de la región había experimentado desde los años 1990, situación que se observó (con variaciones importantes, eso sí) en prácticamente todos los países de la región. Así, el PIB por habitante promedio de los 32 países con información disponible aumentó desde aproximadamente US$ 7,200 en 1990, a US$ 8,400 en 2000, para llegar a US$ 9,600 en 2010. Ciertamente, las desigualdades entre países de la región siguen siendo muy marcadas y han tendido a aumentar en las últimas décadas: hacia 2010, mientras cinco países ya contaban con un ingreso per cápita de alrededor de US$ 15,000, otros siete no alcanzaban los US$ 5,000.

Como se sabe, América Latina y el Caribe es la región con el mayor desbalance en la distribución del ingreso en el mundo. Por tanto, aunque el PIB per cápita proporciona una buena imagen de conjunto de la situación económica de los países, la existencia de fuertes desigualdades en América Latina al interior de los países obliga a tomar en cuenta la forma en que dicho crecimiento se distribuye entre los hogares. En este sentido, el avance ha sido muy lento en la última década, puesto que el coeficiente Gini de distribución del ingreso apenas se redujo de aproximadamente 0,53 a 0,51 entre 2000 y 2010, manteniéndose en niveles comparativamente muy elevados. En general, los países desarrollados tienden a tener coeficientes Gini en el rango de 0,25 - 0,35; en Latinoamérica, aun los países más igualitarios –Argentina y Uruguay- tienen un Gini de aproximadamente 0,45.

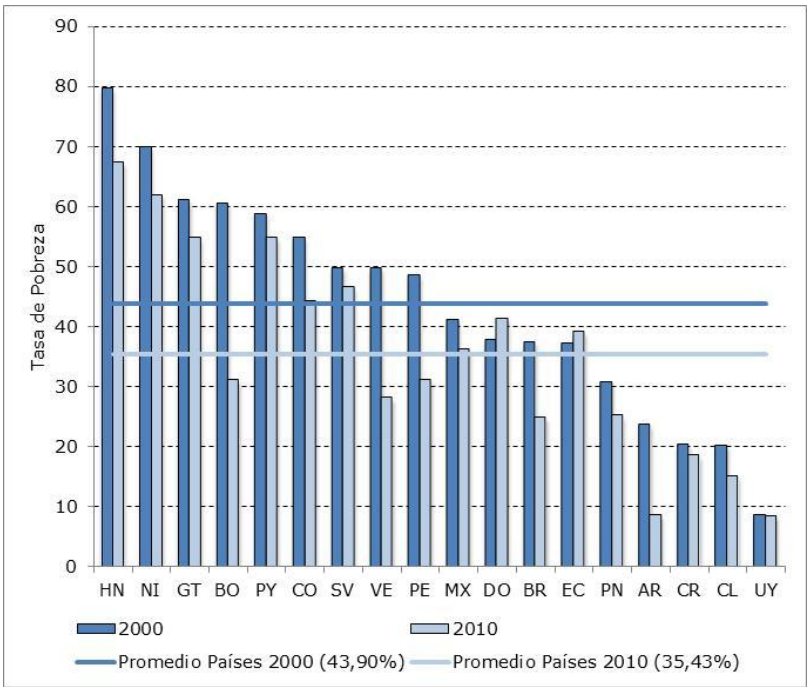
Producto interno bruto per cápita (PPP, constante US$2005) (32 países incluidos)



Fuente: Base de datos UNESCO-UIS.

Probablemente, la variable de contexto más relevante de observar para la evolución de la situación educativa de la región sea la condición de pobreza de las familias, pues ésta afecta tanto la participación en la educación como el aprovechamiento que los alumnos hacen de las oportunidades educativas. Entre 2000 y 2010, el promedio de personas cuyos ingresos les situaban bajo la línea de la pobreza disminuyó desde 43,9% a 35,4% entre los países de América Latina, es decir, una reducción de alrededor del 20%; además, en sólo 2 de los 18 países para los que se cuenta con datos comparables, la pobreza aumentó levemente durante la década pasada; en contraste, particularmente notables fueron los casos de Bolivia, Venezuela y Argentina, que redujeron a prácticamente la mitad sus tasas de pobreza durante el período. A pesar de estos avances, no se debe perder de vista que la incidencia de la pobreza en América Latina continúa siendo un enorme obstáculo para la expansión y mejoramiento de la educación de su población infantil y juvenil, al afectar en promedio a alrededor de un tercio de la población de cada país.

Población bajo la línea de pobreza (según línea de pobreza nacional, en %) (18 países incluidos)



Fuente: Base de datos CEPAL.

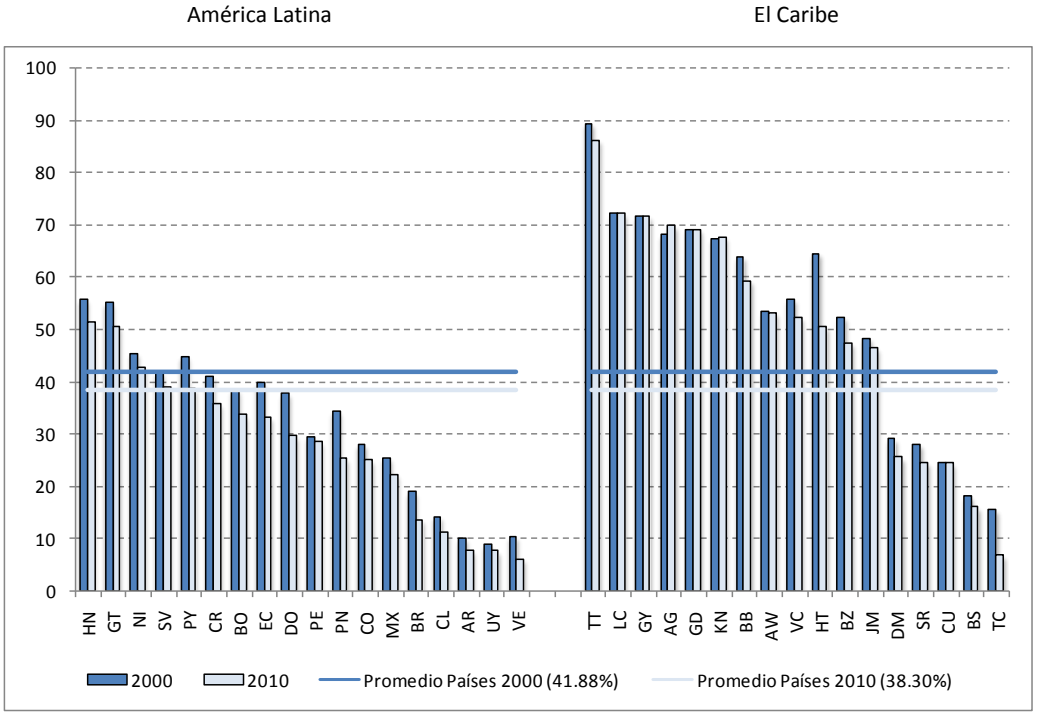
Junto a la pobreza, muy relacionada con ella y con la presencia de población indígena en la región, la mantención de una proporción relevante de población residiendo en zonas rurales ha representado tradicionalmente una dificultad adicional a la expansión de la educación formal en América Latina y el Caribe. En efecto, en promedio, en los países de la región alrededor de 4 de cada 10 personas vivían en zonas rurales en 2010, proporción básicamente similar a la existente en 2000. Más aun, en 2010, en 12 de los 35 países para los que se cuenta con información, la mitad o más de su población vivía en zonas rurales, en marcado contraste con países como Argentina, Uruguay o Venezuela, donde menos del 10% de su población era rural.

Por último, América Latina y el Caribe han experimentado significativos cambios demográficos en las últimas décadas. Casi todos los países han comenzado el proceso de transición demográfica –es decir, la disminución del ritmo de crecimiento poblacional y el envejecimiento relativo de la población- y varios de ellos se encuentran en etapas avanzadas de éste, lo que implica que la proporción especialmente de niños, pero crecientemente también jóvenes, que se encuentra en edad de estudiar decrece comparativamente con el resto de la población. Los efectos de esta disminución de la demanda potencial por educación en los países latinoamericanos han sido estimados como muy significativos, al punto que –de acuerdo a CEPAL- muchos de ellos se beneficiarán de un "bono demográfico" que abre una inapreciable oportunidad para la expansión educativa, especialmente en enseñanza secundaria (CEPAL, 2008).

En síntesis, la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe experimentaron progresos importantes durante la década de los 2000 en términos de su desarrollo global, crecimiento económico y –en menor medida- superación de la pobreza, lo cual generó un contexto más

favorable que en el pasado para el avance en materia educativa. A ello se suma los acelerados cambios demográficos, que para la mayoría de los países están disminuyendo la demanda potencial por educación. Sin embargo, la persistencia de elevados niveles de inequidad y pobreza, así como la alta proporción de población residiendo en zonas rurales, continuaron ofreciendo dificultades adicionales a la expansión de una educación de calidad en la región.

Población rural (en %) (35 países incluidos)



Fuente: Base de datos UNESCO-UIS.

3. Inversión pública en educación en América Latina y el Caribe.

Las posibilidades de expansión y mejoramiento de los servicios educacionales están determinados decisivamente por los recursos económicos que los países deciden invertir en ellos. Esta noción general requiere luego varias especificaciones para un análisis riguroso de la prioridad financiera dada a la educación en los diferentes estados, como parte de su compromiso con las metas de educación para todos. En esta sección, en primer término, consideramos la relevancia que el gasto fiscal ha tenido en la economía nacional; luego observamos la prioridad que los gobiernos han dado al sector educación dentro del su presupuesto, y finalmente describimos la distribución de recursos que se ha hecho entre los distintos niveles del ciclo escolar, todo esto para los años 2000 y 2010. Desafortunadamente, mientras más distinciones se realizan en cuanto al gasto público en educación, menor es la cantidad de países con información disponible.

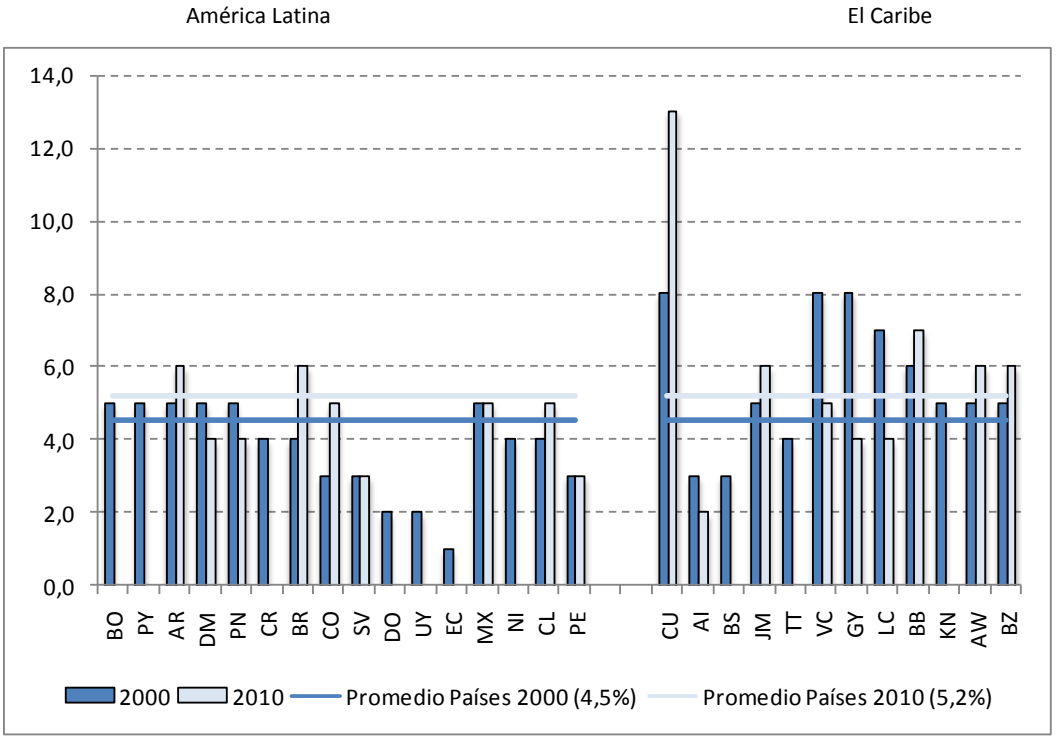
Una medida básica de la prioridad que reviste la educación dentro de una sociedad es estimar qué proporción del producto interno bruto se destina a la inversión educativa; en efecto, el

marco de acción de Dakar puso énfasis en la necesidad de que los gobiernos expandieran su compromiso financiero con la educación. En esta materia, en promedio, los países de América Latina y el Caribe efectivamente aumentaron el nivel de gasto público en educación como porcentaje del PIB, pasando de 4,5 en 2000 a 5,2 en 2010, es decir, acumulando un aumento de siete décimas porcentuales, y acercándose así al promedio de gasto en educación de los países europeos y Estados Unidos, que hacia 2010 era de 5,6% del PIB.

Sin embargo, este promedio esconde marcadas disparidades al interior de la región, tanto en el nivel de gasto como en la tendencia. En efecto, en 7 de los 19 países para los que se cuenta con datos comparables el gasto público como proporción del PIB no siguió esta tendencia positiva, sino que disminuyó entre 2000 y 2010. Asimismo, mientras en algunos países (como Argentina y Perú) el gasto público en educación no superaba el 3% del PIB en 2010, en otros ocho alcanzaba valores alrededor del 6% e incluso en Cuba superaba el 12% del PIB. Es importante notar que esta disminución no necesariamente implica un menor gasto público en educación en términos absolutos, sino que éste no ha aumentado proporcionalmente en la misma medida que el PIB, que como vimos tuvo una importante expansión en prácticamente todos los países de la región durante la década pasada.

Ahora bien, dado que los países difieren significativamente en el tamaño proporcional del estado respecto a la economía nacional, un indicador más ajustado para evaluar la prioridad financiera que los gobiernos dan a la educación es comparar el gasto en este sector con el gasto público total. En esta materia, en general, los países de la región no mostraron una tendencia positiva durante la década anterior, por cuanto el promedio del gasto público en educación como porcentaje del gasto del gobierno disminuyó levemente, desde un 14,8% en 2000 a un 14,1% en 2010. Aunque también en este caso las disparidades intra-regionales son muy marcadas; así por ejemplo, en 2010, mientras en Costa Rica y Aruba el presupuesto en educación equivalía al 20% ó más del presupuesto del gobierno, en varios países era alrededor del 10%, e incluso menos como en Dominica y Montserrat.

Gasto público total en educación como porcentaje del producto interno bruto (31 países incluidos)



Fuente: Base de datos UNESCO-UIS.

Es importante, como se dijo, considerar las diferencias de inversión que se presentan entre los distintos ciclos educativos, las cuales reflejan tanto sus distintos costos como la diferente prioridad que los estados les asignan. Un indicador que permite realizar esta comparación es estimar el gasto público por alumno como porcentaje del PIB por habitante, lo cual expresa el esfuerzo financiero del estado en educación en relación con el nivel de ingresos del país. Así, en el caso de la educación primaria (único nivel explícitamente mencionado en el marco de acción de Dakar en que los estados debían comprometerse a aumentar su inversión), el promedio del gasto público por alumno como porcentaje del PIB per cápita aumentó levemente en los países de la región durante la década anterior, pasando de 14,1% en 2000 a 16,1% en 2010. Particularmente notable fue el caso de Cuba que prácticamente duplicó el gasto por alumno en primaria llegando en 2010 a representar casi un 50% de su PIB per cápita.

La leve tendencia promedio positiva en el gasto público observada en educación primaria se replicó en secundaria durante la década pasada en la región, pasando de representar un 16,4% del PIB per cápita a ser un 19,6% entre 2000 y 2010, aunque en este último año con una mayor dispersión entre los países. En educación secundaria, el país que realizó el mayor aumento proporcional del gasto público fue Brasil, que lo duplicó durante el período logrando alcanzar el promedio regional de inversión pública por alumno hacia finales de la década anterior. En términos absolutos, al igual que en primaria, también en secundaria Cuba muestra el mayor compromiso financiero con la educación al destinar recursos públicos equivalentes a aproximadamente la mitad del PIB per cápita, es decir, más del doble que el promedio de los demás países de América Latina y el Caribe. En el otro extremo, tanto en educación primaria

como en secundaria, República Dominicana tenía en 2010 los más bajos índices de gasto público por alumno, en ambos casos menores al 10% del PIB por habitante.

Por último, a diferencia de lo observado en los dos niveles escolares, la tendencia del gasto público por alumno en educación superior fue negativa durante la década pasada. En efecto, el promedio de inversión pública por alumno en educación terciaria disminuyó fuertemente entre los países de la región, pasando de un 43,5% del PIB por habitante en 2000 a un 29,7% en 2010. A pesar de esta baja, como se ve, el promedio del gasto público por alumno en educación superior era en 2010 el doble de su equivalente en educación primaria (proporción que en 2000 era de tres veces). En general (aunque para este nivel educativo se cuenta con menos casos nacionales con información comparable), fueron los países que a inicios de la década anterior tenían los más altos niveles de gasto público por alumno en educación terciaria los que lo redujeron proporcionalmente de manera significativa durante el período, acercándose así al resto de los países de la región. Tal fue el caso de Cuba, por ejemplo, cuyo gasto público por alumno en educación superior pasó de representar un 95% del PIB per cápita en 2000 a ser un 63% en 2010. Es importante advertir que, a pesar de esta tendencia a la convergencia, es en educación superior donde se constata la mayor heterogeneidad en cuanto a la inversión pública por alumno entre los países de América Latina.

En cuanto al gasto privado en educación, UNESCO estima que, en promedio, éste representaba en 2010 el 1,2% del PIB de los países de la región, aproximadamente un tercio superior al gasto privado promedio de los países de la OECD (0,9% del PIB). Incluso, en países como Guatemala y República Dominicana el gasto privado en secundaria era mayoritario en 2010. De acuerdo a datos de OECD, considerando todos los niveles educacionales, el gasto privado promedio representaba en 2009 un 16% del total, mientras en Chile era un 41%, el más alto entre sus países miembros. Como se sabe, el gasto privado tiende a distribuirse inequitativamente.

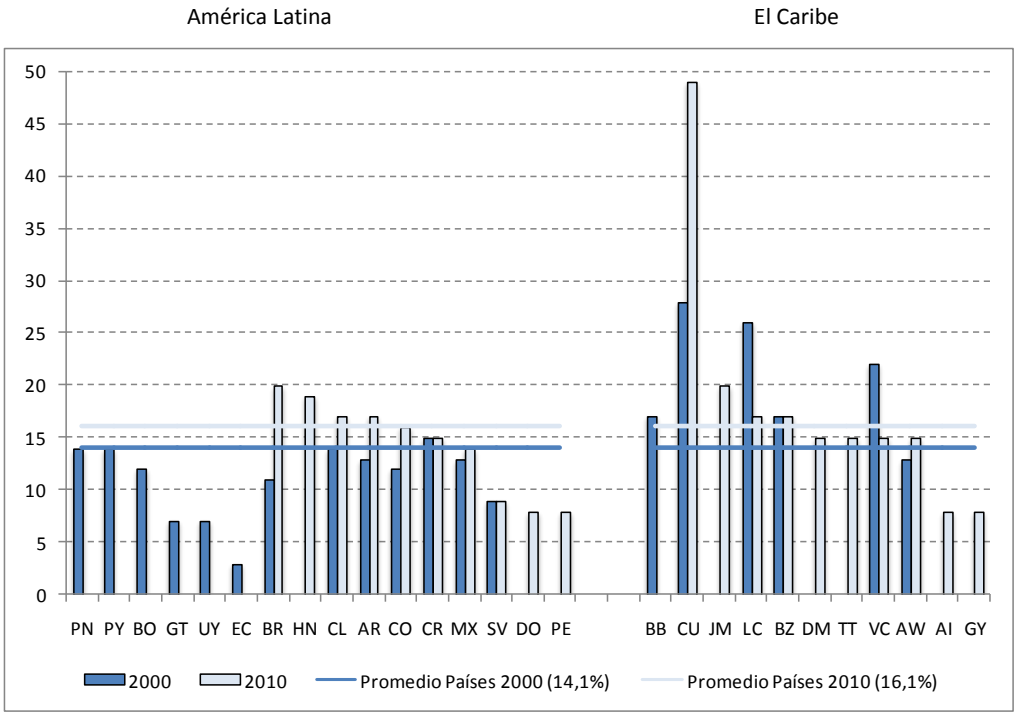
En síntesis, la tendencia general del gasto público en educación durante la década pasada fue levemente positiva en los países de América Latina y el Caribe, aunque más por una expansión del gasto fiscal que por una mayor priorización de la educación dentro del gasto público. Es probable que este mayor gasto se haya explicado principalmente por una expansión del servicio educacional, dado que en promedio el nivel proporcional de gasto público por alumno tendió a mantenerse o incrementarse levemente en primaria y secundaria, y a caer significativamente en educación superior. Más adelante analizamos el efecto que estas diferencias de inversión en educación entre los países (junto a otras características relevantes) tienen en el logro de algunas de las metas de educación para todos. En cuanto al gasto privado (aunque los datos son escasos), éste tiende a ser comparativamente elevado entre los países de la región.

Gasto privado como porcentaje del gasto total para establecimientos educativos

	Primaria	Secundaria
República Dominicana	50,0	54,7
Guatemala	26,2	74,3
Perú	23,8	40,8
Chile	20,7	22,5
Colombia	18,1	21,4
México	16,1	22,4
Paraguay	15,8	20,1
Argentina	6,5	8,6
Cuba	1,5	-
Barbados	-	2,7

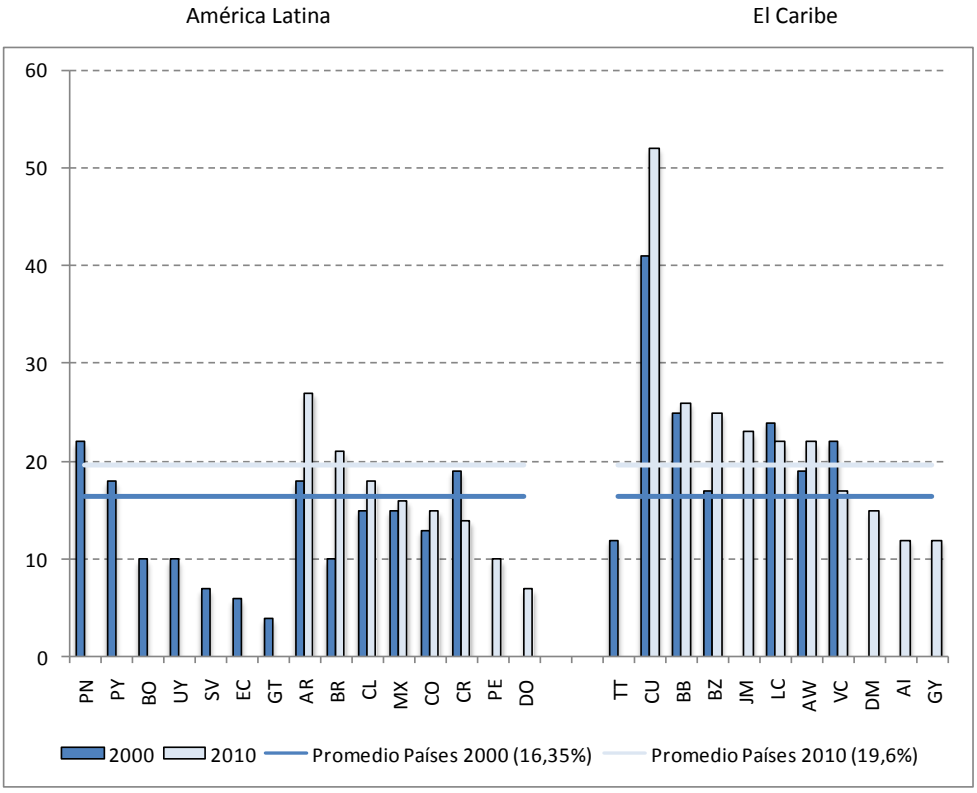
Fuente: Base de datos UNESCO-UIS.

Gasto público en educación primaria por alumno como porcentaje del PIB per cápita



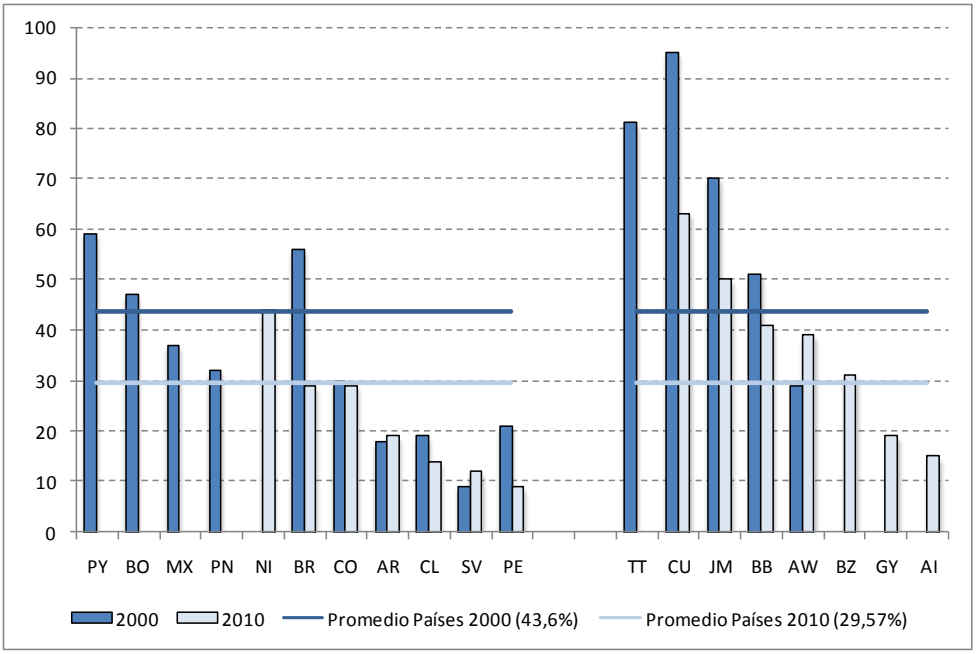
Fuente: Base de datos UNESCO-UIS.

Gasto público en educación secundaria por alumno como porcentaje del PIB per cápita



Fuente: Base de datos UNESCO-UIS.

Gasto público en educación terciaria por alumno como porcentaje del PIB per cápita



Fuente: Base de datos UNESCO-UIS.

4. El cuidado y la educación de la primera infancia.

Objetivo 1: "Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos".

La incorporación de un objetivo referido al cuidado y educación de la primera infancia en el programa de educación para todos da cuenta de la importancia de esta etapa vital en el desarrollo de los seres humanos, lo que también es reconocido en distintas convenciones internacionales como la Convención de los Derechos del Niño (1989) que resguarda "el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social" (art.27).

Numerosas investigaciones (UNICEF, 2001; OECD, 2012; Lowe & Wolfe, 2000) indican que la primera infancia es un período altamente sensible, durante el cual se sientan las bases para un desarrollo adecuado y la capacidad de aprendizaje a lo largo de la vida. La neurociencia proporciona evidencia sobre cómo las consecuencias de las interacciones y experiencias vividas por el niño durante los primeros tres años de su vida repercutirán en el desarrollo de su cerebro y por ende en las dimensiones física, cognitiva y social-emocional a lo largo de su vida (UNICEF, 2001). En este sentido, así como un entorno seguro, cálido y responsivo a las necesidades del niño cumple una función protectora respecto a los efectos del estrés que pueda sufrir un niño en etapas posteriores de su vida, un entorno adverso y que no atiende de manera oportuna las necesidades de los niños puede afectar negativamente el desarrollo de su cerebro (UNICEF, 2001; UNICEF, 2008).

De esta manera, invertir para extender y mejorar el cuidado y educación en la infancia temprana, permite revertir la desigualdad económica, social y de género presente en las sociedades, permitiendo mayor movilidad social e inclusión de los marginados (UNICEF, 2001). Junto con esto, se ha encontrado que la inversión en los primeros años de vida está altamente asociada a mejores desempeños académicos en el largo plazo, lo que evitaría recurrir a políticas paliativas de dificultades cognitivas o de alguna dificultad en el desarrollo durante la infancia intermedia o adolescencia. Desde una perspectiva económica, esta "inversión en capital humano" repercutiría también en una mayor productividad de la sociedad en su conjunto (OECD, 2012; Heckman, 2006; Hickman, 2006; Vegas & Santibáñez, 2010).

Consecuentemente, es fundamental enfocar los esfuerzos en los niños que nacen y viven en entornos vulnerables, pues ellos se encuentran altamente expuestos a la extrema pobreza, malnutrición, trabajo infantil y malos tratos, todo lo cual está a su vez, vinculado a la exclusión de los servicios de salud y menor acceso y aprovechamiento de las instituciones educativas (OMS, 2008).

Diagnóstico: cuidado y educación de la primera infancia en el marco de EFA

El primer objetivo del marco de acción de Dakar se concentra en al cuidado y educación de la infancia temprana. Aunque la distinción es en buena medida arbitraria, la preocupación por la educación de la primera infancia tiende a focalizarse en la cohorte de edad entre 3 y 6 años, es decir, inmediatamente antes del acceso a la educación primaria; más tempranamente, en la cohorte de 0 a 3 años, se concentra la medición de los indicadores de salud y desarrollo más utilizados para monitorear el bienestar infantil. Desafortunadamente, existe muy poca

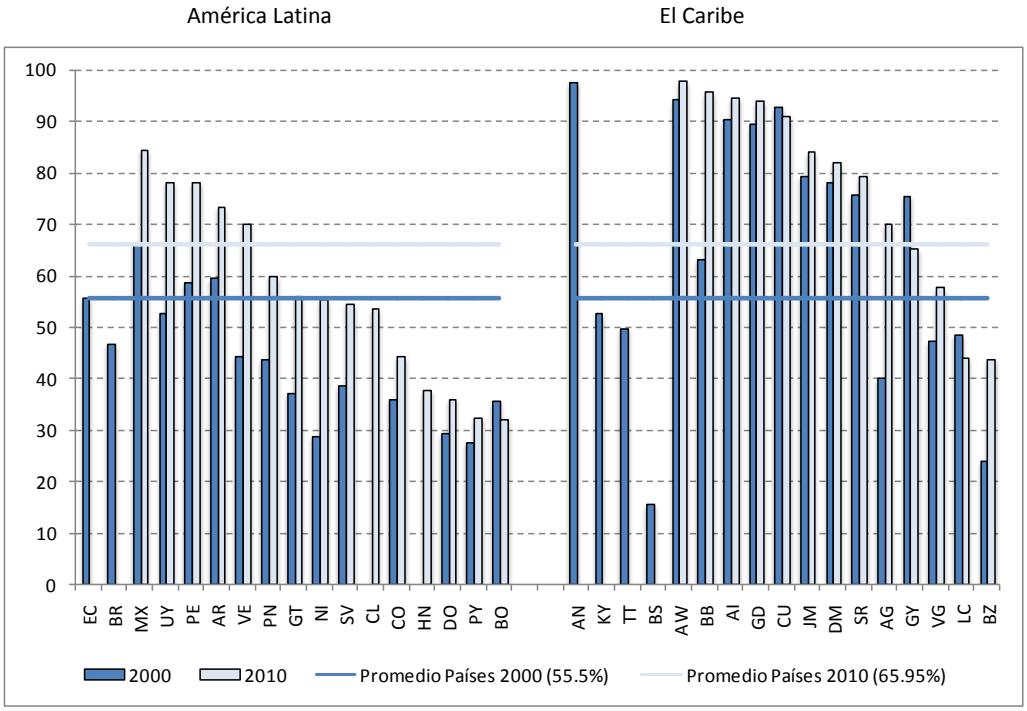
información sobre los programas de cuidado de los niños que en esa edad pasan parte del día fuera de su hogar.

Las condiciones de vida y salud de la infancia temprana en América Latina y el Caribe mejoraron de manera importante durante la década pasada en la mayor parte de los países. Además de la baja en la pobreza antes mencionada, esto se puede observar en la disminución de la tasa de mortalidad infantil de los menores de cinco años, que pasó de alrededor de 42 por mil a inicios de la década anterior, a 28 por mil hacia finales de la década, en promedio, variación comparativamente positiva al tomar en cuenta las otras regiones del mundo. Ahora bien, más allá de la sobrevivencia, persiste en la región una importante proporción de niños que sufren de mala nutrición y experimentan un crecimiento retrasado para su edad: en promedio, hacia el 2010, el 16% de los niños menores de cinco años presentaba raquitismo moderado o grave (la malnutrición grave afectaba en 2010 en promedio al 3% de los niños menores de cinco años de la región, proporción que era 4,8% en 2000). Es importante notar que estos indicadores de calidad de vida de la infancia temprana, aunque se asocian en general con el nivel de ingresos de los países, están lejos de explicarse completamente por ellos, especialmente entre los países de ingreso bajo y medio; por ejemplo, las tasas de raquitismo moderado o grave en Perú son muy superiores a las de Jamaica, un país de similar ingreso per cápita, y aun superiores a las de Nicaragua, cuyo ingreso per cápita es muy inferior al de Perú.

En cuanto a las oportunidades educacionales de los niños de 3 a 6 años, en términos generales los países de América Latina y el Caribe han avanzado lentamente en expandir el acceso de los niños pequeños a la educación preprimaria. En efecto, el promedio regional de la tasa neta de matrícula en educación preprimaria aumentó desde un 55,5% en 1990 a un 66% en 2010; esta tendencia positiva se observó –aunque con importantes variaciones- en 22 de los 26 países para los que se cuenta con datos comparables.

En la región se constata una enorme heterogeneidad de situaciones en esta materia, la cual abarca desde un grupo de países con cobertura preprimaria alrededor del 90% hasta otros con cobertura en torno al 40%. Dado que esta variabilidad no se vincula mecánicamente con el nivel de recursos de los países, es probable que ella refleje la diferente priorización que diferentes sociedades han dado a un ciclo educacional tradicionalmente no considerado como parte de la educación obligatoria.

Tasa neta de matrícula en educación preprimaria (34 países incluidos).



Fuente: Base de datos UNESCO-UIS.

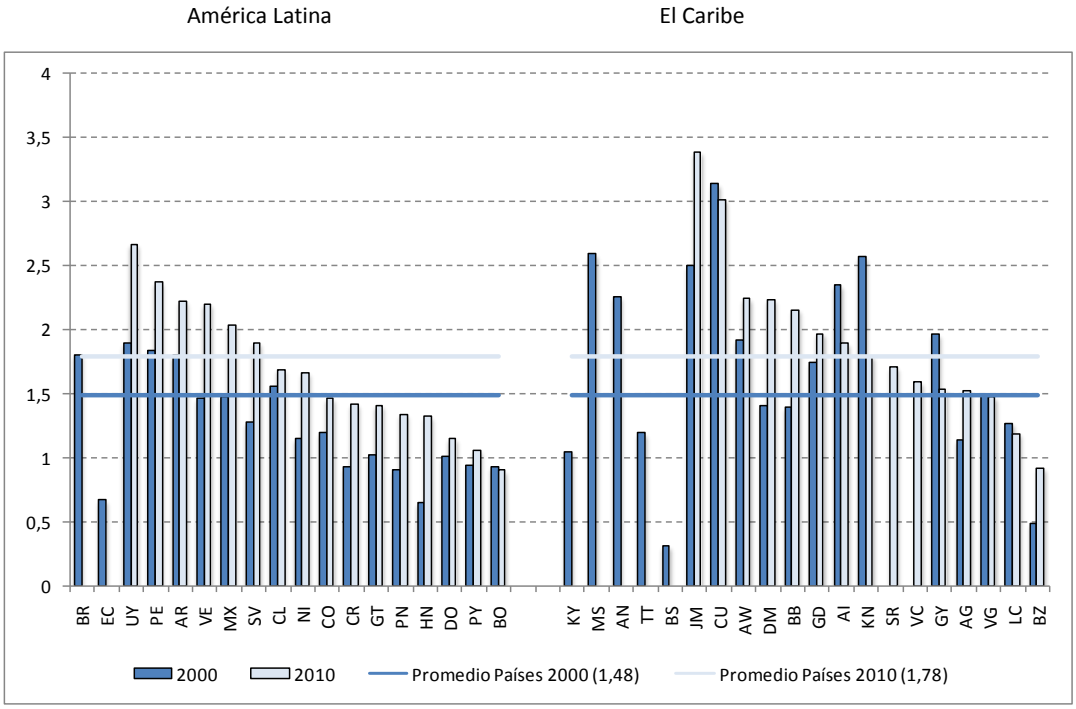
De hecho, profundizando en este aspecto (por medio de una serie de análisis de regresiones múltiples que consideraron a todos los países del mundo con suficiente información disponible; ver anexo 1 para detalles), nuestros hallazgos sugieren que las diferencias entre países en la tasa neta de matrícula en educación preprimaria hacia 2010 se asocian con factores económicos, sociales y educacionales.

En particular, los países con mayores recursos económicos, medidos por el PIB per cápita, tienden a tener mayores niveles de cobertura en la educación preescolar. Sin embargo, otros indicadores de desarrollo social son también importantes, aun controlando por dichas diferencias de riqueza. Así, por ejemplo, los países con mayor proporción de población rural y mayores niveles de mortalidad infantil presentan en promedio menores tasas de matrícula en educación preescolar. Ciertamente, la composición de la población según tramos de edad es asimismo un factor relevante, por cuanto los países con un mayor porcentaje de población en edad de asistir a la educación preescolar (y que enfrentan por tanto una tarea proporcionalmente mayor) tienden a tener una menor tasa neta de matrícula en este nivel. Un hallazgo que puede parecer algo sorprendente es que (una vez controlados todos los otros factores) la matrícula preescolar no mostró una relación sistemática con la tasa de participación laboral femenina; probablemente la asociación positiva entre incorporación laboral de la mujer y disponibilidad de ofertas de cuidado o educación para los niños sea más relevante en edades más tempranas (0-3 años).

Las políticas nacionales también son relevantes para explicar las diferencias observadas hacia 2010 en la cobertura educativa preescolar: en promedio, mientras mayor es el gasto educacional de los países (medido como porcentaje del PIB) éstos tienden a tener una mayor tasa neta de matrícula en educación preprimaria. Ahora bien, una vez controladas las diferencias entre países en todos los factores mencionados, la región de América Latina y el Caribe como un todo presenta tasas netas de matrícula en educación preprimaria superiores en casi 11 puntos porcentuales comparada con el promedio de los países de las demás regiones del mundo, aunque nuestras estimaciones no son completamente concluyentes al respecto (principalmente por el reducido tamaño muestral). Dicho de otra forma: como conjunto la región tiende a tener un nivel de cobertura preescolar que sería algo por sobre lo esperable de acuerdo a sus características. Sin embargo, las diferencias entre los casos nacionales son muy marcadas en la región en este aspecto, alejándose varios de ellos sensiblemente de la tendencia internacional, tanto en términos positivos como negativos.

La gran heterogeneidad de situaciones en el nivel de educación preprimaria queda aún más clara al observar las diferencias en cuanto a la capacidad de los países de asegurar un mínimo de participación en programas educativos pre-primarios. Una estimación al respecto la provee la expectativa de años de escolaridad promedio en este nivel ("esperanza de vida" en preescolar), que para los países de América Latina y el Caribe era de 1,8 años en 2010 (la que apenas aumentó en 0,3 años en promedio en la región durante la última década). Así, mientras en Cuba o Jamaica los niños accedían en promedio a 3 años de educación preprimaria en 2010, en un tercio de los países con información, el promedio de expectativa de escolarización a este nivel apenas llegaba a alrededor de un año.

Expectativa de años de escolaridad en educación preprimaria (38 países incluidos).



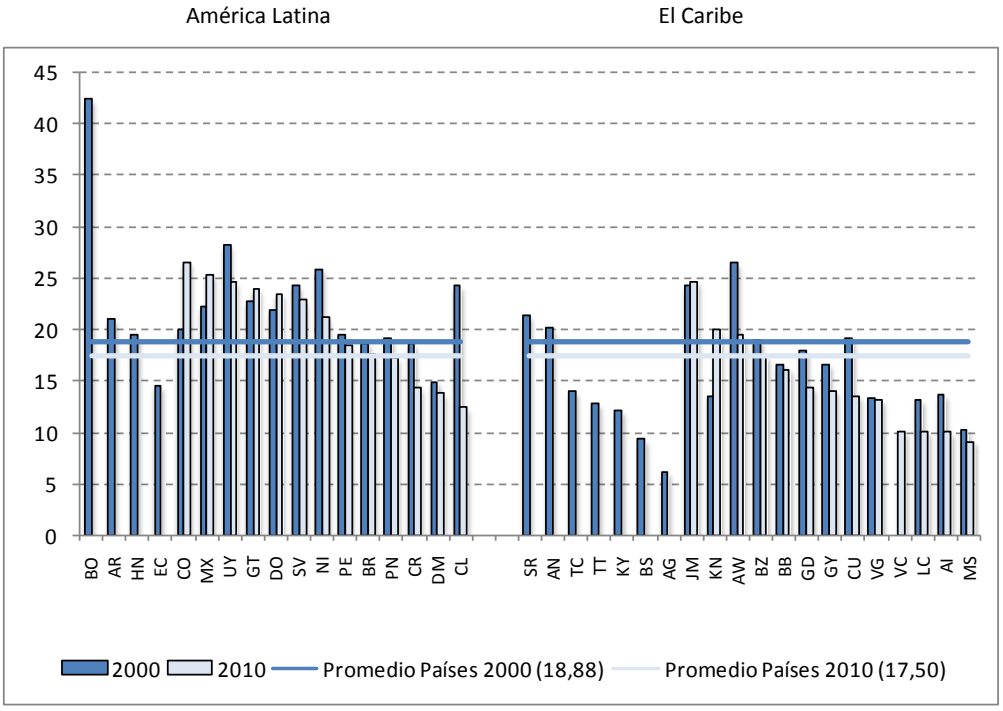
Fuente: Base de datos UNESCO-UIS.

Por otra parte, a pesar del avance observado en la cobertura a nivel regional, es necesario destacar que existe una gran inequidad respecto del acceso a la educación preescolar, la que perjudica a la población que probablemente más se beneficiaría de participar en este nivel educativo: los niños de las familias de menores ingresos, aquellos que viven en zonas rurales y los indígenas. Por ejemplo, en Surinam, un país con relativamente alta cobertura promedio, menos del 60% de los niños pertenecientes al quintil de menores ingresos asistía a algún programa preescolar, mientras casi el 90% de sus pares del quintil más rico lo hacía; desigualdades similares se observan en Guyana (UNICEF, 2012). Lo mismo ocurre en países donde la cobertura preescolar es menor -tales como Paraguay, El Salvador, Honduras y Nicaragua- donde se observan diferencias de hasta 30 puntos porcentuales en el acceso a servicios educativos según el nivel socioeconómico familiar, especialmente en los programas para menores de 3 años (CEPAL, 2010). En la región, el acceso a programas de atención y educación de la primera infancia continúa también siendo limitado para aquellos niños que viven en zonas rurales (y por extensión, pueblos indígenas), quienes tienen la mitad de probabilidades de acceder a un centro de atención y educación inicial que los niños de zonas urbanas (CEPAL, 2007).

Finalmente, como se mencionó, no existen suficientes datos comparativos sobre la calidad de los programas preescolares en la región. En esta dimensión, el indicador de calidad más básico con que se cuenta refiere a la disponibilidad de educadores por grupo de alumnos, lo cual en estas edades es no sólo muy importante por la calidad de la estimulación y trabajo pedagógico que la educadora puede realizar, sino además por el cuidado y seguridad que puede brindar a los niños. La tasa de alumnos por profesor en la educación preprimaria alcanzaba en 2010 un promedio de 18 niños en la región, lo cual era muy cercano al promedio mundial. El promedio regional de alumnos por profesor tendió a disminuir levemente durante la última década. Por último, también en este aspecto se expresa la gran heterogeneidad de situaciones antes señaladas: mientras en algunos países (especialmente del Caribe, como San Vicente y Las Granadinas, Anguila, Santa Lucía, y Montserrat) la tasa de alumnos por profesor era en 2010 alrededor de 10 niños, en otros (como Colombia, México, Uruguay y Jamaica) se elevaba a cerca de 25 niños por educador.

En síntesis, es posible afirmar que en términos generales durante la década pasada los países de América Latina y el Caribe hicieron progresos importantes en el mejoramiento de las condiciones iniciales de la infancia temprana, pero que sus avances en educación pre-escolar fueron en cambio limitados (aunque no menor que otras regiones comparables). Con todo, es característico de la situación y evolución de este nivel educacional la enorme heterogeneidad en la región, diferencias que no siguen linealmente las diferencias de ingresos entre los países. Por otra parte, a pesar del avance en la cobertura a nivel regional, es necesario destacar que existe una gran inequidad respecto en la educación preescolar que desfavorece a la población que más se beneficiaría de participar en la educación preescolar, es decir, los niños de los quintiles de menores ingresos, a aquellos que viven en zonas rurales y que son indígenas. Finalmente, no existen suficientes datos sobre la calidad de los programas preescolares.

Razón de alumnos por profesor en educación preprimaria



Fuente: Base de datos UNESCO-UIS.

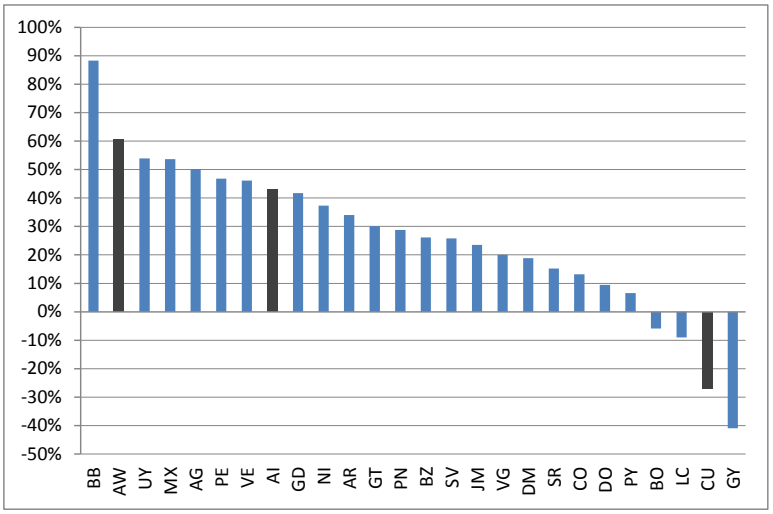
Recuadro: el avance hacia la educación preprimaria universal

En estricto rigor, el marco de acción de Dakar no postula la universalización de la educación preescolar. Sin embargo, la noción de que todos los niños debiesen tener oportunidades formativas previas al inicio de la educación primaria se ha ido extendiendo aceleradamente en los últimos años. Así, es posible evaluar el grado de avance que los países han tenido durante la década anterior en términos de su capacidad de llevar la cobertura de este nivel educativo al 100%. El gráfico siguiente presenta un ejercicio de estimación en este sentido. Para cada país se calculó la "brecha" que existía en 2000 entre la tasa neta de educación preprimaria y la cobertura universal, luego se midió su avance entre 2000 y 2010, y finalmente se dividió este avance en la década por el tamaño de la brecha original. Es decir, se trata de una medida aproximada de la fracción de la "tarea" existente al 2000 que había sido realizada hacia 2010.

Los países de la región presentan una gran variabilidad en cuanto al grado de cumplimiento a 2010 de esta "meta" de educación para todos, que va desde algunos países con avances cercanos a cero (incluyendo retrocesos, como en Guyana)[4], hasta otros que lograron cubrir la mitad de la brecha original. El caso más saliente en este sentido es Barbados, que durante la década pasada avanzó en casi un 90% hacia la universalización de la educación preprimaria.

[4] Ciertamente, cuando los países alcanzan valores cercanos al 100% este indicador se vuelve muy sensible a pequeñas variaciones. Por eso la interpretación de esta medida debe hacerse siempre considerando la tasa original presentada anteriormente. Para mayor claridad, el gráfico destaca en gris los países con tasas de matrícula superiores al 90% en 2000.

Nivel de avance hacia la universalización de la educación preprimaria. Tasa neta de matrícula en educación preprimaria: fracción de la "tarea" existente al 2000 cubierta al 2010.



Fuente: Elaboración propia en base a Base de datos UNESCO-UIS.

En base a al comportamiento que han seguido los países en los últimos años (1998-2010), hemos realizado un ejercicio de proyección para anticipar en qué situación es probable que se encuentren hacia 2015 (ver anexo 3 para detalles). Desafortunadamente las series de tiempo de la tasa neta de matrícula en pre-primaria a nivel de la región no están disponibles. Sin embargo, las tasas brutas de matrícula en este nivel (que sí están disponibles) no distan mucho de las tasas netas, por lo que las usamos en su reemplazo. Según los datos oficiales, la región avanzó entre 1998 y 2010 desde 53% hasta 70%; de acuerdo a nuestras estimaciones, es probable que hacia 2015 la tasa bruta de matrícula en educación pre-primaria promedio regional llegue a un 77%.

Para poner el avance de los países de América Latina en el contexto internacional, realizamos una serie de análisis de regresión múltiple, intentando estimar si en el período 2000-2010 la región –como conjunto- avanzó más o menos rápido que el resto de los países del mundo; para ello, ciertamente, controlamos por un conjunto de variables de caracterización relevante de los países, incluyendo el ingreso per cápita, su nivel de urbanización, su composición demográfica, entre otras (los detalles de los principales resultados se pueden consultar en anexo 2). Nuestros hallazgos indican que, en promedio, entre 2000 y 2010, los países de América Latina y el Caribe aumentaron su tasa neta de matrícula en educación preprimaria, casi 18 puntos porcentuales más que el resto de los países del mundo, controlando por características relevantes. Dado que este "avance estimado" es de hecho superior al efectivamente observado en la región, esto sugiere que los países latinoamericanos han estado haciendo un esfuerzo significativamente mayor que el resto del mundo en expandir este nivel educativo.

Discusión Política

Existe consenso en que proveer una atención y educación en primera infancia de calidad es una tarea compleja, pues asegurar el desarrollo, crecimiento y aprendizaje de los niños implica atender distintas dimensiones de su desarrollo -desde el nacimiento hasta el inicio de la educación primaria- en contextos formales e informales (UNESCO, 2007a). Consecuentemente, el cuidado y la educación tempranas requieren la coordinación de variados actores que provean estos cuidados: familia, vecinos, instituciones públicas y privadas, ONG's, y las propias comunidades. De esta manera, abordar este objetivo desde las políticas públicas requiere involucrar a los distintos sectores que intervienen en promover el bienestar integral de los niños, considerando al menos la salud, la educación y el ambiente en el que se desarrollan los niños como áreas primordiales de inversión. Una complejidad adicional es que estas políticas deben combinar servicios de atención directa a los niños con programas de apoyo que mejoren las condiciones y capacidades de los distintos actores que interactúan con ellos a diario, especialmente las madres y otros cuidadores, a fin de compensar las desventajas de los más vulnerables y fomentar su capacidad de adaptación (UNICEF, 2008, UNESCO, 2007).

Junto con lo anterior, en la región se agrega la relevancia de considerar las fuertes inequidades que existen tanto entre países como dentro de los mismos países (UNDP, 2010). Los niños que crecen en las zonas rurales, pertenecen a los pueblos originarios, o viven en familias con bajo nivel educativo o menores ingresos, son aquellos que presentan mayor vulnerabilidad en su desarrollo y simultáneamente mayor exclusión de los servicios de atención (UNDP, 2010; UNICEF, 2008). Por cierto, estas condiciones de vulnerabilidad se asocian haciendo aún más delicada la situación: en América latina la prevalencia de la pobreza en zonas rurales es el doble que en la ciudad (CEPAL, 2012). Abordar estas desigualdades es primordial para alcanzar el objetivo de proveer buen cuidado y educación en la primera infancia.

Para la discusión política es relevante diferenciar los objetivos y enfoques de la atención requerida en primera infancia según las edades de los niños. La principal distinción es entre la etapa de 0 a 3 años, donde la preocupación principal es el bienestar y desarrollo integral adecuado del niño; y el período entre 3 y 6 años, es decir inmediatamente antes del inicio de la enseñanza primaria, donde dicho foco se complementa con una atención sobre la educación (UNESCO, 2007ª; CEPAL, 2011).

En la primera etapa, la principal preocupación se orienta a proteger la salud y bienestar del infante y su madre focalizándose en los sectores más marginados. Los problemas de raquitismo principalmente por malnutrición, si bien han disminuido en promedio regional, continúan siendo relevantes en la población más vulnerable. Las principales causas se relacionan con la falta de recursos -si bien esta es no una relación directa-, el pobre estado nutricional de las madres y frecuentes enfermedades durante el embarazo. Las consecuencias se relacionan con un aumento del riesgo de contraer enfermedades infecciosas, ya que la falta de nutrientes mina la inmunidad de los niños. Asimismo, impacta negativamente en las habilidades académicas durante la etapa escolar, aumentando el riesgo de ingresos tardíos a la escuela, repitencia o deserción escolares tempranas que afectarán negativamente la calidad de vida del niño a futuro (UNESCO, 2011; UNICEF, 2008; OEA, 2012).

Las estrategias para enfrentar la situación de malnutrición y raquitismo debieran orientarse principalmente hacia medidas de generalización de la lactancia y aporte de complementos alimentarios. Asimismo, se recomienda promover la educación de las madres, considerando que cada año adicional de educación de la madre se relaciona positivamente con la de salud de su hijo, la calidad de la alimentación y el acceso a los servicios básicos (UNESCO, 2011).

Uno de los programas que ha sido ampliamente reconocido en la región es "Educa a Tu Hijo" en Cuba. Este programa se enmarca dentro de un foco comunitario e intersectorial, destinado a las familias que viven en zonas rurales con escasa accesibilidad a instituciones preescolares formales. El objetivo de este programa es capacitar a la familia, y en particular a las madres, desde el embarazo y hasta los 6 años del niño, a fin de que el ambiente del hogar se convierta en el mejor espacio potenciar al máximo el desarrollo integral de los niños que no asisten a instituciones preescolares. Asimismo se realiza un acompañamiento de los profesionales o "ejecutores" que visitan a los niños menores de 2 años en sus hogares, para monitorear su desarrollo. Luego desde los 2 a los 5/6 años, en grupos los niños, acompañados por sus familias, visitan una o dos veces a la semana algún local de la comunidad, donde realizan actividades dirigidas por un ejecutor, incorporando elementos de las pautas de crianza familiares y enseñando cómo implementar estas actividades en el hogar (UNICEF, 2003)

Por su parte, en Colombia, desde 1999 el programa Hogares Comunitarios ofrece un enfoque combinado de, entre otros factores, servicios de cuidados en salud y nutrición, estimulación temprana, guarderías infantiles, participación comunitaria y educación a los padres, todo ello focalizado en niños provenientes de familias de los estratos bajo la línea de la pobreza e indígenas. Por otro lado, se han puesto en marcha programas que consideran el entorno del niño, por ejemplo programas de transferencias de fondos condicionales, como es el caso del Programa Bolsa de Familia en Brasil, el programa Oportunidades de México o Familias en Acción en Colombia; su fin es dotar de recursos a las familias más pobres para destinarlos a una mejor alimentación y la escolaridad de sus hijos.

Respecto a los niños entre 3 y 6 años, el foco está puesto crecientemente en otorgarles una educación preescolar de calidad, especialmente en los sectores más vulnerables a fin de paliar las desventajas del ambiente, promoviendo su desarrollo integral y mejorando su preparación para aprovechar la educación primaria. En esta etapa, la región ha hecho importantes avances, considerando la primera infancia como una instancia estratégica para fortalecer las oportunidades educativas y de desarrollo de los niños. Varios países de la región han bajado la edad de escolaridad obligatoria incluyendo la asistencia al nivel inicial o pre-primaria. Asimismo, se han hecho esfuerzos en aumentar la cobertura y el acceso a estos niveles de los niños que viven en situaciones más vulnerables (UNICEF; 2012, OEA, 2012).

Con todo, cada vez más la principal preocupación respecto de la atención y educación de la primera infancia a nivel regional es la baja calidad de los programas y servicios existentes, lo cual se ve agravado en los sectores más desaventajados (UNESCO, 2007; BID, 2010; CEPAL, 2007). Los estados han intentado asegurar la calidad de los programas utilizando indicadores relacionados con los insumos necesarios para llevar a cabo una buena atención y educación, como por ejemplo, la proporción alumnos-docente, la disponibilidad de material pedagógico y la formación del personal a cargo. Si bien estos indicadores son importantes, resultan

insuficientes para determinar la calidad de los procesos y conocer los resultados de la atención y educación de la primera infancia (Lowe & Wolfe, 2000). En ese sentido, se ha recomendado incorporar indicadores relativos a aspectos tales como la calidad de las interacciones entre cuidadores y los niños, la participación familiar, la integración intercultural y de las necesidades diversas de los niños (UNESCO, 2007a); aspectos, ciertamente, mucho más difíciles de observar y recopilar como información oficial, y sobre todo, de intervenir por desde las políticas.

Desafíos

La creciente evidencia respecto a los potenciales beneficios individuales y sociales de los programas de atención y cuidado en primera infancia ha relevado la importancia de asegurar el acceso de estos programas, a fin de igualar las oportunidades y reducir las consecuencias intergeneracionales de la pobreza y la desigualdad. Además, el incremento de la participación de la mujer en el mercado laboral, y el aumento de las familias monoparentales, ha posicionado el acceso y la cobertura de estos servicios como un tema prioritario en la región, orientando las políticas públicas en ese sentido, especialmente en el sector más vulnerable (UNESCO, 2007b; UNESCO, 2007a; CEPAL, 2010). Sin embargo, la inversión en primera infancia presenta un desafío fundamental, ya que sus beneficios educativos y de desarrollo están condicionados por la calidad de los programas, la cual es difícil de garantizar y monitorear (OEA, 2012).

En consecuencia, el debate en los países desarrollados en los últimos años se ha volcado hacia la calidad de los programas para las edades iniciales, más que en la expansión acelerada. Al respecto, se ha tenido en consideración que las investigaciones señalan que la primera infancia es el período de mayor vulnerabilidad a los estímulos del ambiente, a la calidad de los cuidados y de las relaciones entre el niño y sus cuidadores. Por lo tanto, un cuidado negligente, que no atienda adecuadamente las necesidades del niño, podría actuar en detrimento de su desarrollo a largo plazo, y de sus capacidades de aprendizaje (UNICEF, 2008).

En Latinoamérica y el Caribe no es posible considerar asegurada la calidad de estos programas, pues existen pocas políticas a nivel nacional que atiendan de manera multidimensional las necesidades de los niños, especialmente de los más pequeños (UNESCO, 2007a). El 80% de los niños que asisten a un programa de educación inicial en la región lo hacen en instituciones de dependencia privada, escasamente regulados, lo que impide monitorear la cantidad y variedad de programas existentes, así como sus procesos educativos y los cuidados ofrecidos en cada uno de ellos.

El concepto de calidad de la atención y educación a este nivel debe incorporar, al menos, elementos de salud, alimentación, desarrollo sicosocial, afectivo y cognitivo. Aplicado a los programas destinados a la atención y educación de la primera infancia, sus énfasis varían principalmente según las dos etapas antes definidas: desde el nacimiento hasta los 3 años de vida, y desde los 3 a los 6 años. Los objetivos de estos programas en la primera etapa apuntan a proveer a la madre y la familia las condiciones y capacidades necesarias para el cuidado de la salud, nutrición y estimulación, que permitan el desarrollo integral del niño; excepcionalmente los programas atienden directamente a los niños[5]. A partir de los 3 años, los objetivos de los

[5] La promoción de formas de cuidado institucionalizado de los niños a esta edad encuentra su justificación principal en el objetivo de aumentar la inserción laboral de las mujeres. Aunque existe cierto debate al respecto, los expertos

programas agregan a la promoción del buen desarrollo, la adquisición de habilidades y conocimientos necesarios para una mejor transición hacia la educación primaria, facilitando un mejor desempeño durante los años escolares (UNESCO, 2011).

En términos operacionales, ha sido muy difícil consensuar criterios de calidad de los programas de atención y educación preescolares. La evidencia científica, sin embargo, entrega importantes indicaciones sobre este aspecto. Los programas de educación inicial de buena calidad tienen cierta duración mínima (por ejemplo, 2 a 3 horas, por un par de años), cumplen altos estándares de calidad sobre el espacio y los materiales educativos, son realizados por educadores altamente calificados, y en una proporción muy baja de niños por educador (alrededor de 3 a 1 en el tramo de 0 a 2 años; y de 6 a 1 en el tramo de 3 a 5 años); además, en términos curriculares, son programas en donde las actividades están previamente planificadas, y se enfocan en el desarrollo cognitivo, con un fuerte énfasis en el lenguaje (ciertamente, esto no implica que las dimensiones afectivas y sicosociales no sean consideradas); por último, en términos institucionales, estos programas no trabajan aisladamente, sino que integran los servicios educativos con otros de salud y nutrición; y trabajan no sólo con los niños, sino con sus padres y cuidadores (Bowman, Donovan y Burns, 2000). Ciertamente, estos constituyen estándares de calidad muy elevados para la situación dominante en la región. Por su parte, la OECD identifica cinco focos que debieran ser considerados a la hora de elaborar los programas de educación y cuidado infantiles: (a) establecer explícitamente los objetivos de calidad y generar regulaciones que permitan alinear los recursos; (b) diseñar un currículum e implementar estándares de aprendizaje y desarrollo que permitan guiar el proceso y permitir la comparabilidad entre programas; (c) fortalecer la preparación de los cuidadores y docentes, así como las condiciones de trabajo; (d) involucrar activamente a las familias y comunidades; y (e) monitorear, recolectar datos e investigar para el mejoramiento continuo de estos programas (OECD, 2012).

Por último, la desigualdad social es una característica relevante en la región y representa el principal desafío a hacer frente en las políticas relacionadas con el primer objetivo del marco de acción de Dakar. Los niños de los sectores más pobres y marginados continúan teniendo menos oportunidades de atención y educación preprimaria, y éstas tienden a ser de menos calidad, todo lo cual podría contribuir a incrementar la inequidad en las próximas generaciones de las sociedades latinoamericanas. Adicionalmente, si bien la educación impartida en la lengua materna es uno de los factores fundamentales de la formación inicial, en la región la mayoría de estos programas se realiza en el idioma oficial y no en las lenguas de los pueblos originarios, que son uno de los grupos más marginados de las sociedades latinoamericanas, lo que compromete el efecto positivo de la educación inicial para estos niños.

en desarrollo infantil temprano tienden a coincidir en la conveniencia de fortalecer las capacidades y mejorar las condiciones familiares de atención y cuidado de los niños.

5. Enseñanza primaria: acceso y conclusión.

> *Objetivo 2. Velar por que antes del año 2015 todos los niños, y sobre todo las niñas y los niños que se encuentran en situaciones difíciles y los pertenecientes a minorías étnicas, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen.*

El derecho a la educación primaria fue el primero en ser establecido en los tratados internacionales, forma parte de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y desde ahí ha sido incluido en todos los instrumentos internacionales relacionados. Previamente, muchos estados ya habían dictado leyes de escolaridad primaria obligatoria, que establecían además su gratuidad. Actualmente, el consenso en torno a la educación primaria universal y gratuita es prácticamente unánime. En consecuencia, la educación primaria se considera en el marco de acción de Dakar como un derecho fundamental, en concordancia con la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y demás tratados internacionales.

El derecho a la educación apunta al desarrollo de las habilidades, conocimientos, valores y actitudes que permitan a todas las personas desarrollarse y vivir de manera digna, tomar decisiones informadas para mejorar su calidad de vida y la de la sociedad participar en las decisiones colectivas. Durante este período escolar se asienta la capacidad de socialización con diversas personas, se forma la identidad y se construye la autoestima (UNESCO, 2012).

El progreso hacia la educación primaria universal en el mundo ha presentado un importante avance desde el inicio de la década, alcanzando a prácticamente el 90% de los niños en edad escolar. Sin embargo, durante los últimos años este ritmo de progreso hacia la universalización ha mostrado una cierta desaceleración, lo que podría corresponder a la dificultad para alcanzar a los sectores más marginados de la sociedad (UNESCO, 2011).

El segundo objetivo del marco de acción de Dakar estableció la meta de completar el acceso a la educación primaria y reducir la deserción escolar (especialmente para alumnos que enfrentan alguna desventaja), así como mejorar la calidad de este nivel de enseñanza. Dada la amplitud de este objetivo, hemos concentrado este apartado en el desafío de aumentar la escolaridad primaria, dejando para secciones específicas tanto los análisis de género como los referidos a alumnos indígenas, y reservando los temas de la calidad educativa para la discusión del sexto objetivo de Dakar, referido completamente a esta dimensión.

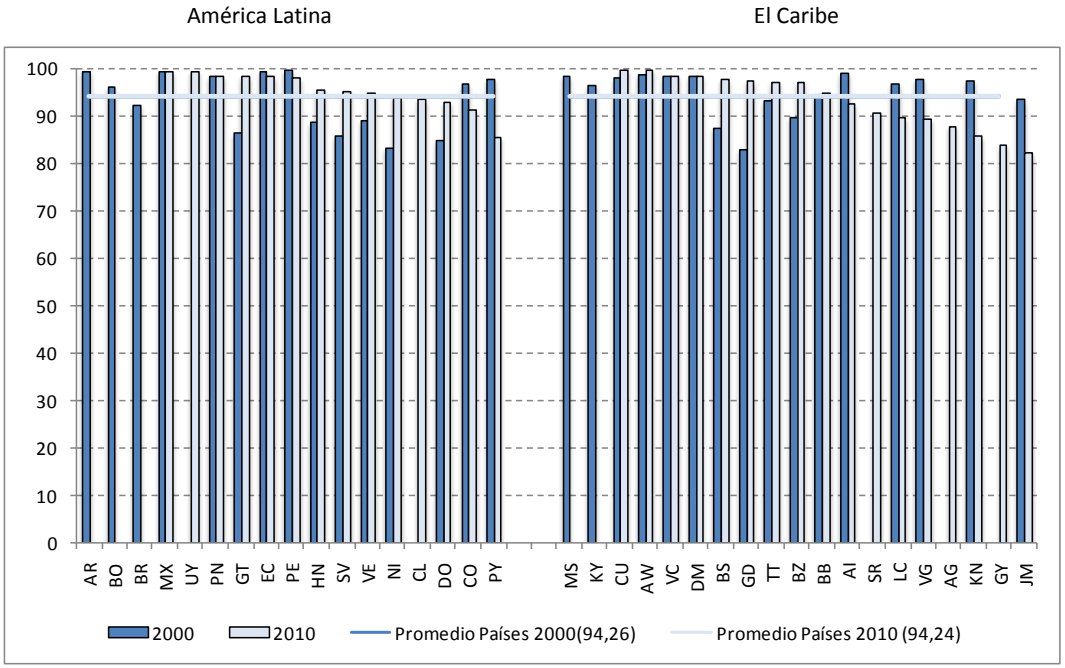
Universalización de la educación primaria en América Latina y el Caribe

La universalización de la enseñanza primaria es sin duda la meta fundamental y nuclear del movimiento de educación para todos en el mundo. En esta dimensión, América Latina y el Caribe ya había alcanzado en general una situación positiva hacia el 2000, con una tasa neta ajustada de matrícula en educación primaria de 94%, muy cercana a la lograda por las regiones de mejor condición socioeconómica; sin embargo, la evolución de los diez años siguientes mostró un panorama de avances desbalanceados y fuertes contrastes entre países, lo que hace que el objetivo de una educación primaria universal no se pueda dar aún por logrado en la región.

En primer lugar, en promedio, la tasa neta ajustada de matrícula en educación primaria mostró un estancamiento en 94%, de forma que en 2010 no había progresos entre los países de la región respecto de una década atrás. Ciertamente, este nulo avance esconde situaciones nacionales de marcados contrastes: mientras algunos países aumentaron fuertemente la escolarización en educación primaria entre 2000 y 2010 (notablemente Granada, Guatemala, Nicaragua, Bahamas, con avances de diez o más puntos porcentuales), otros la disminuyeron de manera importante en el mismo período (como Paraguay, San Kitts y Nevis, y Jamaica). En total, 7 de 26 países con datos comparables disminuyeron significativamente su tasa neta ajustada de matrícula en primaria durante la década pasada.

La información disponible (proveniente de las encuestas de hogar), muestra que, en promedio, no existen grandes diferencias en cuanto a la asistencia de los niños a la educación primaria según el quintil de ingreso familiar: hacia 2010, la brecha que separaba a los niños del quintil más rico de los del quintil más pobre era de sólo 3 puntos porcentuales, lo que significó de hecho un avance respecto del año 2000, cuando esta brecha era de 7 puntos porcentuales. En particular, países como El Salvador, Guatemala y Honduras hicieron importantes avances en reducir esta brecha, incrementando significativamente el acceso a la educación primaria de los alumnos de familias más pobres.

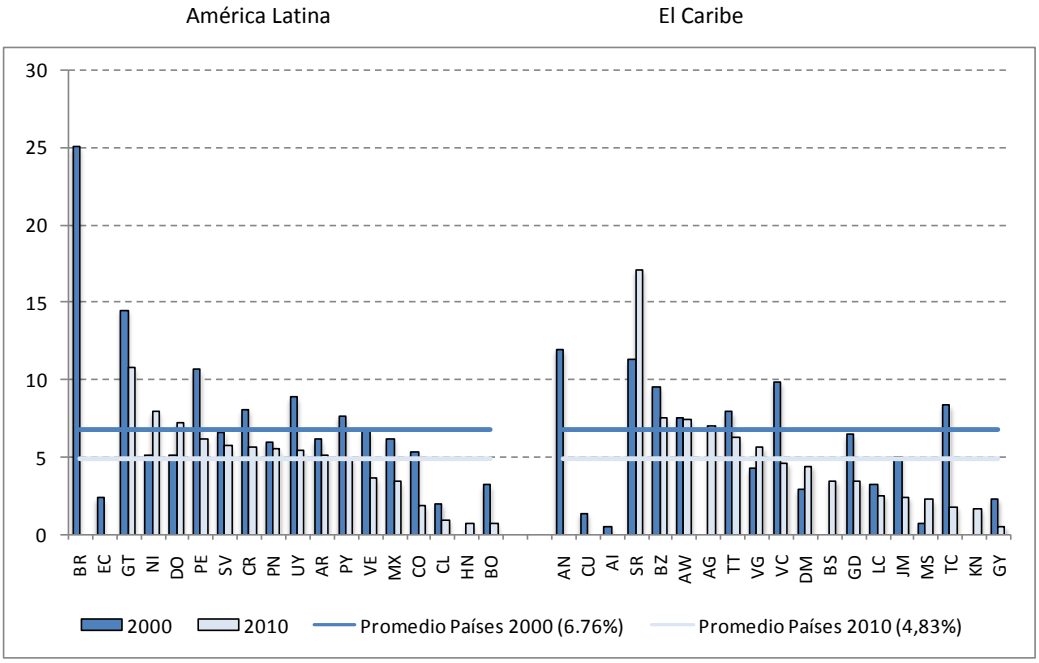
Tasa neta ajustada de matrícula en educación primaria.



Fuente: Base de datos UNESCO-UIS.

En segundo lugar, los niños deberían experimentar procesos fluidos de escolarización en la enseñanza primaria; sin embargo, una proporción importante de ellos son retenidos por un segundo año en el mismo grado al estimarse que no han logrado el desempeño mínimo para ser promovidos. Aunque existen opiniones divergentes acerca de la conveniencia de mantener la repitencia como un dispositivo de refuerzo pedagógico y control de calidad, hay consenso en que un objetivo deseable es que ella sea reducida al mínimo. Tomando el conjunto de la educación primaria, la tasa de repitencia llegó en 2010 a casi un 5% en los países de América Latina y el Caribe, en promedio (en 2000 había sido 6,8%). Es decir, cada año, alrededor de 1 de cada 20 alumnos fue reprobado en su grado. El efecto acumulado de la repitencia y el ingreso tardío al sistema escolar hicieron que en 2010 la tasa promedio de sobre-edad en enseñanza primaria entre los países de la región fuera de 9% (aunque en Colombia, Brasil y Nicaragua, llegaba al 21%).

Tasa de repitencia en educación primaria (%).



Fuente: Base de datos UNESCO-UIS.

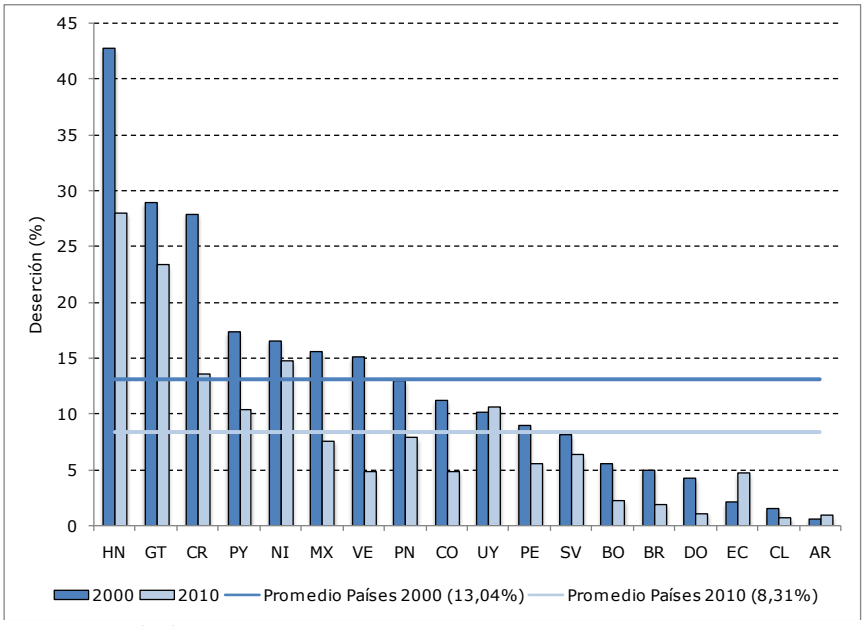
En tercer término, la deserción escolar (que sólo se refiere a un año en particular, lo que no implica un abandono definitivo del sistema escolar) compromete severamente la posibilidad de completar el ciclo educativo de enseñanza primaria. En esta materia, en la región hubo avances importantes, disminuyendo de 13% a 8,3% la tasa de deserción promedio de los países entre 2000 y 2010. Además, esta tendencia a la disminución de la deserción se observó en 15 de los 18 países para los que se posee datos comparables, incluyendo casos particularmente notables como Costa Rica y Venezuela. Con todo, las desigualdades en la región son aún muy significativas: mientras en algunos países -como Argentina, Chile y República Dominicana- la tasa de deserción en primaria fue de 1% en 2010, en otros -como Honduras, Guatemala y Nicaragua- la deserción en este nivel afectó al 15% ó más de los alumnos.

Según se ha documentado, cuando los niños ingresan a este ciclo en edad retrasada es más probable que no concluyan su educación primaria, o bien que no continúen con la enseñanza secundaria (OREALC/UNESCO, 2011). En la región, especialmente en los sectores de menores ingresos, rurales o de pertenencia indígena, éste es un problema relevante que implica importantes costos para los sistemas educativos de la región, así como para estos niños, que ven mermada el potencial de movilidad social (UNESCO, 2011). Dentro de los factores explicativos del fenómeno de deserción escolar, se han identificado variables relativas a la situación económica y al contexto familiar del estudiante, ya que el costo de oportunidad para los niños que viven en la pobreza y marginalidad sería muy elevado. Por otra parte, también se han identificado factores intra-escolares que estarían fomentando la deserción. Éstos apuntan a los niveles de preparación y experiencia de los docentes, las relaciones y expectativas que tienen sobre los estudiantes y el tiempo dedicado a la instrucción. Asimismo, dentro de estos factores se encuentran los relacionados con la organización de la escuela, el calendario escolar,

la relevancia y pertinencia curricular, el tipo de evaluación y promoción de los estudiantes, entre otros (CEPAL, 2010; PREAL, 2007).

De particular relevancia en varios países es el trabajo infantil, el cual influiría tanto en la entrada tardía, como en la deserción escolar. El trabajo infantil puede ser un motivo de abandono escolar para el caso de los niños que trabajan, pues el costo-oportunidad de asistir a la escuela es muy alto, y deben ayudar con los gastos del hogar. El trabajo infantil es también una consecuencia del abandono escolar. Aunque muchos niños intentan compatibilizar los estudios con el trabajo, en general esto se convierte en una tarea imposible debido a las precarias condiciones laborares y jornadas de trabajo que se hacen más extensas a mayor edad de los niños y, por otra parte, a la dificultad de las organizaciones escolares de flexibilizar los programas para acoger a estos niños, resultando en el abandono de la educación o en un crónico mal desempeño, lo que se hace más importante a medida que los niños van creciendo (UNESCO, 2009; PREAL, 2007).

Tasa de deserción en educación primaria.



Fuente: Base de datos CEPAL.

Como consecuencia del elevado grado de expansión del acceso a la educación primaria alcanzado por los países de América Latina, para identificar los avances más relevantes en la escolarización en este ciclo es preciso observar la evolución de indicadores más exigentes, como la retención hacia finales del ciclo primario. La tendencia general en este sentido es positiva en la región, puesto que la tasa de sobrevivencia al 5º grado de los países de América Latina y el Caribe aumentó como promedio de 83,5% a 91,8% entre 2000 y 2010, lo cual expresa una alta capacidad de retención del sistema escolar. Probablemente, el efecto combinado de la disminución de la repitencia y la deserción hizo que la proporción de alumnos de una determinada cohorte que logra trayectorias extendidas de escolarización en enseñanza primaria

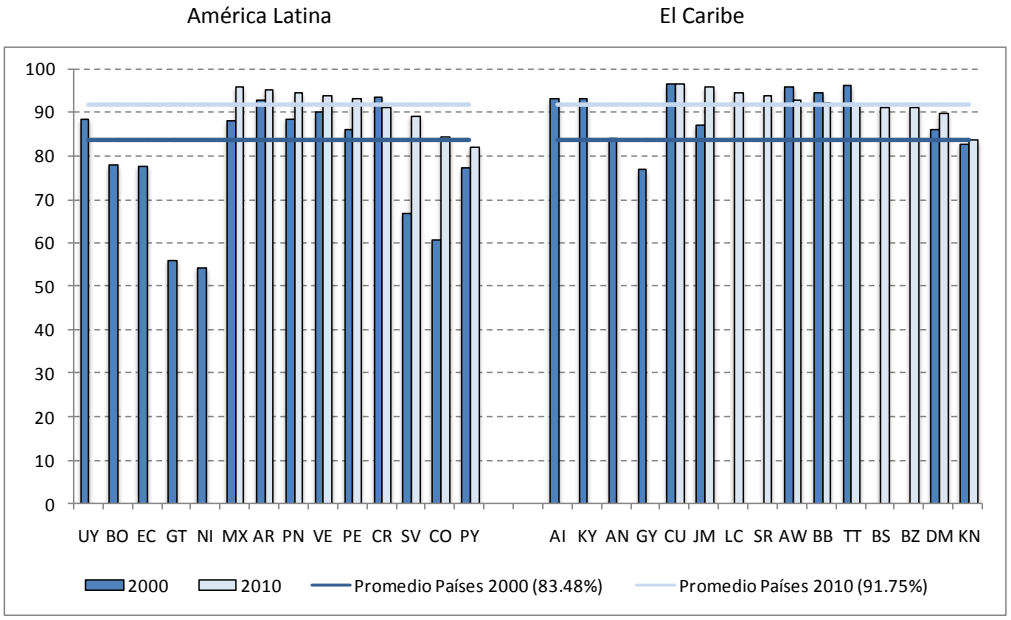
se incrementara en los países de la región para los que se cuenta con datos comparables y que tenían tasas bajas a inicios de la década del 2000, como fueron los casos de Colombia y El Salvador.

Dada la creciente relevancia de elevar las tasas de retención hacia finales de la primaria para cumplir con las metas de Dakar, realizamos una serie de análisis para identificar los factores que pudieran explicar las diferencias en este indicador entre los países hacia 2010 (regresiones múltiples que incorporaron todos los países del mundo con información relevante disponible; detalles en el anexo 1). Un primer hallazgo indica que los países con mayores recursos –medidos por el PIB per cápita- tienden en promedio a presentar mayores niveles de retención al quinto grado; sin embargo, los resultados también sugieren que las políticas nacionales y los procesos internos del sistema escolar son factores importantes, más allá del nivel de riqueza de los países. En efecto, los países que destinan mayor gasto a la educación–medido como porcentaje del PIB- tienden a lograr mayores tasas de sobrevivencia al 5º grado de primaria. Adicionalmente, los países con mayor porcentaje de alumnos repitentes en educación primaria tienden a lograr menores tasas de sobrevivencia al 5º grado, lo cual probablemente se explique porque los alumnos que repiten de curso tienen una mayor probabilidad de desertar de la escuela.

En contraste, otros factores potencialmente relevantes (como la proporción de población rural en el país, la tasa neta de ingreso a primaria, y el porcentaje de población en edad de asistir a la primaria) no mostraron tener una relación sistemática con la tasa de retención al quinto grado de enseñanza primaria, una vez que otras características de los países han sido tomadas en cuenta. Probablemente, esto se asocie con que la expansión del acceso a la educación primaria ha sido considerada la política educacional más fundamental por los países, lo que les ha llevado a superar barreras como la ruralidad o el peso demográfico de este grupo de edad. En este escenario, cada vez más son factores propios de la política educacional y del funcionamiento de los sistemas escolares los que tienden a explicar diferencias en el logro educativo.

En este sentido, la situación de los países de la región tiende a ser comparativamente favorable. Controlando por todas las características mencionadas, los países de América Latina y el Caribe (como grupo) poseen una mayor tasa de sobrevivencia al 5º grado de primaria, con una diferencia neta estimada de 7,6 puntos porcentuales por sobre el resto de las naciones. En efecto, la mayoría de los países de la región presentan tasas de sobrevivencia escolar superiores a las que cabría esperar dadas sus características, en comparación con los demás países considerados.

Tasa de sobrevivencia al 5ª grado (%).



Fuente: Base de datos UNESCO-UIS.

Por último, dado que el rango de edad en que las personas pueden efectivamente completar la educación primaria varía, para evaluar el objetivo de su universalización es importante observar qué proporción de la población de un tramo etario superior finalmente concluyó dicho ciclo de enseñanza; el avance de los diferentes países, en este caso, debe ser estimado contrastando dicha cohorte con otras de mayor edad. De acuerdo a las encuestas de hogar disponibles (realizadas alrededor de 2010), la tasa promedio de conclusión de la enseñanza primaria entre los países de América Latina aumentó desde un 81,6% para las personas que tenían 30 a 34 años de edad, hasta un 90,2% para quienes tenían entre 15 y 19 años (estos últimos nacidos entre 1990 y 1995 aproximadamente, es decir que se educaron la mayor parte del tiempo durante la década pasada). En otras palabras, la proporción de personas que no completó la enseñanza primaria disminuyó a casi la mitad entre ambas cohortes nacidas con 15 años de diferencia[6]. Como se muestra en el gráfico, estos avances han sido muy marcados en algunos países como Bolivia y Honduras.

Con todo, a pesar de los avances logrados, es importante remarcar que aun en la generación más joven, alrededor de uno de cada diez latinoamericanos no completó la enseñanza primaria, proporción que en algunos países como Nicaragua y Guatemala llegaba a alrededor de un tercio del grupo de edad. Esta situación era particularmente acentuada en las zonas rurales: en promedio, el 16% de los jóvenes rurales de 15 a 19 años no completó la educación primaria, fracción que en Nicaragua y Guatemala alcanzaba a la mitad de dicho grupo etario. Es precisamente en estas zonas en donde se han concentrado los mayores avances, puesto que la

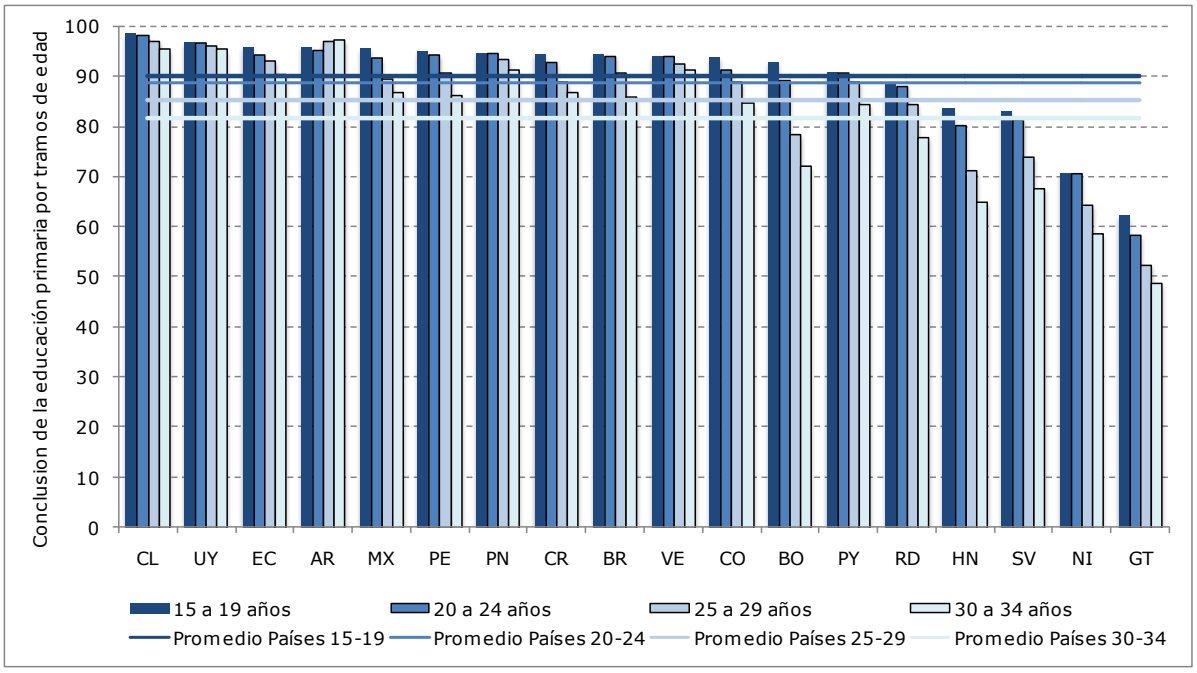
[6] A modo de referencia, según las encuestas de hogar realizadas alrededor del año 2000, en promedio, el 82% de quienes tenían de 15 a 19 años de edad había completado la enseñanza primaria, lo que se puede considerar prácticamente la "línea base" de este objetivo de educación para todos en la región.

generación diez años mayor (25 a 29 años) quienes no terminaron la enseñanza primaria representaban un 30%.

La mayor desigualdad en la conclusión de la educación primaria, sin embargo, sigue estando asociada al nivel socioeconómico de las familias de los alumnos, aspecto en el cual el avance en la década pasada fue menor. Hacia 2010, en promedio, mientras el 96% de los jóvenes de 15 a 19 años del quintil más rico había completado la enseñanza primaria, entre sus pares del quintil más pobre sólo el 73% lo había hecho. En otras palabras, la probabilidad de no concluir la educación primaria es casi 7 veces mayor para un alumno del quintil más pobre que para uno del quintil más rico. Aunque estas desigualdades están presentes en todos los países de la región para los que se cuenta con información, ellas son particularmente acentuadas en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, donde la distancia que separa a los quintiles extremos es de alrededor de 40 puntos porcentuales o más.

En síntesis, los países de la región avanzaron de manera relevante en el cumplimiento del objetivo de universalizar la educación primaria, especialmente aquellos que a inicios del período se encontraban más retrasados. Más aun, tanto la observación de los indicadores de eficiencia interna del sistema como la dinámica más general de los diferentes tramos de edad poblacional, permiten observar que esta tendencia positiva es sólida y anticipar que se mantendrá en el futuro.

Conclusión de la educación primaria según tramos de edad (18 países incluidos)

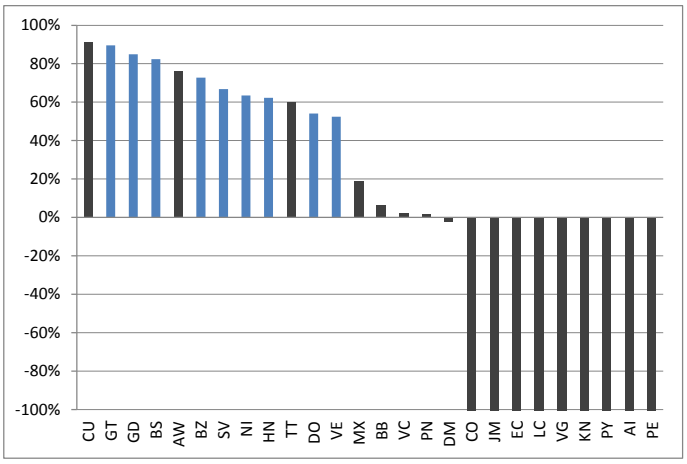


Fuente: Base de datos CEPAL.

Recuadro: El avance hacia la educación primaria completa para todos

Lograr el acceso universal a la educación primaria es una meta inequívoca del marco de acción de Dakar, por lo que hemos estimado también para este caso el indicador de nivel de cumplimiento a 2010 de la "tarea" existente en 2000. Los resultados se presentan en el gráfico siguiente. En este caso, dado que varios países ya estaban muy cerca de la cobertura completa en 2000, el indicador se vuelve muy sensible a ciertos retrocesos experimentados en el período. Con todo, no se debe obviar el hecho de que algunos de estos países presentaban hacia 2010 tasas cercanas al 80%. Como se ve, los países que han hecho avances durante la década pasada han logrado en general cubrir entre la mitad y el 80% de la brecha original, acercándose varios de ellos hacia una virtual cobertura universal de la educación primaria.

Nivel de avance hacia la universalización de la educación primaria. Tasa neta ajustada de matrícula en educación primaria: fracción de la "tarea" existente al 2000 cubierta al 2010.



Fuente: Elaboración propia en base a datos UNESCO-UIS.

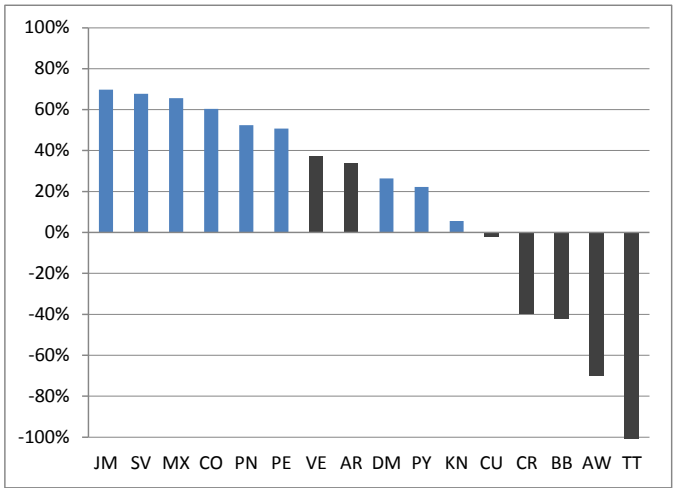
En base a al comportamiento que han seguido los países en los últimos años (1998-2010), hemos realizado un ejercicio de proyección para anticipar en qué situación es probable que se encuentren hacia 2015 (ver anexo 3 para detalles). Según los datos oficiales, la región avanzó entre 1998 y 2010 desde 92% hasta 94%; de acuerdo a nuestras estimaciones, es probable que hacia 2015 la tasa bruta de matrícula en educación pre-primaria promedio regional llegue a un 95%. Es evidente que en esta materia se constata una desaceleración en la región.

Como vimos, más sensible para regiones como ésta son indicadores de conclusión de ciclos, como la tasa de retención a quinto grado, que permite observar un importante progreso en Latinoamérica. Para poner el avance de los países de América Latina en el contexto internacional, realizamos una serie de análisis de regresión múltiple, intentando estimar si en el período 2000-2010 la región –como conjunto- avanzó más o menos rápido que el resto de los países del mundo; para ello, ciertamente, controlamos por un conjunto de variables de caracterización relevante de los países, incluyendo el ingreso per cápita, su nivel de urbanización, su composición demográfica, entre otras (los detalles de los principales resultados se pueden consultar en anexo 2). Nuestros hallazgos indican que, en promedio, entre 2000 y 2010, los países de América Latina y el Caribe aumentaron su tasa de sobrevivencia al quinto

grado de educación primaria, alrededor de 5 puntos porcentuales más que el resto de los países del mundo, controlando por características relevantes. Este "avance estimado" es particularmente valioso en este caso además porque los países de la región ya en 2000 tenían tasas de sobrevivencia a quinto grado comparativamente elevadas.

De alguna manera –dado el elevado grado de expansión en el acceso a la educación primaria alcanzado en los países de América Latina- indicadores como éste de retención hacia finales del ciclo primario comienzan a ser más sensibles y relevantes para identificar los avances en este ciclo en la región. Hemos por tanto replicado el indicador de "grado de cumplimiento de la tarea" respecto de la tasa de sobrevivencia al 5° grado de primaria. Lamentablemente, son menos los países que cuentan con información comparable para construir este indicador. Como se ve, el avance en la retención escolar durante la década pasada fue muy significativo en la mayoría de los países, con niveles de cumplimiento alrededor de 40% o superiores, incluyendo Jamaica, El Salvador, Colombia y México, que entre 2000 y 2010 cubrieron aproximadamente el 60% de la brecha original (en este caso los retrocesos sólo fueron experimentados por países con tasas ya superiores al 90%, cuyas variaciones negativas fueron menores en términos absolutos).

Nivel de avance hacia la conclusión universal de la educación primaria. Tasa de sobrevivencia al 5° grado: fracción de la "tarea" existente al 2000 cubierta al 2010.



Fuente: Elaboración propia en base a datos UNESCO-UIS.

Orientaciones de política educativa.

El gran desafío de la región en la educación primaria es lograr que aquellos que viven en sectores rurales, en situación de extrema pobreza, o pertenecen a pueblos indígenas -grupos que corresponden a los sectores más marginados de la población-, puedan acceder a una educación primaria de calidad y logren completar este primer ciclo de enseñanza, adquiriendo las competencias necesarias para progresar adecuadamente a la educación secundaria. En efecto, dado que el nivel secundario de educación se considera actualmente como el mínimo

para que un individuo participe activamente en la sociedad, logre obtener un trabajo y mejore sus condiciones de vida a futuro, completar oportuna y satisfactoriamente la primaria se vuelve aún más crítico (CEPAL, 2010).

Entre los principales nudos críticos que se presentan para lograr la universalización de la educación primaria, se encuentran garantizar la gratuidad efectiva de la educación (considerando no sólo los aranceles, sino los costos indirectos asociados), asegurar el ingreso a la escuela en la edad adecuada, evitar la repetición escolar y disminuir la deserción, logrando que los niños finalicen por completo el ciclo de enseñanza primaria, facilitando la continuación hacia el nivel secundario. Las características del entorno familiar de los estudiantes, así como de la calidad de la oferta educativa, influyen fuertemente en la probabilidad de repetir un curso o desertar de la escuela, y aquellos que viven en zonas rurales o pertenecen a una minoría étnica son quienes tienen más riesgos de no terminar el ciclo de enseñanza primaria (PREAL, 2007).

Para alcanzar a la población más marginada, en la región se han implementado diversas políticas que buscan tanto reducir los elementos de vulnerabilidad subyacentes, como los factores asociados a la pobreza. Así, en varios países existen nuevas políticas de protección social, como los programas de transferencias condicionadas que consideran que la transmisión intergeneracional de la pobreza es causada principalmente por la falta de inversión en capital humano y por ende entregan incentivos para esta inversión. Dado que la transferencia está condicionada, se reduce el costo oportunidad de la escolarización (CEPAL, 2005). Dentro de este tipo de programas, Bolsa Familia de Brasil es el más importante a nivel mundial, alcanzando un impacto positivo en educación y reducción de la pobreza (Rivera, Currais & Rungo, 2009). La transferencia en el sector educación en este programa se encuentra condicionada a un 85% de asistencia para niños de 6 a 15 años y de 75% para jóvenes de 16 a 17 años, lo que reduce el riesgo de que los niños destinen tiempo a actividades laborales remuneradas o no remuneradas. Un asunto relevante de mejorar en los programas de transferencias condicionadas en educación es precisamente mejorar su dimensión educativa, es decir, complejizar el diseño en torno a los elementos de promoción de la asistencia y desempeño escolar de los niños, más allá de concebirlo como un requisito burocrático a monitorear (Reimers, Da Silva y Treviño, 2006).

Por otra parte, se ha vuelto cada vez más importante mejorar la calidad de las escuelas, especialmente de aquellas que se ubican en zonas rurales o que atienden a niños de sectores más vulnerables. La calidad de la oferta educativa se presenta como un factor protector ante los fenómenos de repetición y deserción escolar, otorgando el capital de conocimientos, habilidades y actitudes relevantes y necesarias para el buen desarrollo e inserción en la sociedad, aumentando las probabilidades de superar la pobreza. Un factor que afecta la calidad de la educación primaria -especialmente para las familias de menores ingresos- es el tiempo de la jornada escolar. Ésta alcanza en la región un promedio de 4 a 5 horas diarias, pero en algunos países no supera las 4 horas.

La investigación señala una asociación positiva entre la extensión de la jornada escolar en primaria y los procesos pedagógicos para los distintos actores del proceso educativo. En este sentido, durante la década de los noventa algunos países de la región incluyeron la prolongación de la jornada educacional como eje fundamental de las reformas educativas, éste es el caso de Chile, Colombia y Uruguay (OEI, 2012). Algunos estudios han identificado efectos positivos de

una jornada escolar extendida en los logros de aprendizaje de los alumnos chilenos (Bellei, 2009; Valenzuela, 2005). Actualmente, los países de la región reconocen el beneficio de una jornada extendida en primaria al incluirla como una meta específica dentro del programa Metas Educativas 2021.

Las políticas para prolongar el tiempo escolar buscan mejorar el aprovechamiento del proceso de enseñanza-aprendizaje en los distintos niveles. Para los alumnos, esto implica un mayor tiempo absoluto en la escuela, aumentando el trabajo pedagógico de los estudiantes a la vez que se reduce el tiempo de las tareas en el hogar. Esto es especialmente relevante para aquello niños de sectores más marginados (Bellei, 2009), ya que la extensión de la jornada podría compensar la falta de recursos y estímulos educativos del ambiente familiar, a la vez que disminuye la probabilidad de desarrollar comportamientos riesgosos a los niños que pasan varias horas diarias en la calle. El aumento de la jornada escolar también tendría beneficios para apoyar la inserción laboral de las mujeres, que implica una importante fuente de ingresos para las familias (Contreras, Sepúlveda y Cabrera, 2010). Respecto a los docentes, esta medida permitiría mejorar la estabilidad laboral, eliminando las múltiples jornadas en distintos establecimientos. Asimismo, ayudaría a descomprimir las tareas de gestión y planificación de docentes y directivos.

Sin embargo, las políticas de extensión de jornada implican una fuerte inversión en las condiciones de las escuelas, contar con la infraestructura adecuada, insumos educativos suficientes, mejorar las condiciones de contratación de los docentes y asegurar la mejora de la calidad de la escuela. En última instancia, es la calidad de la oferta educativa lo que influye ya sea positiva o negativamente en los estudiantes (CEPAL, 2010).

Para enfrentar el problema de bajos logros y deserción en primaria, se requieren políticas que provean un apoyo integral a las familias y en particular a los niños que presentan dificultades de aprendizaje, de manera que puedan hacer frente a los problemas que los llevan a ingresar tardíamente a la escuela, ausentarse o repetir de curso. Asimismo, se requiere fortalecer la profesión docente para que pueda acoger e incluir en las aulas regulares a aquellos estudiantes que tienen necesidades educativas especiales.

Los niños que presentan retraso en el aprendizaje se enfrentan tanto a sus propias dificultades como a la discriminación desde el sistema educacional, pues son muy pocos los docentes capacitados para apoyar a las necesidades específicas de estos niños a fin de facilitar su aprovechamiento del proceso de enseñanza-aprendizaje. El apoyo psicopedagógico a estos estudiantes es esencial para que puedan integrarse y aprovechar la educación. Un ejemplo de políticas orientadas a apoyar a los estudiantes con necesidades educativas especiales es el caso del Perú que, en el marco de las metas educativas 2021 de la región, ha desarrollado el programa Escuelas Inclusivas cuyo propósito es capacitar tanto a los docentes como a las familias y demás actores del sistema educativo para que puedan brindar mejores oportunidades para el acceso, aprovechamiento y permanencia de estos estudiantes en el sistema educacional. Otras acciones en la región se enfocan en la flexibilidad curricular buscando la integración de estos estudiantes al sistema regular. En el Salvador, el programa Todos Iguales además de la capacitación del personal docente, se ha hecho entrega de material educativo especializado a

escuelas que atiendan niños con dificultades visuales o auditivos, apoyando además directamente a los estudiantes integrados a través de tutorías (OEI, 2012).

Algunos desafíos de la región en educación primaria

Durante la última década la tasa neta de matrícula se ha estancado en un 94% en la región, señalando como el principal desafío de la región promover el acceso a los grupos más marginados a este ciclo educativo. De esta manera, la disminución de la desigualdad social es crucial para mejorar el aprovechamiento del proceso educacional. En los países de la OECD, un estudiante de altos recursos tiene 5 veces más probabilidades de asistir a una comunidad escolar con mayores niveles de bienestar que un niño de bajos recursos. Esta relación se duplica en América Latina, donde un niño de familia de altos ingresos tiene 10 veces más probabilidades de asistir a una escuela de mayor nivel de bienestar que un niño de bajos recursos (CEPAL, 2007). Estos hallazgos han sido reafirmados por PISA-2009, que muestra muy altos niveles de relación entre recursos educativos de la escuela y condición social de los estudiantes para casi todos los países de la región (OECD, 2010, vII)

En efecto, en la región la segregación social por nivel de ingreso, por zona geográfica o pertenencia a la población indígena se reproduce en las escuelas. Considerando que el ambiente escolar es una de las variables que más impacto tiene en los resultados de aprendizaje, es fundamental que los niños que provienen de los sectores más pobres y marginados puedan acceder a un ambiente educativo de buena calidad. En Latinoamérica y el Caribe, se observa un agudo fenómeno de selección y "autoselección" en el sistema educativo, donde los niños de familias con mayores ingresos asisten a escuelas con más recursos; mientras las familias pertenecientes a los quintiles más pobres, zonas rurales y población indígena, tienen muy pocas alternativas educacionales y en su mayoría éstas son de pobre calidad. Lo anterior agudiza la segregación socioeconómica del sistema educativo, principalmente en los extremos de la escala social (CEPAL, 2007).

La presencia comparativamente relevante de educación privada en la región también se relaciona con el desafío de la equidad. En principio, definir la educación primaria como un derecho humano fundamental, implica una universalidad que requiere que el estado garantice una oferta educativa gratuita y de calidad en este nivel, lo cual en el mundo se ha realizado fundamentalmente a través de la educación pública (SITEAL, 2011). Sin embargo, algunos autores y organismos internacionales han comenzado a proponer que, para los países pobres o en vías de desarrollo, extender la educación privada sería una alternativa, incluso una mejor opción con miras a cumplir las metas de educación para todos. Ellos señalan que una oferta privada de bajo costo, tiene la potencialidad para llegar a las zonas más marginadas, e incluso que las escuelas privadas son potencialmente más efectivas en términos de logros de aprendizaje (Tooley, 2001; Patrinos, Barrera-Osorio y Guáqueta, 2009). No obstante, la evidencia disponible, no permite afirmar que las escuelas privadas sean más efectivas que las públicas; y en cambio es mucho más robusta en mostrar que las escuelas privadas tienden a ser más selectivas que las públicas, en términos socioeconómicos, pero también valóricos, religiosos o académicos, y contribuyen por tanto a una mayor segmentación del sistema educacional (Härma, 2010; Rose, 2007; Levin y Belfield, 2006; Witte, 2009).

En Latinoamérica la educación privada representa casi un 30% de la matrícula de primaria, lo que contrasta con los países de mayor desarrollo, en donde ésta no supera en promedio el 10%. Más aun, en la región se destacan los países del Caribe donde Belice, Aruba, Granada, y Trinidad y Tobago superan el 70% de la matrícula privada en este nivel educativo; en América Latina en cambio, la mayoría de los estudiantes de primaria asiste a escuelas públicas, aunque Chile constituye una excepción, ya que los estudiantes de primaria que asisten a escuelas privadas alcanzan un 58%. Los datos indican que existe una segmentación de la oferta educativa en la región, donde en promedio las escuelas públicas tienen insumos educacionales -como laboratorios, material instructivo, bibliotecas, calidad de los profesores, entre otros– de menor calidad que las escuelas del sistema privado; lo que se suma a la mencionada segmentación social de la matrícula (CEPAL, 2007; SITEAL, 2011). La evidencia también es clara en señalar que, una vez controladas las diferencias socioeconómicas de la población escolar que atienden, las escuelas privadas en América Latina no son promedio más efectivas que las públicas en términos de los logros académicos de los alumnos (Duarte, Bos, Moreno, 2010). Ambos aspectos, segregación social y académica de la matrícula asociada a la privatización del sistema escolar, y nulo impacto positivo de las escuelas privadas en relación a las públicas, han sido ampliamente documentados en Chile, el país que más decididamente ha ensayado mecanismos de mercado para la provisión de educación escolar en la región (Hsieh & Urquiola, 2003; Bellei, 2009; y Valenzuela, Bellei y De los Ríos, 2010).

Es esencial, por tanto, que los países de la región garanticen el acceso a una educación primaria de calidad para todas las personas, por medio de leyes que establezcan este derecho desde la perspectiva de derechos humanos y políticas públicas que lo garanticen. Asegurar una oferta de educación gratuita es el mecanismo universalmente más aceptado para este fin, en concordancia con lo establecido en los instrumentos internacionales de derechos. Esto ha sido históricamente garantizado a través de la educación pública, aunque algunas instituciones privadas (generalmente con apoyo financiero del estado) también han contribuido a este fin. En efecto, la comparación con los países de la OECD muestra que el promedio de gasto privado en educación en la región es significativamente superior, lo cual sugiere un menor compromiso del estado con proveer universalmente educación gratuita. Así por ejemplo, mientras en promedio en la OECD el gasto privado representaba en 2009 el 8,8% del total del gasto en educación escolar (primaria, secundaria, y post-secundaria no universitaria), en México era 19% y en Chile 21,8%.

Un reciente informe de la UNESCO, que compara el marco legal de la educación de tres países latinoamericanos y Finlandia, señala que la educación debiera tener las siguientes características interrelacionadas: Disponibilidad de instituciones y programas de enseñanza que cuenten con los insumos educativos necesarios como instalaciones sanitarias, materiales de enseñanza, docentes capacitados, bibliotecas, etc.; Accesibilidad, de la educación para que todos, sin discriminación de ningún tipo, puedan aprovechar de esta; Aceptabilidad, referida a la pertinencia y calidad de los programas educativos; y Adaptabilidad de la educación para enfrentarse de manera flexible a las necesidades particulares de las sociedades y alumnos. En los tres países de la región analizados en este estudio en base a estos criterios se observaron importantes limitaciones, principalmente con la asignación presupuestaria, mala calidad de la

oferta gratuita de educación, alta discriminación y mercantilización de la educación (UNESCO, 2012).

Una de las principales causas de deserción escolar, junto con la pobreza, es el trabajo infantil, que aún hoy afecta a un número importante de niños en la región, especialmente en zonas rurales y los grupos indígenas coartando el derecho fundamental a la educación. Asimismo el trabajo infantil afecta el logro de los objetivos de educación para todos, ya que está asociado a menores logros académicos de los niños, como a la exclusión completa del sistema escolar. Por otra parte, pone en riesgo la salud y calidad de vida de los niños que participan, especialmente considerando aquellos niños que ingresan al mundo laboral antes de la edad permitida legalmente para esto, ya que en general se desempeñan en trabajos poco seguros y con remuneraciones bajas o nulas (PREAL, 2007; UNESCO, 2010).

En la región, la participación de menores en el campo laboral es importante, aunque varía fuertemente entre los países –desde un 5% en Chile y Panamá hasta un 25% en Guatemala (PREAL, 2007). Las principales razones para comenzar a trabajar son económicas, a fin de aportar al sustento familiar. Los niños inician su participación en el mundo del trabajo desde muy pequeños, incluso antes de los 10 años, pero es desde los 15 años que el trabajo infantil en la región se convierte en un tema de mayor preocupación: más del 20% de los niños y jóvenes han entrado a la fuerza laboral. La mayoría de estos niños trabajan en actividades de baja calificación y se encuentran en situaciones de riesgo para su integridad física, moral o social considerando su exposición en ambientes peligrosos, largas jornadas laborales o malos tratos y abusos por parte de adultos. El trabajo infantil es una de las causas del abandono escolar, de la repitencia y de la sobre-edad. La dedicación al trabajo interfiere gravemente en las oportunidades educativas de los niños y muchos no logran completar los ciclos de enseñanza arriesgando seriamente sus posibilidades de superar la pobreza.

En el contexto antes descrito, una oferta educativa integral juega un rol crucial, toda vez que las condiciones de infraestructura, seguridad y alimentación favorecerán la asistencia y permanencia de los niños, lo cual debe ser acompañado de cambios institucionales, pedagógicos y curriculares que hagan más apropiada la escuela para los niños que trabajan o se encuentran en riesgo de hacerlo. En ese sentido, es necesario establecer currículos que sean relevantes y pertinentes para las particularidades de los estudiantes que trabajan, con docentes capacitados para atender y responder a las necesidades de estos niños e implementar políticas comprensivas de las particularidades de las zonas rurales, tales como disponer de horarios flexibles en los ciclos de producción (UNESCO, 2011; PREAL, 2007). Un ejemplo de esto es el programa Escuela Nueva de Colombia, que durante la década de 1980 se convertiría en política nacional, cuyo propósito es mejorar el acceso de los niños de los entornos más vulnerables articulando las necesidades productivas y sociales con la educación, mayoritariamente de multigrado, a través de un currículum y estrategias pedagógicas flexibles y acordes con los requerimientos de las comunidades rurales (Kline, 2002).

6. Educación secundaria.

> *Objetivo 3. "Velar por que las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos se satisfagan mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa".*

La transformación de la educación secundaria

El movimiento de educación para todos encontró a la educación secundaria sumida en un proceso de cambios profundos, los que han afectado decisivamente su función, estructura y población estudiantil.

Vista en su sentido más amplio, la historia larga de la educación secundaria muestra que, conforme se fue expandiendo durante el siglo XX, ésta se fue distanciando de su estricto rol de preparatoria para estudios superiores (i.e. selector de elites y derivador temprano al mercado laboral), función que le imprimió un sello predominantemente academicista y moldeó su currículum y su cultura. En cambio, la educación secundaria se fue acercando paulatinamente a una función formativa de carácter más general como complemento de la educación primaria, proceso que afectó especialmente a la educación secundaria baja, crecientemente asimilada a la educación básica y generalmente definida como parte de la educación obligatoria. Más que preuniversitaria, la educación secundaria tiende a ser hoy post-primaria (Briseid y Caillods, 2004; Braslavsky, 2001).

Sin embargo, esta transformación no ha borrado el sello de origen de la educación secundaria, el cual mostró enorme capacidad de permanencia en el nivel de secundaria alta, a pesar de su masificación. Así, la educación secundaria ha sobrellevado su dualidad. Por un lado, organizando y fortaleciendo una orientación curricular hacia el mundo del trabajo, que tiene como máxima expresión la creación de un canal segmentado donde la lógica de aprendizaje del oficio está institucionalizada (hasta realizarse en la empresa, como en el modelo dual alemán). Esta modalidad ha permitido acomodar su expansión hacia sectores socialmente no privilegiados. Por el otro, conservando una educación secundaria más general científica y humanista, orientada a la universidad, pero también -aunque más difusamente- a los empleos del sector servicios. Esta rama ha conservado un sesgo hacia las clases medias y altas.

Estas diferencias "de función" se suman a diferencias en la extensión y estructura de la educación secundaria. Aunque la extensión típica de la enseñanza secundaria es de seis años, los casos nacionales varían en un rango que va desde los cuatro a los ocho años. En cuanto a la estructura, grosso modo, el modelo más recurrente consiste en un sistema escolar de tres ciclos, donde los dos primeros (primaria y secundaria baja) ofrecen formación común de carácter general y el tercero (secundaria alta), formación diferenciada en instituciones especializadas y por tanto separadas. Con todo, existen muchas excepciones a esta configuración, las cuales tienden a seguir o el modelo alemán de educación secundaria baja diferenciada o el modelo norteamericano con secundaria baja y alta indiferenciada. Es decir, las instituciones de educación secundaria se ubican en un continuo que va desde la formación académica-general, hasta la enseñanza vocacional-técnica, pasando por un tipo de educación polivalente o mixta. Aunque ha existido un largo debate en cuanto a las ventajas y desventajas de este tipo de opciones, la investigación parece converger en que modelos de segmentación

temprana y fuerte -como el alemán- serían más eficientes en la distribución de sus egresados, pero que modelos menos segmentados y que postergan la especialización –como el norteamericano- serían más equitativos (Kerckhoff, 2000; Morimer y Krüger, 2000).

En último término, lo que está en juego en la evolución histórica y en la persistencia de una gran diversidad estructural e institucional de la educación secundaria, es el esfuerzo porque la educación secundaria cumpla un rol de "bisagra" entre las funciones de socialización escolar (común para todos) y de selección académica (inevitablemente diversificada y jerarquizada). Pero la función de filtro de la educación secundaria no se compatibiliza fácilmente con la noción más contemporánea de concebirla como un derecho universal de los propios adolescentes y jóvenes. Así, como ningún otro nivel educativo, la educación secundaria ha estado tensionada por compatibilizar principios contrapuestos, intentando ser meritocrática y compensatoria, terminal y preparatoria a la vez.

Por último, la comunicación intergeneracional que la educación supone, se ha vuelto cada vez más difícil de lograr para los educadores del nivel secundario. Lo jóvenes y adolescentes producen una "cultura juvenil" distinguible, en muchos aspectos opuesta a la del mundo adulto y, particularmente, a la de la escuela: comienzan a desarrollar diversidad de intereses, manifestar distintas motivaciones y vocaciones, cultivar prácticas y lenguajes diferenciados. Todo esto ha puesto enorme presión sobre la institución escolar y ha significado un desafío pedagógico gigantesco para los docentes, especialmente en términos de desplegar una mayor diversidad de métodos de enseñanza, capaces de motivar y convocar a un público no siempre predispuesto (Levinson, 2012; Tenti, 2012).

Este fenómeno contemporáneo se suma a un hecho estructural: la población estudiantil de la secundaria tiene oportunidades "reales", alternativas a la asistencia a la educación formal: entrar al mundo del trabajo, conformar una familia, compartir con el grupo de pares, etc. Todas ellas son un polo de atracción permanente y creciente en el tiempo, que compite con la educación, especialmente para los jóvenes menos persuadidos por la cultura escolar o con trayectorias educacionales más dificultosas, poniendo una dificultad adicional (crecientemente la más importante) a las políticas de aumento de cobertura y retención escolar en el nivel secundario (SITEAL, 2008).

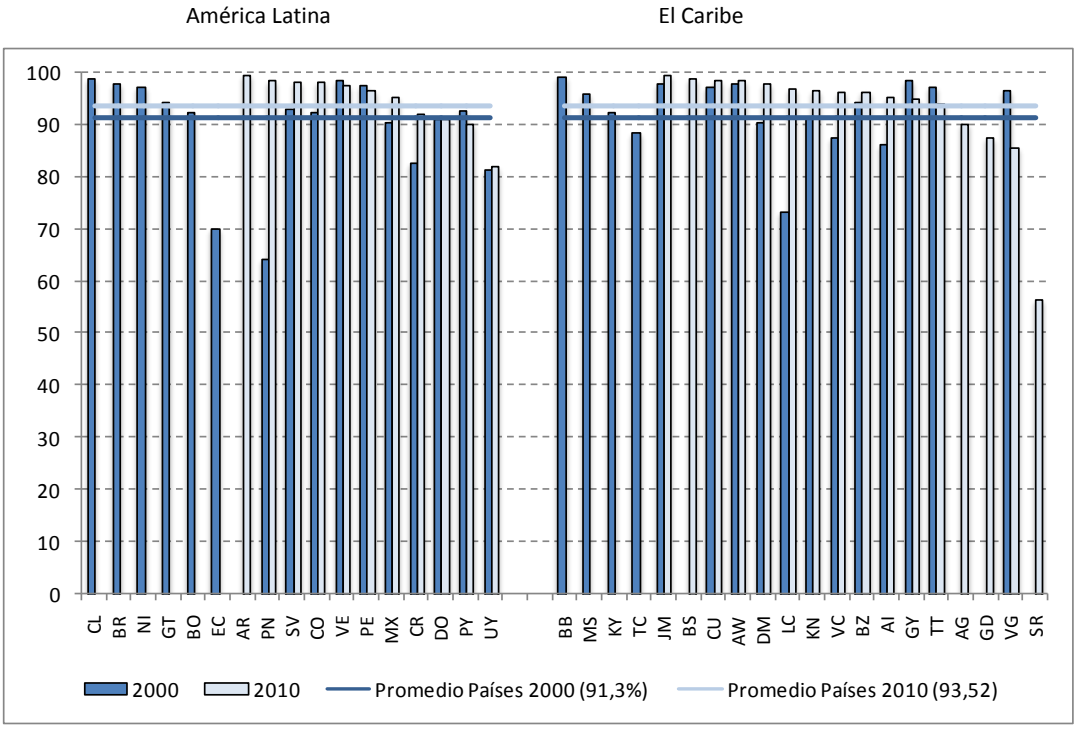
La expansión de la educación secundaria en América Latina en el marco de EFA

El tercer objetivo de educación para todos, aunque hace una referencia general a los jóvenes, contiene una formulación poco precisa en términos operacionales, por lo que no ha sido evidente cuáles son los mejores indicadores para su monitoreo. Crecientemente se ha tendido a considerar el avance en la escolarización a nivel de la enseñanza secundaria como una adecuada "traducción" de este objetivo en términos de educación formal. Sin embargo, dado que su enunciado hace una referencia genérica a jóvenes y adultos, una visión más comprehensiva de éstos debiera considerar como parte de este mismo objetivo el acceso a la educación superior, y los programas de formación para el trabajo y de certificación de competencias laborales de la población. Estos temas serán abordados más adelante en secciones independientes.

En términos generales, en los países de la región la cobertura de la educación primaria ha dejado de constituir una limitación para expandir la educación secundaria y existe una fluida

transición entre estos dos ciclos. Esto es importante, porque obviamente la expansión de la educación secundaria se encuentra limitada por el nivel de conclusión del ciclo primario y la disponibilidad de cupos para estos nuevos egresados, que como hemos visto en América Latina y el Caribe han aumentado y representan en la actualidad en promedio poco más del 90% del grupo de edad. En este sentido, la inmensa mayoría de los países de la región posee tasas relativamente elevadas de transición de alumnos entre la enseñanza primaria y secundaria (es decir, nuevos alumnos que se incorporan a la secundaria y que el año anterior cursaban el último grado de primaria): sólo 4 de 27 países con información disponible poseían en 2010 tasas menores al 90%, siendo el promedio regional 93,5%. Más aun, varios países, particularmente los que comenzaron con tasas más bajas, experimentaron avances importantes en esta dimensión en la última década, siendo Panamá un caso notable, pues elevó su tasa de transición de primaria a secundaria desde 64,5% hasta 98,8% entre 2000 y 2010.

Transición desde la enseñanza primaria a la secundaria, en % (37 países incluidos)

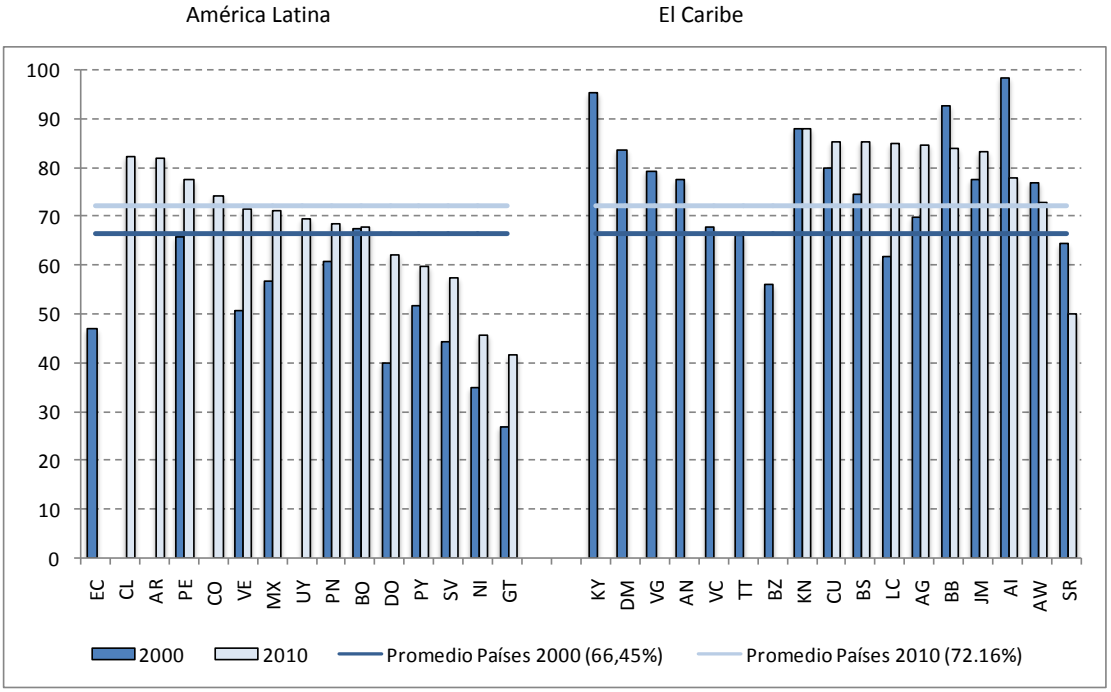


Fuente: Base de datos UNESCO-UIS.

Sin embargo, la cobertura de la educación secundaria alcanza en la Región sólo niveles intermedios y, salvo excepciones, no experimentó un avance muy relevante durante la década pasada. En efecto, al analizar la tasa neta de matrícula en la educación secundaria, queda claro que el desafío es mayor, por cuanto en 2010 el promedio para los 24 países con datos disponibles era de sólo 72,2%, lo cual significó un leve aumento respecto del 66,5% que era el promedio en 2000. Incluso más, países como Anguila, Barbados y Surinam experimentaron importantes retrocesos en la cobertura de educación secundaria durante la década pasada. En contraste, los avances más acelerados se lograron en Venezuela, República Dominicana y Santa

Lucía, que acumularon alrededor de 20 puntos porcentuales de aumento. Con todo, hacia 2010 persistía en la región una importante diversidad de situaciones respecto de la educación secundaria, pudiendo constatarse tasas netas inferiores a 50% en algunos países y superiores a 80% en otros.

Tasa neta de matrícula en la educación secundaria (todos los programas) (32 países incluidos, en %).



Fuente: Base de datos UNESCO-UIS.

Los factores que explicarían esta gran heterogeneidad en la tasa neta de matrícula en educación secundaria son una combinación de condiciones de contexto y aspectos internos del propio sistema educacional. De acuerdo a nuestros análisis, basados en una serie de regresiones múltiples que consideraron todos los países del mundo con información suficiente (ver anexo 1 para detalles), la cobertura en educación secundaria está positivamente asociada con en el nivel de riqueza de los países, por cuanto –en promedio- a mayor PIB per cápita más alta es la tasa neta de matrícula en secundaria. Pero las diferencias de recursos económicos están lejos de ser una explicación completa. Los países con mayor porcentaje de población en edad de asistir a la educación secundaria tienden a tener menor tasa neta de matrícula en este nivel, porque enfrentan un desafío proporcionalmente mayor. Asimismo, la propia dinámica del sistema escolar en la enseñanza primaria es un factor muy relevante para explicar estas diferencias, puesto que los países con mayor tasa neta de matrícula en educación primaria y mayor tasa de sobrevivencia al último grado de educación primaria, tienden a tener mayor tasa de matrícula en secundaria.

La gran importancia de estos factores internos de desarrollo del sistema escolar para la expansión del acceso a la educación secundaria queda aún más clara si se considera que

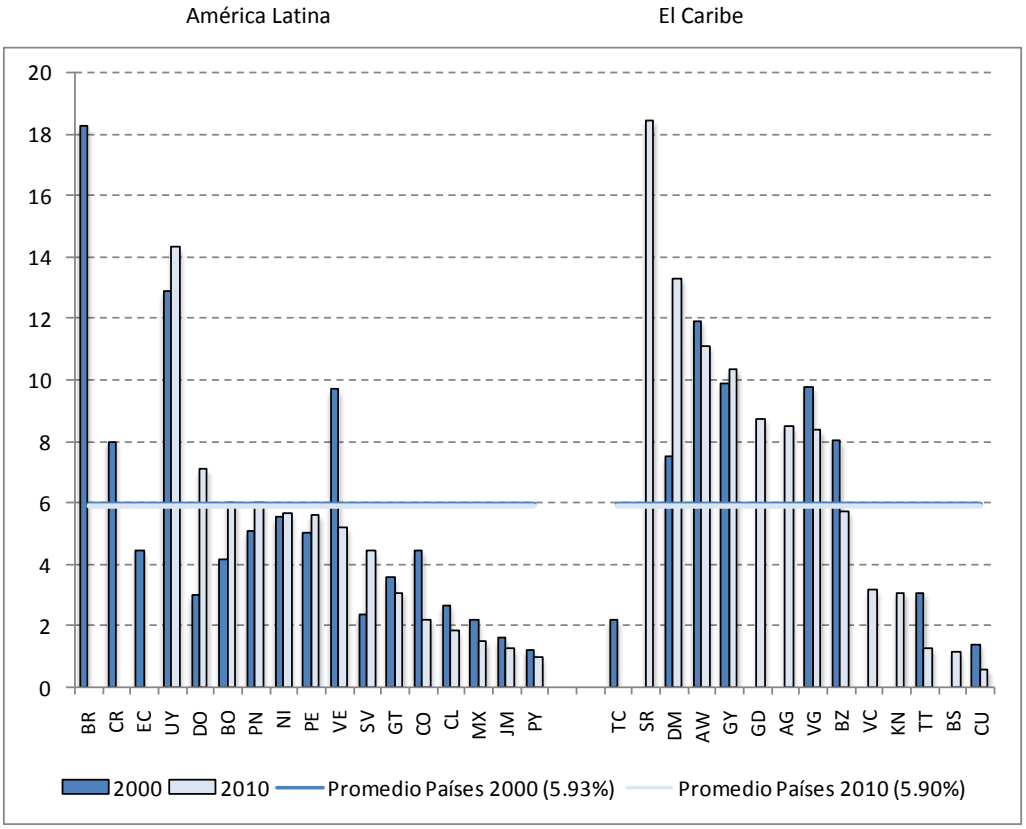
nuestros análisis no encontraron que las diferencias entre países en cuanto a su gasto educacional como porcentaje del PIB, ni su gasto educacional como porcentaje del gasto del gobierno, estuviesen asociadas con diferencias en la tasa neta de matrícula en educación secundaria, una vez tomadas en cuenta las diferencias en el tamaño de la población de este tramo de edad y de cobertura y egreso de la educación primaria. Lo mismo puede decirse de la incidencia de la ruralidad, puesto que la proporción de población rural no mostró una relación sistemática con la tasa neta de matrícula en la educación secundaria, probablemente porque su potencial efecto está mediado por el nivel de cobertura alcanzado por la educación primaria en cada país.

Cuando todos estos factores son tomados en cuenta, los países de América Latina y el Caribe no se diferencian como grupo del resto de los países, en cuanto a la tasa neta de matrícula en educación secundaria alcanzada hacia 2010; es decir, en promedio, éstos presentan el nivel de cobertura en secundaria esperable de acuerdo a sus características. Es importante notar, sin embargo, que los países de la región se distribuyen tanto por sobre como por bajo la tendencia del conjunto y que esta heterogeneidad de situaciones se refleja en que en la región existen casos extremos de países que poseen una muy baja cobertura de educación secundaria de acuerdo a lo esperado y, a la inversa, otros han logrado una muy alta cobertura secundaria dada sus características en términos comparativos.

Ciertamente, a las desigualdades entre países se debe sumar las desigualdades al interior de los países. En particular, la asistencia a la educación secundaria de los jóvenes según quintil de ingreso familiar va desde un 93,6% entre los más ricos hasta un 78,9% entre los más pobres, en promedio para la región. Esta brecha también varía sensiblemente entre países: mientras en Venezuela, República Dominicana, Chile y Colombia, la distancia entre los quintiles extremos de ingreso es alrededor de 5 puntos porcentuales, en países como Guatemala y Honduras dicha distancia se amplía a más de 30 puntos porcentuales.

Visto en términos más generales, se puede decir que, a pesar de que las tasas de conclusión de primaria y de transición a secundaria son relativamente altas y han continuado mejorando en la región, esto no se ha reflejado en una expansión acelerada y generalizada de la educación secundaria. Por tanto, es preciso indagar al interior del proceso de educación secundaria para comprender esta limitación. En este sentido, la reprobación de los alumnos constituye un obstáculo severo para el avance hacia el logro del nivel secundario: durante la década pasada, en promedio, los países de la región no disminuyeron la tasa de repitencia en educación secundaria, permaneciendo ésta en un 5,9%. Más aun, en algunos países el porcentaje de alumnos reprobados en secundaria aumentó de manera importante (como fue el caso de Dominica y República Dominicana), e incluso en Uruguay experimentó un leve aumento, a pesar de poseer una repitencia más del doble que el promedio regional, pasando de 12,9% a 14,3% en el período.

Tasa de repitencia en educación secundaria (31 países incluidos, en %).



Fuente: Base de datos UNESCO-UIS.

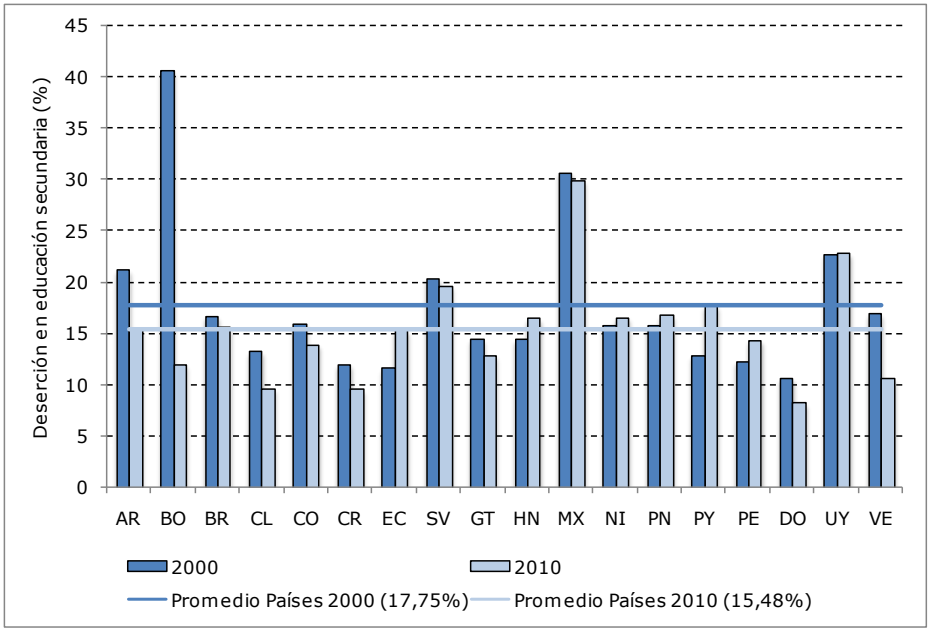
A la persistencia de los índices de reprobación se suma un elevado y sostenido nivel de deserción en la educación secundaria. En los 18 países que cuentan con datos comparables, el promedio de la tasa de deserción en este ciclo de enseñanza apenas disminuyó desde un 17,8% en 2000 a un 15,5% en 2010. En otras palabras, cada año alrededor de 1 de cada 6 alumnos desertó de la educación secundaria en América Latina y el Caribe. Especial interés tienen los casos de México y Uruguay, cuyos indicadores no mejoraron a pesar de iniciar el período con tasas de deserción claramente sobre el promedio de los demás países, lo cual contrastó con Bolivia, cuya deserción en secundaria disminuyó drásticamente desde 41% a 12% durante la década pasada.

En este nivel, la situación es más heterogénea que en la educación primaria, especialmente en las zonas rurales y sectores más pobres, donde el trabajo infantil es una de las principales causas de la deserción escolar en secundaria (UNESCO, 2012). Como consecuencia, existen importantes diferencias respecto a la conclusión de la educación secundaria, en desmedro de aquellos estudiantes provenientes de hogares de menores ingresos, grupos étnicos y zonas rurales, lo que acrecienta la desigualdad al interior de los países (ECOSOC 2, 2011; CEPAL, 2010).

En este sentido, la transición desde el primer al segundo ciclo de secundaria es uno de los puntos críticos de deserción escolar. El subciclo de “educación secundaria alta”, que generalmente ofrece una educación más especializada ya sea preuniversitaria o profesional,

frecuentemente no es parte de la escolaridad obligatoria (OECD, 2005, UNESCO, 2009; UNESCO, 2012). Desafortunadamente, la información comparativa e histórica para profundizar en las diferencias entre ambos sub ciclos es muy limitada, pero los datos disponibles muestran que en 2010 la tasa bruta de matrícula de la secundaria inferior promedio de los países de América Latina y el Caribe era de 98%, pero que ésta caía a 75,2% al considerar la secundaria superior.

Tasa de deserción en educación secundaria (18 países incluidos)



Fuente: Base de datos CEPAL.

Finalmente, dado que la evidencia indica que terminar la educación secundaria se está volviendo cada vez más necesario para evitar situaciones de marginalidad laboral y social en la región, el nuevo estándar para evaluar los progresos debiera ser qué proporción de las generaciones más jóvenes completa efectivamente este ciclo de enseñanza. La información proveniente de las encuestas de hogar permite precisamente indagar en el nivel de educación alcanzado por diferentes cohortes de población y estimar así el grado de avance de los países en cuanto a la conclusión del ciclo de enseñanza secundario; adicionalmente, es posible comparar esta tendencia para poblaciones de diferente nivel económico y zonas de residencia.

Tomada la región en su conjunto, en promedio, alrededor de la mitad de los jóvenes de la generación más reciente no ha completado la educación secundaria. En efecto, para los 18 países con que se cuenta con información comparable cercana a 2010, en promedio, el 53,5% de los jóvenes de 20 a 24 años (i.e. nacidos alrededor de 1986 a 1990) había cursado totalmente la educación secundaria, lo cual significó un leve aumento respecto de sus pares de 25 a 29 años (51,2%) y un avance de nueve puntos porcentuales al compararseles con los nacidos una década

antes (44,8%)[7]. Esta tendencia positiva fue compartida por todos los países de la región, a excepción de Argentina y Uruguay. Sin embargo, consistente con las marcadas diferencias en cobertura antes señaladas, existe en la región una enorme heterogeneidad de situaciones, no directamente vinculadas con el nivel de recursos de los países. Así, por ejemplo, hacia 2010, mientras el 80% de los jóvenes chilenos de 20 a 24 años había completado la educación secundaria, poco menos del 40% de sus pares uruguayos lo había logrado.

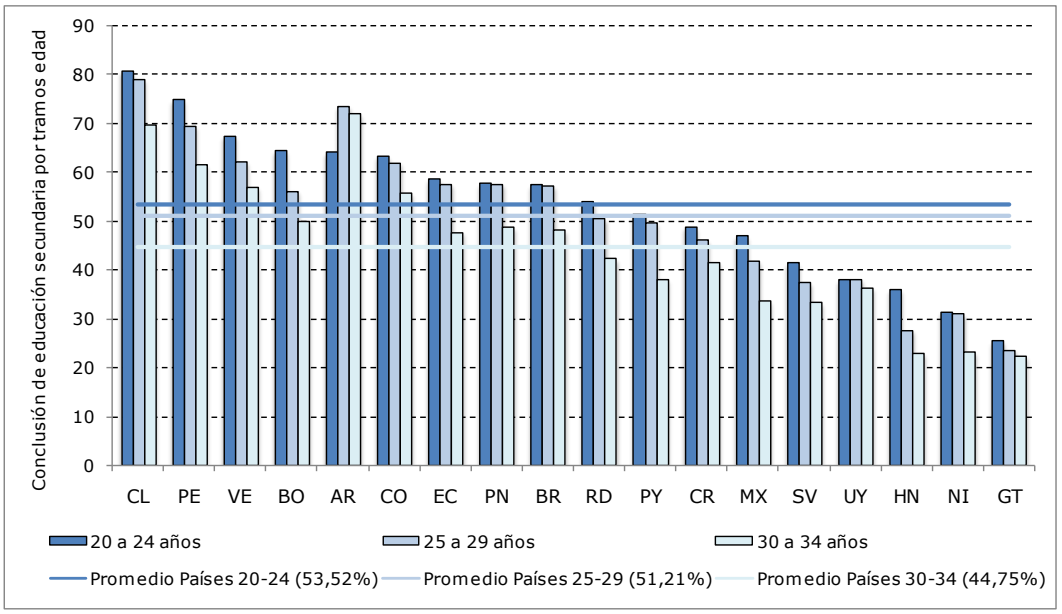
Ahora bien, la comparación de estas tres cohortes poblacionales deja en claro que en general en la región el avance hacia la masificación de la educación secundaria se ha estado desacelerando, a pesar de que aun casi la mitad de los jóvenes no logra completarla. Esta relativa desaceleración se explica fundamentalmente por el estancamiento en las tasas de conclusión de la educación secundaria de los jóvenes que viven en zonas urbanas, puesto que entre el grupo de edad de 25 a 29 años y el de 20 a 24 (siempre hacia 2010 y en promedio para los países de la región) sólo se avanzó en un punto porcentual; esto contrastó con el incremento en siete puntos porcentuales experimentado por sus pares de zonas rurales. Ciertamente, esto ha acortado en parte la enorme brecha que aún separa a los jóvenes según su zona de residencia: hacia 2010, mientras dos de cada tres jóvenes urbanos de 20 a 24 años había concluido la educación secundaria, en las zonas rurales sólo uno de cada tres había completado este nivel de enseñanza.

La región también se caracteriza por una muy alta y persistente desigualdad en términos del nivel socioeconómico de las personas. En promedio, en 2010, sólo el 21,7% los jóvenes de 20 a 24 años que pertenecían al quintil más pobre de sus respectivos países habían terminado la educación secundaria. En contraste, el 78,3% de sus pares del quintil más rico completaron este nivel de educación. Es decir, una brecha de 56,6 puntos porcentuales separaba en 2010 a ambos grupos; lo que significa que no hubo en este aspecto en la década pasada prácticamente ningún avance en la región, por cuanto en 2000 la misma brecha era de 57,3 puntos porcentuales. Estos elevados niveles de desigualdad se dan en todos los países de la región, aunque varían entre alrededor de 25 puntos porcentuales en República Dominicana hasta 70 puntos en Uruguay.

En síntesis, los países de la región presentan una situación muy heterogénea en cuanto al nivel de escolarización de los adolescentes y jóvenes: mientras algunos han alcanzado niveles importantes de masificación, en otros ésta continúa estando restringida para una minoría de la población. Más aún, si bien durante la década pasada la educación secundaria se expandió muy levemente en la región, existen indicios que sugieren una desaceleración en el incremento de la población joven que completa este ciclo, lo cual se explicaría principalmente no por razones de acceso o falta de oferta, sino por la persistencia de altas tasas de repetición y deserción escolar. En todos los países, esta relativa desventaja afecta desproporcionadamente a los jóvenes más pobres y que viven en zonas rurales, aunque en varios de ellos han sido precisamente estos grupos los que más se han beneficiado de los progresos de la última década.

[7] A modo de referencia, según las encuestas de hogar realizadas alrededor del año 2000, en promedio, el 42% de quienes tenían de 20 a 24 años de edad había completado la enseñanza secundaria.

Conclusión de la educación secundaria según tramos de edad (población total) (18 países incluidos)

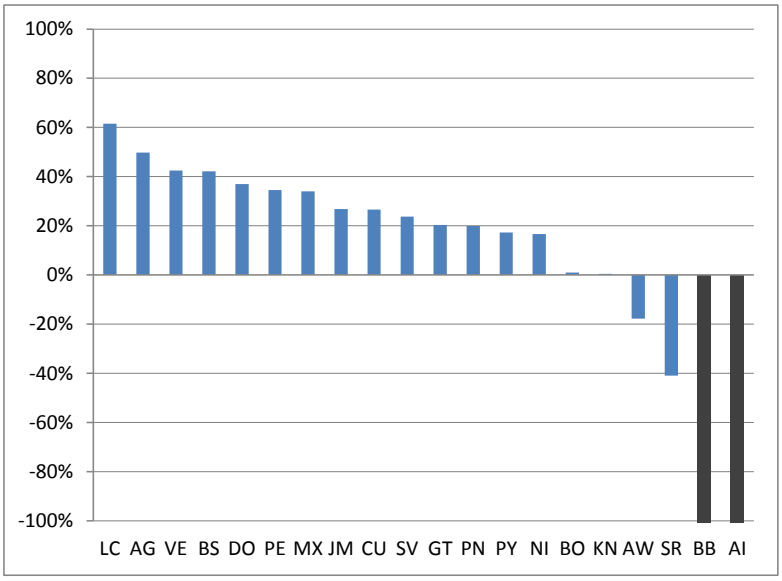


Fuente: Base de datos CEPAL.

Recuadro: El avance hacia la universalización de la secundaria

Similar al caso de la educación preprimaria, en rigor el marco de acción de Dakar no establece la universalización de la educación secundaria como un objetivo; sin embargo, existe un amplio consenso acerca de la conveniencia de su expansión y masificación (CEPAL, 2010; UNESCO 2012), proceso que -como hemos visto- se ha estado dando en 14 de los 20 países de la región para los que se cuenta con información comparable. De hecho, con el propósito de universalizar este nivel de enseñanza, los países de la región han tendido a aumentar los años de educación obligatoria, a fin de incluir al menos el primer ciclo de educación secundaria. El siguiente gráfico contrasta dichos avances con la brecha que cada país presentaba en 2000, asumiendo como meta la cobertura universal de la educación secundaria. Como se ve, los países que avanzaron lo hicieron en general cubriendo entre 20% y 40% de la "tarea" inicial entre 2000 y 2010; los países que más avanzaron en términos relativos en expandir la educación secundaria fueron Santa Lucía y Antigua y Barbuda, que superaron 60% y 50% de la brecha inicial, respectivamente. En contraste, llaman la atención los casos de Anguila y Barbados que comenzaron la década con tasas netas de matrícula en secundaria superiores al 90% (virtualmente universal en términos relativos) y la concluyeron retrocediendo a tasas alrededor del 80%.

Nivel de avance hacia la universalización de la educación secundaria. Tasa neta de matrícula en educación secundaria: fracción de la "tarea" existente al 2000 cubierta al 2010.



Fuente: Elaboración propia en base a datos UNESCO-UIS.

En base a al comportamiento que han seguido los países en los últimos años (1998-2010), hemos realizado un ejercicio de proyección para anticipar en qué situación es probable que se encuentren hacia 2015 en cuanto a la tasa neta de matrícula secundaria (ver anexo 3 para detalles). Según los datos oficiales, la región avanzó entre 1998 y 2010 desde 63% hasta 74%; de acuerdo a nuestras estimaciones, es probable que hacia 2015 la tasa bruta de matrícula en educación secundaria promedio regional llegue a un 76,4%, manteniéndose una brecha importante respecto del objetivo de universalización de este ciclo de enseñanza.

Sin embargo, para poner el avance de los países de América Latina en el contexto internacional, realizamos una serie de análisis de regresión múltiple, intentando estimar si en el período 2000-2010 la región –como conjunto- avanzó más o menos rápido que el resto de los países del mundo; para ello, ciertamente, controlamos por un conjunto de variables de caracterización relevante de los países, incluyendo el ingreso per cápita, su nivel de urbanización, su composición demográfica, entre otras (los detalles de los principales resultados se pueden consultar en anexo 2). Nuestros hallazgos indican que, en promedio, entre 2000 y 2010, los países de América Latina y el Caribe aumentaron su tasa neta de matrícula en educación secundaria casi 12 puntos porcentuales más que el resto de los países del mundo, controlando por características relevantes. Dado que este "avance estimado" es de hecho superior al efectivamente observado en la región, esto sugiere que los países latinoamericanos han estado haciendo un esfuerzo significativamente mayor que el resto del mundo en expandir este nivel educativo.

Desafíos de política: universalizar y transformarla educación secundaria.[8]

Como se ha visto, la educación secundaria enfrenta en América Latina el desafío de consolidar su expansión, especialmente hacia la población más desaventajada, pero esta agenda "de crecimiento" está íntimamente ligada a otra "de transformación" de sus procesos internos y formas de organización, sin la cual los objetivos de aumento de la equidad y la calidad se verán seriamente comprometidos en la educación secundaria.

Definición y objetivos

La transformación más importante de las últimas décadas ha consistido en un cambio de definición respecto de la educación secundaria: ahora se la ve como parte constitutiva de la educación fundamental que todo ciudadano debiera poseer, y ya no como una situación excepcional o de privilegio. Esta redefinición tiene directas repercusiones regulativas y políticas. Siguiendo la tendencia internacional, los países latinoamericanos han ido extendiendo la educación obligatoria para cubrir al menos el ciclo de secundaria baja. Así, la educación secundaria debiera considerarse como un derecho de los jóvenes, perspectiva que implica un compromiso por universalizar el acceso a la educación secundaria. Por cierto, la extensión de la escolarización obligatoria también quita presión al mercado laboral, que tiene problemas crónicos para incorporar a los más jóvenes.

Los objetivos fundamentales de la educación secundaria están siendo modificados en consecuencia, en el sentido de poner énfasis en el continuo de "educación a lo largo de la vida". Es decir, desarrollar las habilidades básicas a un nivel superior que permita continuar aprendiendo con mayor autonomía; dar mayor cabida a los intereses motivaciones y talentos individuales de los estudiantes que conforman ahora una población mucho más diversa que en el pasado; y reforzar los aspectos de socialización e integración cultural, que han re-emergido como críticos para las complejas sociedades multiculturales contemporáneas. Así, temáticas hasta hace poco olvidadas, como la educación para la ciudadanía, han comenzado a abordarse en las reformas curriculares de varios países.

Estructura

Existe una clara tendencia hacia suavizar o postergar la canalización segmentada de estudiantes según habilidad o desempeño escolar, y enfatizar en cambio un currículum "común", tendencia esta última que se da incluso entre quienes mantienen el canal de formación técnico-profesional. Aquí confluyen históricas posturas de política educacional favorables a la equidad educativa, con una re-lectura de las demandas del mercado laboral en términos de converger con la educación general en torno a la importancia de las habilidades de comunicación, pensamiento lógico y otras habilidades sociales denominadas como "habilidades blandas". Esta noción a favor de una formación común generalista extendida se ha visto respaldada por los análisis realizados por la OECD de los resultados de la prueba internacional PISA que apuntarían en la misma dirección: los sistemas que retardan la segmentación de alumnos tienden a ser más efectivos en los logros académicos y más equitativos.

[8] Esta sección está basada en C. Bellei (2012) "Políticas educativas para el nivel secundario: complejidades y convergencias".

Acceso, progreso, retención y reinserción

La definición de la educación secundaria como derecho universal y como parte de la formación fundamental, ha reforzado su proceso de masificación, lo cual implica abordar los problemas de acceso, progreso y retención, es decir, los aspectos básicos del proceso de escolarización. En términos de acceso, la tendencia dominante es a ofrecer un servicio universal, gratuito y no selectivo de educación secundaria, eliminando los exámenes de admisión. Una alternativa que han seguido algunos países latinoamericanos, especialmente en zonas rurales (México por ejemplo) o países con menores recursos económicos (el caso de Honduras), ha sido crear programas de educación no formal o programas no presenciales de educación secundaria.

Este criterio general es matizado, especialmente en el nivel de educación secundaria alta, en donde se vuelve relevante el uso de diversos medios para "canalizar" los flujos de estudiantes hacia los polos general/vocacional, principalmente basados en el rendimiento previo y la consejería. Ofrecer una mayor diversidad de opciones en la secundaria alta, incluyendo cursos vocacionales para los alumnos menos académicamente orientados, parece un elemento clave para aumentar la retención en este nivel de enseñanza. Otro aspecto crítico es diseñar fórmulas organizacionales y curriculares para hacer compatible la educación y el trabajo, lo que en algunos contextos resulta la opción políticamente más viable y potencialmente más eficaz. Una experiencia interesante de combate al trabajo infantil desde una perspectiva educativa ha sido Primero Aprendo, promovida por PREAL en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y R. Dominicana. Esta experiencia muestra que, contrario a lo que la opinión intuitiva indica, cambiar el trabajo por la escuela es mucho más que un asunto de costo monetario de oportunidad, porque también requiere modificaciones culturales, estructurales y pedagógicas en el sistema escolar.

En este mismo sentido, como parte de la eliminación de los dispositivos de selectividad académica, el uso de la repetición de grado como medio de control de calidad o refuerzo pedagógico debiera reducirse significativamente, atendiendo a la evidencia acumulada acerca de su poca eficacia educativa y su demostrado efecto de aumentar las probabilidades de abandono escolar.

Finalmente, una prioridad creciente de las políticas es enfrentar el abandono escolar de alumnos con menos talento académico, que han tenido mayores dificultades en su proceso de escolarización, o que han debido enfrentar problemas económicos y se han incorporado tempranamente al trabajo (Acosta, 2011; Tenti, 2009). La deserción escolar también ha resurgido asociada a los problemas de conducta y convivencia escolar que algunos jóvenes experimentan en sus establecimientos; en algunos casos, estos problemas se asocian con la presencia de adicciones y otras dificultades sicosociales que afectan a algunos jóvenes. Por último, la escolarización de poblaciones inmigrantes y minorías étnicas, quienes muchas veces enfrentan no sólo la marginalidad social sino lingüística, también ha contribuido a acrecentar el problema de la deserción escolar. Los programas de combate a la deserción escolar (que han sido importantes en países como Argentina, Brasil, Chile y México), debieran así combinar el uso de herramientas tradicionales, como las becas y la formación ligada al trabajo, con otras como

el reforzamiento pedagógico focalizado, la atención sicológica y los programas sociales intersectoriales.

Currículum y evaluación

El cambio curricular se ha vuelto nuevamente relevante. Aunque la reforma del currículum como herramienta de política educativa había caído en cierto descrédito, por su baja eficacia contrastada con su alta demanda de recursos organizacionales y políticos para ser llevada a cabo, la nueva centralidad del conocimiento en la sociedad, el rápido cambio tecnológico y los acelerados procesos sociales de transformación sociocultural, la han repuesto en la cúspide de las prioridades políticas. Esquemáticamente, una opción ha sido la de expandir el currículum de la educación secundaria para dar cabida a las "nuevas temáticas" como el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, el desarrollo de la ciudadanía, la promoción de habilidades para una vida saludable, el desarrollo sostenible, y la generación de capacidades emprendimiento, por nombrar las más recurridas. También son parte de esta tendencia las iniciativas destinadas a desarrollar intereses y motivaciones culturales de los jóvenes en el espacio escolar bajo la forma de talleres artístico-culturales.

La otra opción de políticas educacionales referidas al currículum ha tenido el signo precisamente opuesto: volver a lo básico, garantizar lo fundamental. A partir del diagnóstico de que la educación ha dejado de ser académicamente exigente, se propone implementar sistemas de *accountability* (rendición de cuentas) basados en pruebas estandarizadas a los estudiantes y luego la aplicación de consecuencias (sanciones y/o incentivos) sobre los establecimientos y los docentes, de acuerdo al desempeño demostrado por sus alumnos; también se propone que las consecuencias alcancen a los estudiantes, por ejemplo, condicionando la obtención del diploma de educación secundaria a la aprobación de exámenes de egreso. El uso de test estandarizados como dispositivo de control de la calidad y promoción de la reforma educacional ha recibido un impulso adicional proveniente de la creciente relevancia que las pruebas de comparación internacional (especialmente TIMSS y PISA) han adquirido en el campo de las políticas educacionales en el mundo.

Aunque en teoría ambas orientaciones de política podrían complementarse, en la realidad ellas están en tensión, porque compiten por los tiempos y prioridades pedagógicas en el aula: el uso intensivo de test estandarizados puede llevar a un "estrechamiento curricular" que no sólo excluya las "nuevas temáticas" con que se intentaba enriquecer la experiencia formativa de los alumnos, sino reducir sesgadamente el currículum de las propias disciplinas evaluadas; por otra parte, la incorporación poco cuidada de objetivos y temáticas adicionales al currículum de la educación secundaria puede agravar la sobrecarga y atomización que históricamente le han caracterizado.

Mejoramiento de la calidad

La insatisfacción con la calidad de la escuela secundaria es generalizada y ha sido persistente en el tiempo. Las propuestas y experiencias para abordar el cambio interno de la educación secundaria abundan, aunque, a pesar de la radicalidad de las críticas, no ha emergido un modelo de reemplazo, sino ajustes a las instituciones y prácticas tradicionales.

La promoción del cambio pedagógico se ha propuesto integrar no sólo nuevas formas de enseñar, sino nuevos recursos para el aprendizaje y nuevos escenarios para la enseñanza-aprendizaje. Se busca reemplazar la forma tradicional basada en la clase magistral de "tiza y pizarra", por metodologías más dinámicas desde la perspectiva de los alumnos, que incluyen la enseñanza por proyectos desarrollados por los estudiantes, el trabajo en grupos, la preparación de presentaciones y el desarrollo de experimentos por los alumnos, el uso de medios audiovisuales, y la introducción de diferentes tecnologías de información y comunicación como los computadores, dispositivos personales portátiles e internet. Ciertamente, la introducción de cambios en los métodos de enseñanza, núcleo duro del mejoramiento de la calidad, pasa por la formación inicial y en servicio de los docentes (tema que se discute en otra sección de este informe).

También ciertas características básicas de las escuelas secundarias, altamente estructurantes de la vida escolar de los alumnos y docentes, han comenzado a ser puestas en cuestión y en algunos casos modificadas. Por ejemplo, extender la jornada escolar o el calendario escolar; hacer más tenue la división entre las asignaturas curriculares, promoviendo experiencias de aprendizaje más globales; reducir el tamaño de los establecimientos (problema crítico en algunos casos en secundaria) o buscar formas de organización interna de la convivencia escolar que permitan una experiencia más comunitaria, un trato más personalizado de los alumnos y un monitoreo más cercano de sus progresos y problemas.

Las políticas de mejoramiento de la calidad han ensayado también alternativas más institucionales de abordar el problema del cambio educacional. Por ejemplo, motivados principalmente por la baja calidad de la educación pública, se ha promovido la creación de establecimientos secundarios especializados, con proyectos educativos "con identidad propia" que buscan responder a una demanda por mayor diversidad e innovación en el sistema público. Ejemplos de esta tendencia son las *magnet schools* en USA, las escuelas de formación artística, los establecimientos de educación tecnológica, escuelas bilingües y establecimientos de excelencia destinados a alumnos con talento académico.

Finalmente, inspirados primordialmente por la preocupación por la equidad socioeducativa, se han implementado distintos tipos de programas compensatorios para apoyar a establecimientos que educan a población más vulnerables(los programas Oportunidades en México, PACE en Argentina y Liceo para Todos en Chile, son ejemplos de este tipo de políticas en la región). Usualmente basados en fórmulas de financiamiento adicional focalizado, han dado origen a variados programas de mejoramiento educacional que intentan responder especializadamente a los desafíos de estos sectores, ofreciendo recursos de aprendizajes, apoyo pedagógico y social.

Educación "para el trabajo"

Por último, la masificación de la educación secundaria puso en el centro de la agenda la formación para el trabajo, canalizada a través de la modalidad vocacional de formación técnica. Las políticas educacionales orientadas a fortalecer la educación vocacional deben luchar en primer lugar por elevar su estatus, y mejorar la percepción social respecto de ella (Jacinto, 2010). Central en ese empeño ha sido su creciente postergación hacia el nivel de secundaria alta y los esfuerzos por integrarla mejor con sus correlatos naturales de educación post-secundaria,

de forma que deje de ser vista como una modalidad terminal y también se la conciba como parte de la educación a lo largo de la vida (tema que se discute en otra sección de este informe).

El cambio curricular ha buscado diversificar este tipo de formación, orientándola hacia familias ocupacionales más amplias que un único puesto de trabajo, poniendo énfasis en las competencias que aumentan la empleabilidad general de los egresados, más que en la capacitación en habilidades restringidas al desempeño de un oficio específico. Así por ejemplo, se trata de formar en habilidades y competencias transversales, como las capacidades de comunicación y trabajo en equipo, organizando la enseñanza en forma modular que permita diseñar trayectorias de formación incluso más allá de la secundaria. Es interesante que algunas de estas tendencias se hayan introducido en la educación secundaria general y no pocos avizoran una convergencia del currículum de estas dos modalidades de educación (UNESCO, 2005). En efecto, dado que una proporción significativa (generalmente mayoritaria) de egresados de la secundaria general irán directamente al mundo del trabajo, se busca aumentar su empleabilidad, enfatizando las habilidades blandas, la incorporación al uso de las nuevas tecnologías y las experiencias prácticas de emprendimiento.

Complementariamente, se ha vuelto muy relevante lograr una transición educación-trabajo más fluida para los jóvenes, transición caracterizada por problemas crónicos de inserción que derivan en largos y masivos períodos de cesantía juvenil. Algunas iniciativas en este sentido incluyen formalizar de mejor modo la relación educación secundaria-mercado laboral, por ejemplo otorgar certificaciones de competencias reconocidas por los empleadores; introducir elementos de práctica laboral y emprendimiento en la enseñanza secundaria; y poner énfasis en la consejería para ayudar a los alumnos a conseguir su primer empleo, asesorándolos con estrategias para enfrentar la búsqueda y las entrevistas de trabajo.

7. El desafío de la calidad de la educación.

> *Objetivo 6. "Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales".*

La perspectiva del derecho a la educación evolucionó desde un foco casi exclusivo en la escolarización hacia la preocupación por el aprendizaje efectivamente adquirido por los niños y jóvenes, lo cual ha puesto en el centro de la agenda el asunto de la calidad educativa. Más aun, durante las últimas dos décadas, el debate sobre la calidad ha transitado desde un enfoque centrado en los insumos necesarios para proveer educación (infraestructura, materiales educativos, tiempo de escolarización) hacia la pregunta por el aprovechamiento escolar y los resultados académicos de los estudiantes.

El foco en los aprendizajes es esencial porque releva el desarrollo efectivo de las potencialidades de los estudiantes que les permitan ejercer sus derechos, participar en la sociedad y tener una experiencia de vida digna (Alexander, 2008). Además, complementando la evidencia acerca del aumento en la escolaridad de la población, se ha encontrado que el mejoramiento de la calidad de la educación puede ser un catalizador del cambio social que

apunte a superar la pobreza, mejorar la desigualdad en la distribución de ingresos, y aumentar la productividad y el desarrollo de la sociedad (Hanushek & Woessmann, 2009). En consecuencia, las visiones contemporáneas sobre el derecho a una educación de calidad tienden a resaltar su carácter multidimensional (UNICEF y UNESCO, 2008; OREALC UNESCO, 2008), que incluye como objetivos tanto el desarrollo cognitivo como el desarrollo creativo y sicológico, y como propósitos los objetivos de la paz, la ciudadanía y la seguridad, fomentando la igualdad y transmitiendo los valores culturales mundiales y locales (UNICEF y UNESCO, 2008, p.32).

Uno de los grandes aportes del movimiento de educación para todos en el mundo ha sido justamente la preocupación por la calidad de la educación, expresada como una combinación de condiciones para la enseñanza-aprendizaje y logros académicos de los alumnos. En efecto, la definición del objetivo sexto del marco de acción de Dakar, orientado explícitamente a este propósito, combinó una referencia genérica a aspectos cualitativos de la educación con una específica a resultados mensurables en ciertas áreas curriculares. Sin embargo, en la práctica, ha habido avances muy desiguales en la generación de información para monitorear este objetivo en toda su complejidad, lo cual ha hecho que el seguimiento de educación para todos en esta dimensión haya sido muy parcial.

Así, en cuanto a las condiciones para el aprendizaje, el foco ha sido puesto en el personal docente, lo cual es consistente con el hecho de que el fortalecimiento de la profesión docente fue una de las doce estrategias explícitamente mencionadas en el marco de acción de Dakar. En lo referido a los logros de aprendizaje, ha habido un fuerte énfasis en la creación de pruebas estandarizadas -en el mundo en general y en la región en particular- principalmente en lectura y matemáticas. Ahora bien, lo que conecta los insumos con los resultados en educación son los procesos de enseñanza-aprendizaje, es decir, la calidad de las oportunidades para aprender a que han tenido acceso los alumnos; desafortunadamente, dado que estos elementos del proceso educativo son difíciles de observar y medir, ellos constituyen el punto ciego del monitoreo de la calidad educativa.

La preocupación por la calidad educativa es completamente pertinente para América Latina y el Caribe, y en ningún caso debe ser vista como de segundo orden respecto de los objetivos de aumento de cobertura. Más aun, ambas dimensiones están íntimamente relacionadas. La expansión de la educación pre-escolar, primaria y secundaria ha permitido el ingreso de alumnos provenientes de sectores con menores recursos económicos, sociales y culturales, para los cuales es fundamental un progreso en la calidad de la educación, que considere la equidad de los aprendizajes como un aspecto esencial, a fin de atenuar el efecto de sus desventajas de origen (UNESCO, 2011). Una educación de baja calidad perjudica comparativamente más a quienes poseen menos recursos familiares y es por tanto un factor principal de la inequidad en educación.

Lo característico de la situación regional, en este sentido, es que al interior de los países se debe enfrentar simultáneamente desafíos de escolarización y aseguramiento de condiciones mínimas para un buen aprendizaje, pendientes del siglo XX, y desafíos propios del siglo XXI, como la disminución de la brecha digital, el desarrollo de habilidades para el aprendizaje autónomo y la resolución de problemas, críticas para participar en la sociedad del conocimiento y ejercer la

ciudadanía en ambientes cada día más plurales y globalizados. En esta sección hemos seleccionado cinco aspectos relevantes para avanzar en una concepción amplia de la calidad educativa en el marco de educación para todos: los logros de aprendizaje académico, los docentes, el clima escolar, la educación para la ciudadanía, y las tecnologías de información y comunicación. Sin embargo, el listado no es en ningún caso exhaustivo.

En particular, es importante llamar la atención sobre dos dimensiones no discutidas en profundidad, una tradicionalmente considerada por las políticas y otra emergente: los insumos básicos y la segregación escolar, respectivamente.

El creciente énfasis en los resultados de la educación ha llevado a algunos analistas y tomadores de decisión a subvalorar (cuando no directamente obviar) la preocupación por los insumos (e.g. tamaño del curso, textos de estudio, salarios docentes, formación docente, infraestructura escolar), respaldándose en una errónea lectura de la evidencia científica que sugeriría que para la calidad de la educación "los insumos no importan". Sin embargo, la evidencia acumulada en los países en desarrollo es concluyente en el sentido de que, al menos en estos contextos, los recursos básicos en educación son un factor significativo para la calidad de la educación (Glewwe, Hanushek, Humpage, y Ravina, 2011; Hanushek, 2006; Scheerens, 2000). Es relevante no perder de vista este aspecto en una región en que la disponibilidad de recursos materiales en las escuelas es aún muy baja para importantes grupos de la población, situación que ha sido recientemente asociada con menores niveles de logro escolar (Murillo y Román, 2011).

Por otro lado, el hecho de que los países de América Latina y el Caribe estén marcados por profundas desigualdades económicas y sociales, tiende a impactar severamente a las instituciones educativas. En ese contexto, la segregación social de las escuelas refuerza dicho patrón, pues tiende a excluir relativamente a los sectores más desaventajados de las condiciones promotoras de una mejor calidad educativa, como docentes mejor calificados, condiciones favorables de convivencia escolar, acceso a materiales educativos desafiantes. Adicionalmente, la segregación de las escuelas refuerza la inequidad, por cuanto la evidencia muestra que los compañeros son también un factor importante de la calidad educativa, y por tanto el capital social, económico y cultural de las familias, disponible en la escuela, se multiplica para los más privilegiados en la misma medida en que se reduce para los demás (OREALC/UNESCO, 2010; CEPAL 2007; Valenzuela, Bellei, De Los Ríos, 2010).

7.1. Logros de aprendizaje y aseguramiento de la calidad.

La información más ampliamente utilizada para analizar los logros de aprendizaje de los alumnos se basa en la aplicación de pruebas estandarizadas, cuyo uso se ha difundido e intensificado aceleradamente en los últimos años. Es importante eso sí estar conscientes de las limitaciones de estos instrumentos como indicadores de la calidad de la educación.

El propósito último de la preocupación por la calidad educativa es aumentar la cantidad y mejorar la calidad de las oportunidades de aprendizaje que los sistemas educacionales ofrecen a sus estudiantes. Como se sabe, sin embargo, la relación entre esas oportunidades y los logros académicos finalmente alcanzados por los alumnos es altamente compleja y está mediada por muchos factores "extra-escolares". Ésta es una de las varias razones por las cuales las pruebas

estandarizadas de logro académico de los alumnos no son estrictamente un indicador directo de la calidad de la educación de cada país, como a nivel local no son una medida válida de la efectividad de una escuela (Koretz, 2008).

Los tests estandarizados de logro tienen otra limitación importante como indicadores de calidad: no miden aspectos relevantes de lo que se espera aprendan los alumnos en la escuela. Primero, porque estos tests no miden capacidades y habilidades prácticas, así como actitudes y disposiciones en diferentes dominios que se busca los alumnos adquieran con la educación; segundo, porque generalmente se concentran en sólo un par de asignaturas –lectura y matemáticas, y excepcionalmente ciencias naturales-, que aunque sin duda centrales, no son sino una fracción del currículum escolar; por último, porque incluso al interior de las asignaturas que evalúan, importantes habilidades –como la comunicación oral y generalmente la escritura- quedan excluidas (Koretz, 2008; Ferrer, 2006; Ravela et al., 2008).

Habida cuenta de estas limitaciones, estas mediciones proporcionan información esencial para diagnosticar y monitorear los aprendizajes adquiridos por los niños y jóvenes, al menos en las áreas del conocimiento que han sido identificadas como críticas (y que el propio marco de acción de Dakar especificó). De esta manera, el análisis de la calidad de la educación se ha enfocado principalmente a partir de los resultados académicos –o niveles de aprendizaje- de los estudiantes especialmente en las disciplinas de lenguaje, matemáticas y ciencias, a través de pruebas estandarizadas a nivel nacional e internacional, lo que permite una mayor comparabilidad y monitoreo. Es decir, el debate contemporáneo sobre la calidad educativa, si bien no puede reducirse a los resultados de estos tests, tampoco podría obviarlos.

Los logros de aprendizaje en América Latina y el Caribe

La prueba SERCE-2006 del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación de UNESCO proporciona la mejor información comparativa regional del desempeño académico de los alumnos de educación primaria. En ella participaron 16 países y se evaluó a los alumnos de tercero y sexto en lectura y matemática, y de sexto en ciencias. Aunque este tipo de evaluaciones mide un rango amplio de habilidades y conocimientos, un criterio básico de equidad sugiere focalizarse en los alumnos que no alcanzan un nivel mínimo de logro definido para su edad o grado y que corren alto riesgo de quedarse crónicamente rezagados en su proceso formativo.

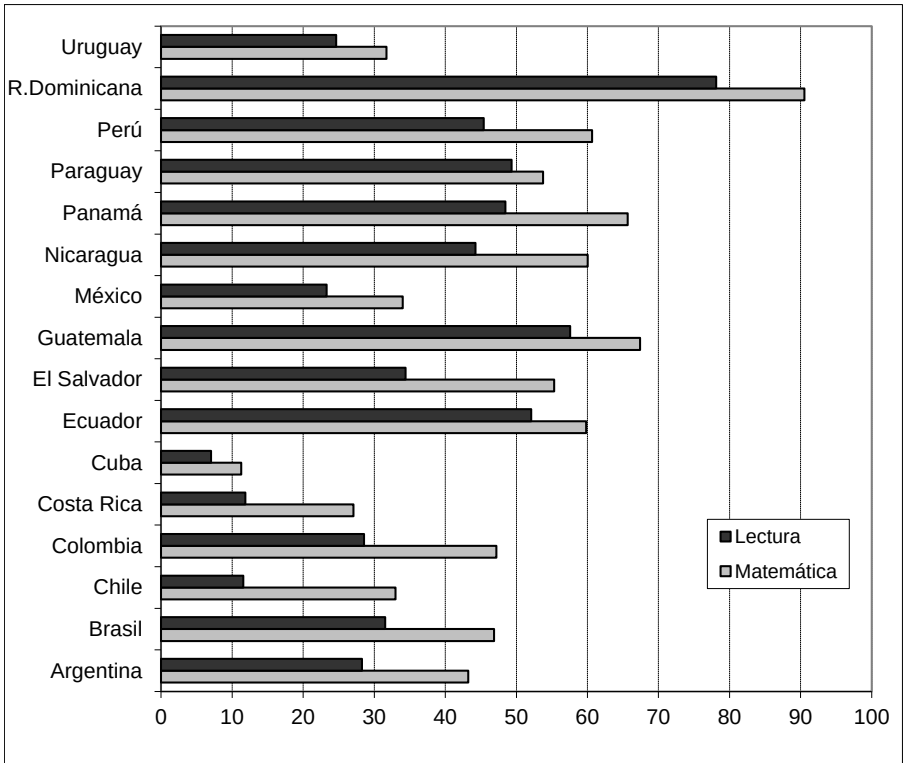
Los resultados SERCE-2006 (OREALC UNESCO, 2008) indicaron que, en promedio en los países participantes, uno de cada dos alumnos de tercer grado en matemáticas, y uno de cada tres en lectura, no había alcanzado el nivel II de desempeño, considerado un piso de logro básico. Además, las desigualdades entre países encontradas en este aspecto fueron muy pronunciadas; así por ejemplo, mientras el 7% de los alumnos de tercer grado en Cuba no alcanzó el nivel II de desempeño, en Panamá esta proporción llegó al 49% y en República Dominicana, al 78%. Las diferencias entre países encontradas en matemáticas fueron incluso mayores.

Según un estudio realizado por UNESCO sobre los datos del SERCE (Treviño et al., 2010), entre los factores que explicarían las diferencias de desempeño de los estudiantes estarían las condiciones socioeconómicas y culturales tanto del alumno como del promedio de la escuela; el clima escolar en el nivel de la escuela como de la percepción del alumno; la gestión directiva

que esté orientada hacia lo pedagógico; los años de experiencia docente; y los años en educación preprimaria. Por otra parte, se destaca que la pertenencia a grupos indígenas, el trabajo infantil, y la repetición de grado influyen de manera negativa en el logro académico de los niños.

Los resultados de SERCE-2006 también muestran que los países latinoamericanos varían significativamente en el grado en que sus sistemas escolares reducen o amplifican las desigualdades de logro académico entre alumnos de diferente género, nivel socioeconómico, etnia o zona de residencia, sugiriendo que la calidad de las condiciones y procesos educativos puede hacer una enorme diferencia en reducir la inequidad. Un caso particularmente notable identificado por SERCE es Cuba, que ha logrado reducir las desigualdades de logro entre los estudiantes asociadas al nivel socioeconómico más que ningún otro país de la región; del mismo modo, en Cuba las diferencias de recursos disponibles en las escuelas no resultaron ser un factor relevante de desigualdad de logro entre los alumnos en ninguna de las asignaturas y grados evaluados por SERCE (Treviño et al., 2010).

Alumnos de tercer grado que no alcanzaron el Nivel de Desempeño II en Lectura y Matemáticas en la prueba SERCE-2006, en % (16 países participantes en el estudio)



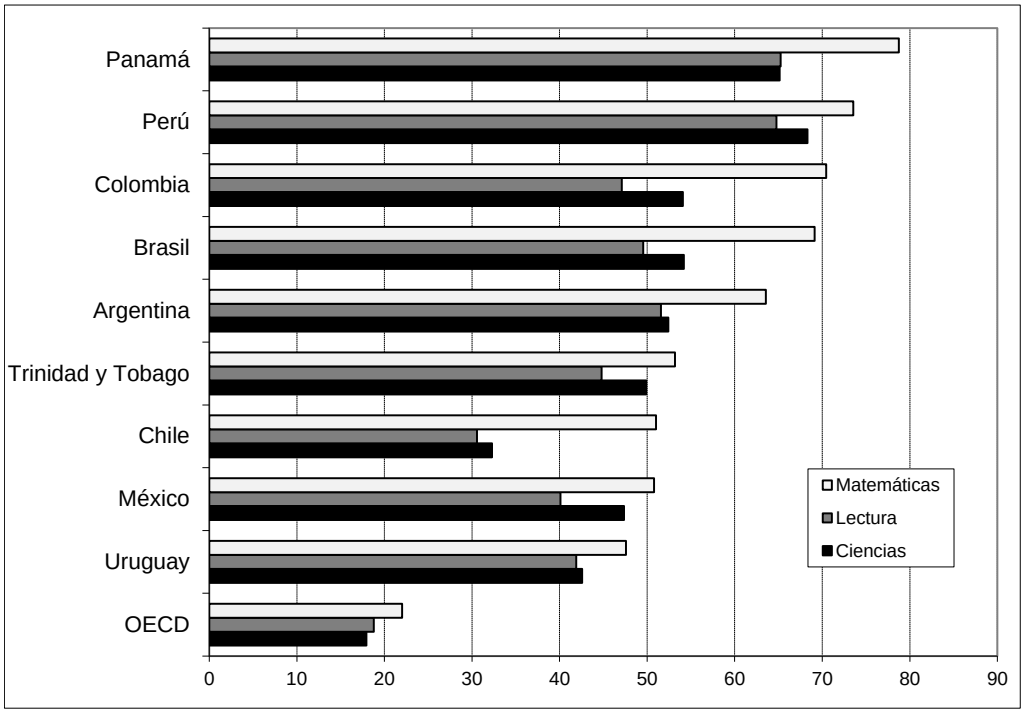
Fuente: LLECE UNESCO.

El desempeño académico de los alumnos de educación secundaria ha sido medido internacionalmente por la prueba PISA, un estudio de la OECD que evalúa alumnos de 15 años. Una ventaja adicional de PISA, por tanto, es que proporciona un estándar de comparación externo para América Latina y el Caribe; la desventaja es que sólo un grupo pequeño de países de la región ha participado en sus aplicaciones.

De acuerdo a los resultados de PISA-2009 (la más reciente disponible), en promedio en los nueve países latinoamericanos participantes, un 58% de los alumnos en matemáticas, un 45% en lectura y un 48% en ciencias, no demostró haber alcanzado el nivel II de desempeño, nivel que es considerado un piso mínimo de logro en cada asignatura evaluada. Como punto de comparación, en promedio en la OECD, la fracción de alumnos que no alcanzó este nivel de desempeño fue de 22% en matemática, 19% en lectura y 18% en ciencias (OECD, 2010, vI). En general, en los países latinoamericanos la proporción de alumnos de bajo desempeño en las diferentes disciplinas fue dos a tres veces superior que la de los países de la OECD.

Los análisis de PISA-2009 han confirmado la importancia de la condición socioeconómica familiar en el logro escolar; sin embargo, el peso que esta inequidad social tiene sobre el desempeño de los estudiantes varía sensiblemente entre países: mientras en Perú, Uruguay, Chile y Argentina, esta inequidad es mayor que en el promedio de países de la OECD; en Panamá, Colombia, México y Brasil, es similar. De los países de la región participantes en PISA-2009, sólo en Trinidad y Tobago la asociación entre el origen socioeconómico de los alumnos y sus logros en lectura es más débil que en el promedio de países de la OECD (OECD, 2010, vII). Es interesante notar que precisamente en Trinidad y Tobago es el país de la región en donde la relación entre la calidad de los recursos educativos de las escuelas y el nivel socioeconómico de los alumnos es más débil, siendo el único que no se diferencia del promedio de la OECD en este aspecto.

Alumnos de 15 años que no alcanzaron el Nivel de Desempeño II en Lectura, Matemáticas y Ciencias en la prueba PISA-2009, en % (9 países latinoamericanos participantes en el estudio y promedio OECD)

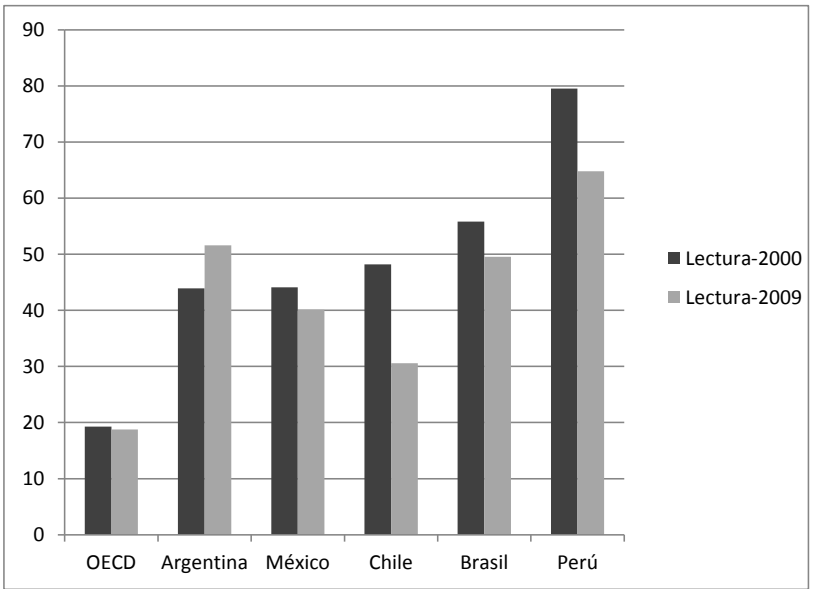


Fuente: PISA-2009, OECD 2010.

No existen generalizadamente datos comparables que permitan monitorear el avance experimentado por los alumnos de América Latina y el Caribe en lo referido a sus logros académicos. La mejor información disponible (aunque sólo para cinco países de la región) es la evolución del desempeño en lectura de los alumnos evaluados por la referida prueba PISA, aplicada tres veces a lo largo de la década anterior. La tendencia observada es en general positiva: en todos los países latinoamericanos participantes (excepto Argentina) la proporción de alumnos con muy bajo nivel de desempeño disminuyó entre 2000 y 2009. Es importante notar que, en contraste, durante el mismo período los países miembros de la OECD -en promedio- no mejoraron el logro de los alumnos de más bajo desempeño en lectura. Más aún, considerando todos los países participantes en la prueba PISA, Perú y Chile fueron dos de los tres que mostraron los mayores incrementos en el promedio nacional de desempeño en lectura en términos absolutos.

Vistos en su conjunto, los indicadores de logro académico de los alumnos de la región son preocupantes en la mayoría de los países para los que se cuenta con información. En promedio, aproximadamente un tercio en primaria y casi la mitad en secundaria no parecen haber adquirido los aprendizajes básicos en lectura. En matemáticas los resultados fueron incluso más insatisfactorios. Además, existe una fuerte inequidad en contra de los alumnos más desfavorecidos en cuanto al logro académico. La buena noticia es que algunos países de la región hicieron progresos significativos durante la década pasada en las capacidades de lectura de los alumnos de secundaria.

Alumnos de 15 años que no alcanzaron el Nivel de Desempeño II en Lectura, en la prueba PISA-2000 y PISA-2009, en % (5 países latinoamericanos participantes y promedio OECD)



Fuente: PISA-2009, OECD 2010.

El "aseguramiento" de la calidad educacional

La propuesta de políticas más elaborada para abordar globalmente el problema de la calidad de los establecimientos educacionales es actualmente el diseño de sistemas de "aseguramiento de la calidad" de la educación (también se pueden considerar como parte de esta orientación las denominadas "reformas basadas en estándares" y el movimiento por una mayor *accountability* en educación). Aunque en rigor se trata de la renovación de componentes que tradicionalmente han existido en muchos sistemas educacionales (como la inspección, evaluación externa y supervisión escolar), éstos son organizados ahora con una lógica diferente. El debate y las iniciativas en torno al "aseguramiento de la calidad" han avanzado bastante en algunos países de la región, como Colombia y Chile (sobre este último caso véase Espínola y Claro, 2010; y Casassus, 2010).

En lo esencial, se propone implementar dispositivos externos sistemáticos de evaluación y supervisión educacional, que pueden combinar el uso de test y la inspección in situ de los establecimientos, destinados a monitorear la calidad de la educación (insumos, procesos y resultados) y producir orientaciones para el mejoramiento escolar, generalmente bajo la forma de informes evaluativos. Dichos informes deben ser traducidos en planes de mejoramiento educacional, con plazos y metas establecidos, en función de los cuales los gobiernos nacionales o locales generalmente distribuyen recursos para facilitar su implementación. Finalmente, estos planes de mejoramiento pueden constituirse en virtuales "contratos por desempeño" entre la autoridad nacional y local, o entre las autoridades y los directivos y docentes de los establecimientos; así, el logro de las metas derivará en beneficios adicionales, en tanto su no cumplimiento, en programas especiales de apoyo, la aplicación de medidas correctivas y eventualmente sanciones (Barber, 2004; Hamilton, Stecher y Yuan; 2008; McMeekin, 2006).

La evidencia disponible sobre la efectividad de estas propuestas es aún demasiado limitada (en tiempo y cobertura) para una evaluación, pero los principales nudos críticos que se han identificado son tres. En primer lugar, el problema de las capacidades y recursos disponibles a la base del sistema escolar para que los actores (docentes, directivos y autoridades locales de educación) puedan responder productivamente a las nuevas presiones de mejoramiento; todo indica que dichas condiciones deben ser aseguradas previamente para que estos sistemas funcionen como se espera.

En segundo lugar, la amplitud de la definición de "calidad" educacional que estos sistemas impulsan a nivel de las escuelas: una definición muy estrecha, basada exclusiva o principalmente en resultados de test estandarizados, tiene los graves problemas antes señalados, cuyos efectos no deseados han sido bien documentados. Sin embargo, la ausencia de indicadores o información válida sobre otros logros escolares, así como la falta de acuerdo acerca de qué constituyen procesos de calidad, dificultan incorporar estos aspectos en dichos sistemas.

Por último, el asunto de las consecuencias asociadas a estos sistemas. Es de la esencia de esta propuesta que los profesionales de la educación se hagan más responsables de la calidad de su trabajo, por lo que usualmente conlleva "premios y castigos" de acuerdo al desempeño de cada uno. El problema es que, dadas las fuertes diferencias de recursos y composición del alumnado entre escuelas, y la naturaleza compleja de la educación, es muy difícil determinar válidamente la "efectividad neta" de cada escuela o educador, por lo que los "premios y castigos" serán

muchas veces injustamente asignados, lo cual afectará no sólo la equidad sino la productividad misma del mecanismo. Tampoco es claro cuáles son las medidas correctivas más adecuadas para las situaciones de bajo desempeño: mientras algunos proponen cerrar las escuelas o facilitar que los alumnos se trasladen a escuelas privadas, otros sugieren introducir programas compensatorios de mejoramiento o incluso la reestructuración de los establecimientos. En ambos casos, como se ve, el problema se ha traslado desde el "aseguramiento" de la calidad al más tradicional desafío del "mejoramiento" escolar, que es en definitiva el meollo de la cuestión.

En síntesis, la tendencia contemporánea es a concebir estos dispositivos de "aseguramiento de la calidad" como parte de iniciativas más amplias de reforma sistémica de la educación, en donde construir el profesionalismo docente es reconocidamente el núcleo esencial del desafío (Hopkins, 2008; Mourshed, Chijioke y Barber, 2012).

7.2. Docentes y calidad de la educación.

Consistentemente, tanto los estudios sobre logro académico de los alumnos como los de mejoramiento de los sistemas educacionales coinciden en señalar que la calidad del cuerpo docente es el factor clave de la calidad educacional. Así, considerando las características de las escuelas, se ha identificado a los profesores como el elemento fundamental para promover el aprendizaje de los estudiantes, capaz incluso de contrarrestar el efecto de las condiciones negativas del entorno en que viven los niños con menos recursos o que presentan dificultades de aprendizaje (Barber & Mourshed, 2007; Rockoff, 2004). En consecuencia, las políticas educacionales han comenzado a reponer a los docentes en el centro, dejando atrás las pretensiones de diseñar reformas educacionales "a prueba de profesores".

Cuando las políticas docentes se plantean en el marco de la calidad y no la sola expansión del sistema, la envergadura de la tarea resulta mucho mayor. A nivel internacional, se ha identificado que los principales desafíos de política referidos a los docentes son atraer y mantener a profesores de buena calidad en el sistema escolar, así como proveerles de oportunidades de formación, desarrollo y actualización que garanticen que poseen las competencias que exige la labor de enseñanza en una sociedad altamente cambiante (OECD, 2009). Acometer esta agenda requiere inevitablemente un abordaje sistémico, que combine sólidos procesos formativos, buenas condiciones para el trabajo de enseñanza en la escuela, y un elevado estatus profesional de la docencia.

La dificultad más inmediata para avanzar en este sentido es el contraste existente en la mayoría de los países entre el bajo estatus y malos salarios que tiene la profesión docente, con la alta exigencia de su labor profesional; adicionalmente, las deficientes condiciones de trabajo influyen de manera negativa en la posibilidad de contar con los mejores profesores en los sectores más vulnerables (Little & Bartlett, 2010). Pero las dificultades se sitúan también en niveles más profundos. La labor de los profesores es cada vez más compleja y desafiante, deben atender a niños provenientes de sectores diversos de la sociedad, cuyo capital cultural puede diferir de manera importante. Junto con esto, un docente competente no sólo debe conocer su disciplina sino manejar variadas estrategias pedagógicas que permitan a los niños desarrollar habilidades más complejas, actitudes y motivaciones que les permitan participar en la sociedad y convertirse en aprendices autónomos a lo largo de la vida; todo esto ha puesto en entredicho las instituciones y prácticas tradicionales de formación inicial y continua de los docentes (Darling-Hammond, 2006; Darling-Hammond, Ching & Johnson, 2009; OECD, 2009).

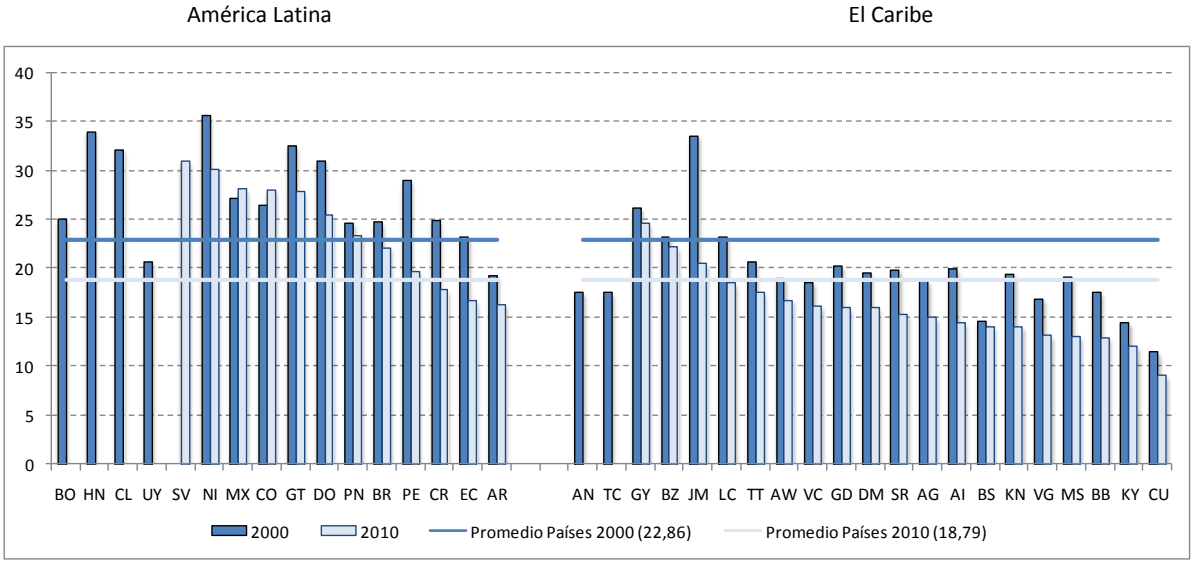
La situación de los docentes en América Latina y el Caribe

En el marco de educación para todos, el monitoreo básico de la situación docente ha consistido en observar la evolución de la disponibilidad de docentes y su formación especializada. El indicador de disponibilidad más utilizado es la cantidad de alumnos por cada profesor en el sistema escolar; mientras un indicador de calidad es la proporción de docentes que poseen formación especializada y están por tanto certificados como docentes. Información comparativa de alcance regional acerca de otros aspectos, como la calidad de la formación docente o su nivel de conocimientos y capacidades, no existe, aunque un reciente informe encargado por UNESCO (OREALC/UNESCO, 2012) proporciona cierta evidencia parcial al respecto.

En cuanto a la tasa de alumnos por profesor, en términos generales América Latina y el Caribe presentaba en 2010 una situación intermedia, muy cercana al promedio al compararla con las demás regiones del mundo, tanto en educación primaria (19 alumnos por profesor) como secundaria (16 alumnos por profesor). Además, en la década pasada esta proporción tendió a disminuir en ambos niveles, especialmente en la enseñanza primaria, donde el promedio de alumnos por profesor decreció en 4 alumnos desde 2000. Este patrón de mejoramiento se observó en la mayoría de los países para los que se cuenta con información comparable, con la excepción de Colombia, donde la razón alumno/profesor aumentó en los dos ciclos escolares, especialmente en secundaria. Ciertamente, bajo este promedio regional existe una muy alta heterogeneidad de situaciones, con algunos países –como Nicaragua- con alrededor de 30 alumnos por profesor tanto en primaria como secundaria, y otros -como Cuba- con alrededor de 10 alumnos por profesor en ambos niveles.

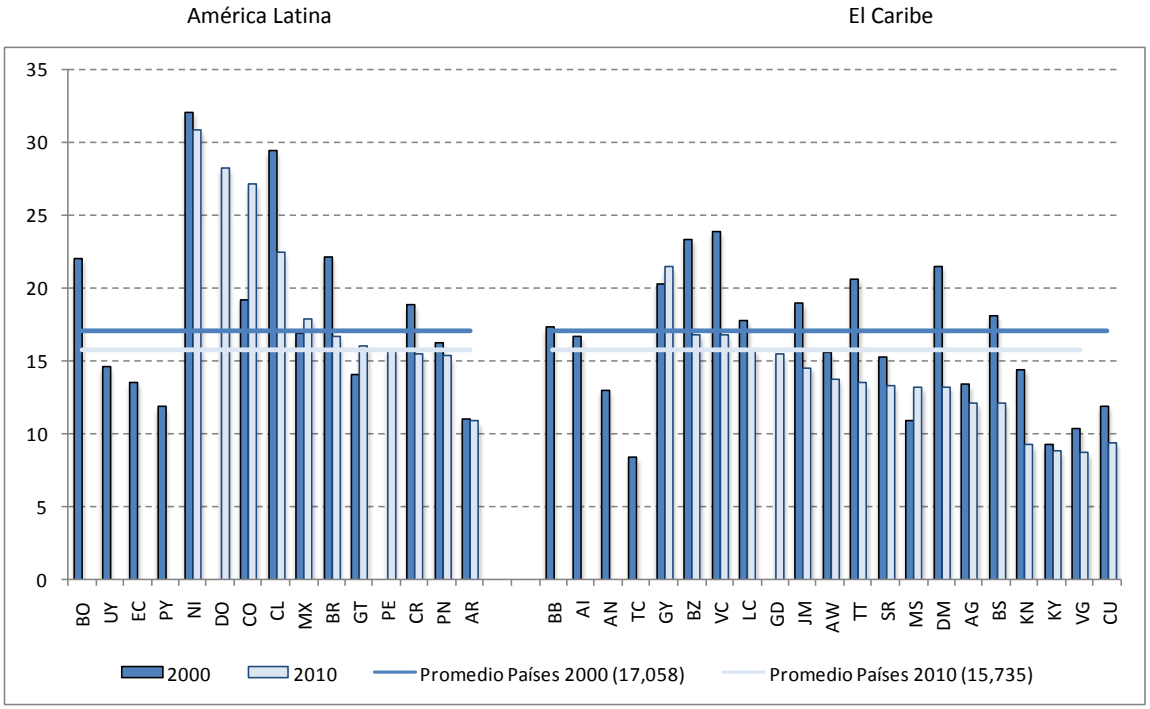
Considerando el avance experimentado en la cobertura educativa durante las últimas décadas en los países de la región, el hecho de que las tasas de alumnos por profesor no sean en promedio comparativamente altas y que además bajaran durante la década anterior, no debe subvalorarse, por cuanto expresa un importante esfuerzo por aumentar la cantidad de docentes disponibles en los distintos niveles de enseñanza.

Razón de alumnos por profesor en educación primaria (37 países incluidos)



Fuente: Base de datos UNESCO-UIS.

Razón de alumnos por profesor en educación secundaria (36 países incluidos)

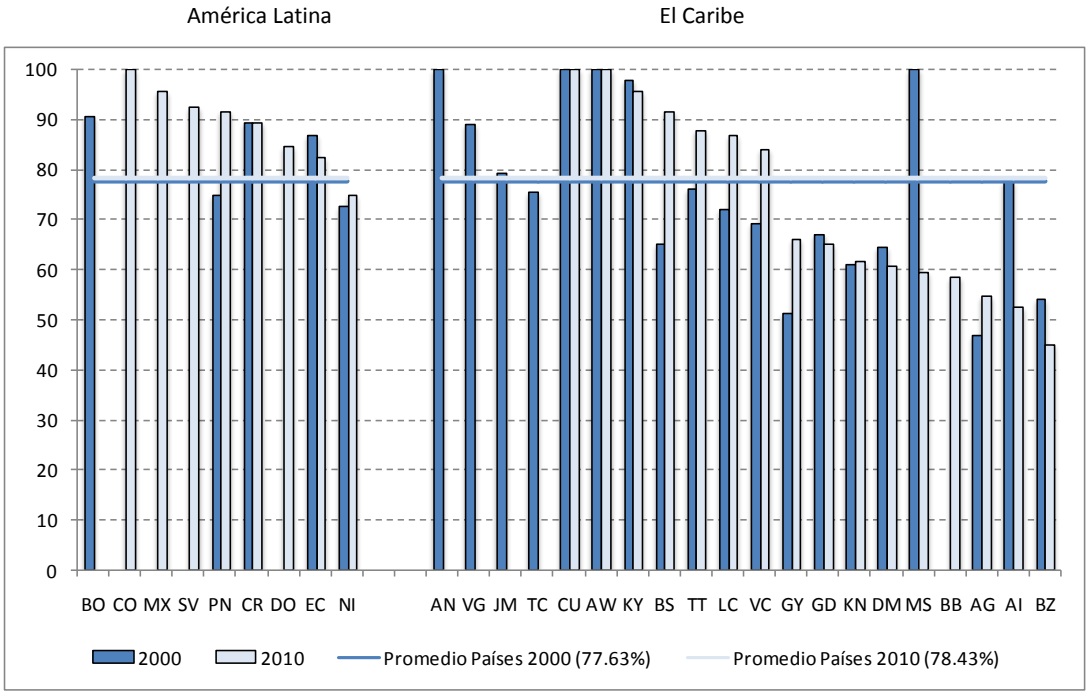


Fuente: Base de datos UNESCO-UIS.

En lo que respecta a la calidad de la preparación del cuerpo docente (medida por el porcentaje de profesores con formación certificada de acuerdo a los requisitos de cada país), la información comparable indica que, hacia 2010, el 78% de quienes ejercían la docencia en primaria y el 70% en secundaria contaban con formación docente certificada. Sin embargo, existen marcados contrastes en la región en el nivel de profesionalización de la docencia, por cuanto en algunos países (especialmente concentrados en la región del Caribe) la proporción de profesores certificados, tanto en primaria como en secundaria, apenas llega a la mitad del cuerpo docente, mientras en otros supera el 90%. Especial mención merece el caso de Cuba a este respecto, que en ambos niveles escolares contaba en 2010 con un 100% de docentes certificados.

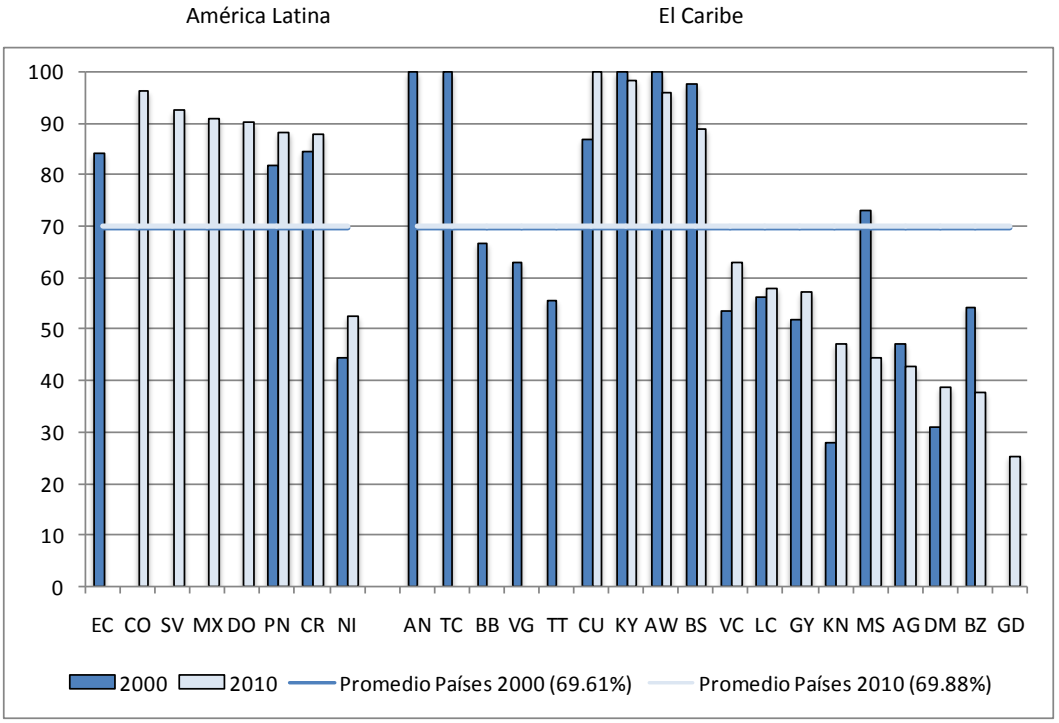
En este aspecto, entre 2000 y 2010, en promedio, los países de América Latina y el Caribe no hicieron ningún progreso ni en la enseñanza primaria ni secundaria. Esto no quiere decir que no haya habido cambios en la región durante la década pasada, pero estos fueron contrastantes: mientras algunos países aumentaron de manera importante la presencia de docentes certificados (como fue el caso de Panamá y Bahamas en primaria, y San Kitts y Nevis en secundaria), en contrapartida otros la disminuyeron significativamente (como Montserrat y Anguila en primaria, y Montserrat y Belice en secundaria).

Profesores certificados en educación primaria (%)



Fuente: Base de datos UNESCO-UIS.

Profesores certificados en educación secundaria (%)



Fuente: Base de datos UNESCO-UIS.

Es decir, en general, los esfuerzos parecen haberse orientado más a aumentar la cantidad de docentes disponibles que a elevar los niveles de formación profesional de los educadores, lo que implicó que en varios países entre un quinto y la mitad de los profesores no posea certificación como docente. Esto es aún más preocupante si se considera que en la región los requisitos de certificación de la formación docente tienden a ser bajos: en algunos países la formación docente se extiende por uno o dos años; en otros se realiza en instituciones de nivel secundario, escuelas normales o instituciones de educación superior de baja exigencia; existe insuficiente regulación de los programas de formación y éstos tienden a ser de baja calidad (OREALC UNESCO, 2012).

En los países de la región, la importancia de contar con buenos profesores ha sido ampliamente reconocida y muchas políticas públicas apuntan a mejorar el status social de los docentes, para lo cual necesitan atraer y asegurar buenos profesionales en la docencia, proporcionar una formación inicial y continua de calidad, y mejorar sus condiciones laborales (Ávalos, 1996, Vaillant, 2009). Un ejemplo de estas políticas es el caso de Brasil, con la creación el año 1998, del Fondo de Manutención y Desarrollo de la Educación Primaria y de Valorización del Magisterio (FUNDEF) a fin de mejorar las remuneraciones y destinar fondos a la capacitación de los docentes. El impacto que ha tenido FUNDEF es muy positivo, mejorando los salarios de manera significativa especialmente donde se encontraban más bajos y disminuyendo el número de docentes sin calificación a nivel nacional (Vaillant, 2009).

Desafortunadamente, también es posible observar contradicciones importantes en la puesta en práctica de las políticas docentes, incluso en países con un elevado nivel de profesionalización

de la docencia. Por ejemplo, en Chile aunque desde los años noventa se han realizado varias políticas de mejoramiento de las condiciones laborales, salariales y de formación inicial y en servicio de los docentes (Núñez, 2003; Ávalos, 2002), simultáneamente la carrera de pedagogía ha sido la de mayor aumento de matrícula, pero esto se hizo principalmente en programas sin certificación de calidad, con bajos o inexistentes requisitos de admisión, y en muchos casos bajo modalidades alternativas de horario y duración limitadas o no presenciales, todo lo cual puso en riesgo la calidad de la formación docente; más aún, mediante una ley recientemente aprobada se dejó de exigir el título profesional docente para enseñar en el nivel secundario (Bellei y Valenzuela, 2010).

Las limitaciones de la formación inicial podrían ser subsanadas mediante sistemas de formación en servicio de calidad; sin embargo, de acuerdo a un reciente reporte, la situación regional no parece auspiciosa tampoco en esta materia. De acuerdo a sus autores, la formación continua tiene escasa relevancia y articulación, no toma en cuenta la heterogeneidad de situaciones de los docentes, ni considera la realidad de las escuelas y los desafíos prácticos de la enseñanza, todo lo cual deriva en acciones con bajo impacto en las dimensiones relevantes del oficio docente (OREALC UNESCO, 2012).

La situación descrita –que no es exhaustiva, por cuanto no incluye por ejemplo en las condiciones laborales de la docencia- muestra que las políticas docentes vinculadas con la calidad educativa enfrentan un panorama altamente desafiante en la mayoría de los países de la región.

Lineamientos para la política docente en América Latina

Un reciente informe regional (OREALC/UNESCO, 2012), encargado por UNESCO y basado en una amplia consulta a expertos, revisión de literatura, análisis de datos e informes de casos nacionales, identificó un conjunto importante de lineamientos de políticas docentes para los países de América Latina y el Caribe, los cuales agrupó en cuatro dimensiones: formación inicial, formación continua, carrera profesional e institucionalidad de las políticas. En esta sección reproducimos estas propuestas.

En cuanto a la formación inicial docente, se propone promover el ingreso de mejores candidatos a la docencia elevando el nivel de exigencias para ingresar a los estudios pedagógicos; fortalecer la calidad de los programas de formación docente, especialmente los contenidos curriculares, las estrategias de formación y evaluación de aprendizajes y la calidad de los formadores; ofrecer una formación de calidad pertinente para el trabajo educativo con grupos sociales desfavorecidos; y asegurar sistemas apropiados de regulación de la calidad de los programas de formación y de quienes egresan de ellos.

En lo referido al desarrollo profesional y la formación continua, se sugiere asegurar al profesorado el derecho a una formación continua relevante y pertinente, centrada en la formación integral y los aprendizajes de los estudiantes; asegurar impactos significativos de la formación continua en las prácticas de enseñanza y en los aprendizajes de los estudiantes; construir trayectorias de desarrollo profesional distinguiendo etapas en la vida del docente; implementar mecanismos de regulación de la oferta de formación continua con el fin de

asegurar su calidad y relevancia; promover el aprendizaje colaborativo en el contexto escolar; y regular la pertinencia de la oferta de postgrados.

El informe también propone modernizar la carrera docente en los países, con el propósito de fortalecer la profesión docente e incidir en la atracción de buenos candidatos. Para ello, se debiera reconocer en la carrera diferentes etapas de desarrollo de la trayectoria y la competencia docente; estructurar la carrera docente en torno al mejoramiento del desempeño profesional; diseñar e implementar una política de remuneraciones e incentivos, clara y articulada, para estimular la labor profesional docente; desarrollar sistemas válidos y consensuados de evaluación del desempeño profesional docente; y disponer de mecanismos transparentes para el acceso a las plazas docentes y la asignación de funciones. Adicionalmente, como parte de este esfuerzo, se debiera buscar que los mejores docentes se desempeñen en aquellas zonas más marginadas, como sectores rurales, pueblos indígenas o zonas con mayores índices de pobreza; para lo cual se requiere que los profesores tengan incentivos y los recursos necesarios, que cuenten con autonomía para ejercer en el aula y sean monitoreados de manera continua (Vegas, 2009).

Por último, el informe también indica que se debe fortalecer las instituciones públicas y los procesos vinculados con las políticas docentes, en el sentido de priorizar las políticas docentes en una perspectiva sistémica en el marco de las políticas educacionales; conciliar criterios de continuidad y cambio para lograr mayor efectividad de las políticas docentes; y promover la participación de los actores en la generación de políticas a fin de aumentar su respaldo, legitimidad y viabilidad.

7.3. Clima Escolar y su relación con la calidad de la educación

El clima escolar es un factor de proceso escolar que afecta de manera importante los aprendizajes. La calidad de la educación requiere de un entorno inclusivo y democrático, donde todos los niños puedan desarrollar al máximo sus potencialidades (UNESCO, 2005). Lo anterior es consistente con la Convención de derechos del niño (1989) para la cual el derecho a la educación se enmarca en los principios generales de no discriminación, interés superior del niño, derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo; y respeto y consideración por la visión de los niños (artículos 2, 6 y 12 respectivamente). En efecto, en un marco comprehensivo sobre el derecho a la educación, el “derecho al respeto en el entorno del aprendizaje” es considerado actualmente como uno de sus tres pilares, incluyéndose en esta dimensión el respeto por la propia identidad del niño, la promoción de su participación creciente en las materias de su interés, y el respeto por su integridad tanto física como sicológica (UNICEF y UNESCO, 2008).

Las investigaciones sobre eficacia escolar han dado un soporte adicional a esta visión sobre la importancia de un clima escolar positivo y seguro. Algunos elementos de un buen clima escolar propicio para un mayor aprendizaje serían la orientación del trabajo de directivos y docentes puesta en el aprendizaje de los niños, la inclusión activa de las familias y comunidad para alcanzar estos objetivos; la valoración y reconocimiento de los alumnos, la satisfacción de los docentes respecto a su labor y una alta capacidad para prevenir y solucionar los problemas de convivencia escolar e indisciplina (Martinic y Pardo, 2003; Bellei et al., 2004; Murillo et al. 2007;

Cornejo & Redondo, 2007).Como contrapartida, existe evidencia de que la violencia escolar afecta negativamente el desempeño académico: en los establecimientos donde existe más frecuentemente violencia escolar, se deteriora el capital social y de dificulta las habilidades para resolver conflictos de manera pacífica (Treviño et al., 2012; Cook et al., 2010).

Clima escolar y aprendizajes en América Latina y el Caribe

Existe abundante evidencia empírica sobre la relevancia del clima escolar para los logros de los alumnos en los países de América Latina y el Caribe. En el marco del Estudio SERCE-2006 ya mencionado, el clima escolar aparece como una de las variables más relevantes y consistentes para explicar el rendimiento académico de los estudiantes de primaria entre los países de Latinoamérica y el Caribe. Además, como factores asociados con el clima escolar, se destaca el manejo de los docentes de la conducta dentro del aula y el buen uso del tiempo lectivo, como lo que más influiría en los aprendizajes (Treviño et al., 2012), hallazgos que son consistentes con la literatura sobre escuelas efectivas, antes citada.

Para el análisis de los resultados SERCE-2006, el clima escolar se definió como el grado en que los estudiantes se sienten acogidos y respetados en la escuela, lo cual incluye entre otros aspectos las relaciones entre alumnos, con los docentes, el clima en el aula, y situaciones de violencia en la escuela. A nivel global para la región, tanto el indicador de clima escolar medido a nivel de la escuela como la percepción individual que los alumnos tienen del clima escolar, resultaron positiva y significativamente asociados con los logros de los alumnos de tercero y sexto grado, en las tres asignaturas evaluadas (lectura, matemática y ciencias naturales) (Treviño et al., 2010).

Los análisis desagregados a nivel de los países mostraron a su vez que esta asociación positiva entre el clima escolar y los logros de los alumnos se replicaba para la gran mayoría de los casos, con una sistematicidad e intensidad sólo superada por la de las condiciones socioculturales de los alumnos (Nicaragua es el único país en el que el clima escolar no apareció relacionado con los aprendizajes para ninguna de las mediciones realizadas). Adicionalmente, se encontró que el efecto del clima escolar en los aprendizajes parece ser levemente superior para los alumnos de tercer grado que de sexto grado, y en el área de las matemáticas un poco más que en lectura (Treviño et al., 2010). Ciertamente, en ningún país latinoamericano, para ninguno de los grados ni asignaturas evaluadas, se encontró que un buen clima escolar estuviese relacionado con menores niveles de logros académicos de los alumnos.

Por último, el estudio PISA-2009 también indagó sobre las relaciones entre el clima escolar y los logros de los alumnos en lectura (aunque en este caso, el clima escolar es definido más ampliamente como “ambiente para el aprendizaje”, e incluye además de la calidad de las relaciones en la escuela y la disciplina, el liderazgo del director, el estímulo de los docentes hacia los alumnos y la presión de las familias hacia la escuela en lo académico). Además de ratificar la relevancia de esta dimensión por sí misma para el logro de los alumnos, el estudio PISA encontró que la calidad del ambiente para el aprendizaje estaba fuertemente relacionada con las condiciones socioeconómicas de la escuela, de forma que el efecto de ambos factores se potenciaba: estudiantes que asisten a escuelas de mejor condición socioeconómica tienden a disfrutar de un mejor ambiente para el aprendizaje, y ambos factores en conjunto contribuyen a su mejor desempeño en lectura. Más aun, el estudio encontró que este efecto combinado era

particularmente marcado en países como Chile, Trinidad y Tobago, Argentina y Uruguay (OECD 2010, vIV. Un último hallazgo de ese estudio es que en la mayoría de los países latinoamericanos participantes (México, Brasil, Colombia, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago, y Perú), la dimensión específica del clima disciplinario en la escuela tenía un efecto positivo y significativo en los logros de lectura de los alumnos.

Algunos desafíos sobre el clima escolar

La creciente importancia del clima escolar ha llevado a que se desarrollen políticas públicas en la región que integren esta dimensión como un tema central para el mejoramiento en los aprendizajes, especialmente dirigidos a los sectores desaventajados.

Una tendencia desde comienzos de los 2000, ha sido la de propiciar la participación de los distintos actores involucrados en la educación, los directivos, docentes, familias y los mismos alumnos. En efecto, un estudio realizado en Latinoamérica señaló la importancia creciente de la creación de Consejos Escolares a partir de reformas educativas varios países como Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, México y Nicaragua (López, 2005). Otro ejemplo es el programa EDUCO en El Salvador que propone escuelas con altos grados de autonomía que están completamente administradas por la comunidad, lo que ha reducido los índices de deserción escolar y ausentismo (UNESCO, 2005).

Con todo, la noción de clima o convivencia escolar es bastante desafiante para las políticas educacionales, pues refiere a procesos y relaciones interpersonales entre diversos estamentos, que son difíciles de modificar por las políticas o de regular mediante los tradicionales reglamentos de convivencia.

Incluso en la dimensión de la participación, que parece más tradicionalmente accesible, se ha encontrado que el involucramiento de los distintos actores en los Consejos Escolares se relaciona muchas veces con asuntos de gestión administrativa o mejoramiento de la infraestructura escolar, pero que la participación en temas de convivencia escolar es reducida; más aún, ésta tiende a orientarse hacia la elaboración de reglamentos, que más que fomentar un buen clima o una identidad compartida al interior de la institución escolar, se focalizan en sanciones para quienes los trasgreden (Neubauer & Trigo de Silveira, 2009). Lo mismo ocurre ha ocurrido con las políticas más recientes que apuntan a mejorar el clima escolar; ellas tienden a poner énfasis en la reducción de la violencia o situaciones de *bullying*, con enfoques punitivos y de control, sin contener propuestas positivas de promoción de la buena convivencia.

7.4. Educación para la ciudadanía y calidad de la educación

Desde que se establecieron los modernos sistemas educacionales, sus promotores defendieron la noción de que la educación masiva contribuiría a la difusión y consolidación de la sociedad democrática “formando al ciudadano” soberano. Tan fundamental como la alfabetización y la adquisición de la matemática básica, fueron los propósitos de producir identidad nacional y sentar las bases para la convivencia democrática. Dada la centralidad de este objetivo, la educación para la ciudadanía debería ser vista como un aspecto medular de lo que actualmente se denomina “calidad de la educación”.

El objetivo de la educación para la ciudadanía se hizo explícito ya en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y se reforzó en la Convención sobre los derechos del niño (1989) así como en otros acuerdos internacionales. El derecho a la educación implica la formación en el respeto de los derechos humanos, conocimiento y respeto por la propia identidad cultural así como por culturas diferentes. Asimismo, los niños deben prepararse para ser ciudadanos responsables aportando a un contexto de paz, tolerancia e inclusión (Artículos 28 y 29, Convención derechos del niño, 1989).

La educación para la ciudadanía se reconoce actualmente, junto con los logros en los aprendizajes académicos, como uno de los objetivos de los sistemas educativos, el cual incluye conocimientos, habilidades y actitudes que permitan a los estudiantes un actuar cívico, ejercer sus derechos y participar en la sociedad (Cox, Jaramillo & Reimers, 2005; CEPAL, 2010; UNESCO, 2011).

Adicionalmente, las transformaciones que marcan a las sociedades del siglo XXI, especialmente la globalización y los avances en las tecnologías de la información y la comunicación, han implicado una creciente diversidad en las sociedades y exigen una nueva reflexión sobre los significados que implica la ciudadanía y el rol de los ciudadanos, todo lo cual ha hecho que la formación para la ciudadanía adquiera renovada relevancia (Schulz, 2010).Dichas transformaciones también relevan la necesidad de formar personas capaces de comprender esta nueva sociedad, adaptarse a los rápidos cambios e insertarse como sujetos activos y productivos en la sociedad (CEPAL, 2010; Schulz, 2010).

La formación ciudadana abarca el desarrollo de diversas habilidades y actitudes. Schulz et al. (2010) señalan que la educación para la ciudadanía implica tanto el conocimiento como oportunidades reales de participación e involucramiento tanto en la sociedad cívica y civil. Se enfoca en las diversas maneras que tienen las personas de relacionarse entre ellas y cómo definen sus comunidades y sociedades. Esto se refiere tanto a la participación en instancias políticas formales (dimensión cívica) como el involucramiento y participación en actividades de la comunidad de carácter local (dimensión civil).

La educación para la ciudadanía también se vincula con la desigualdad social. En efecto, dentro de los factores que influyen en los resultados de la educación para la ciudadanía, uno de los más relevantes es el contexto socioeconómico de donde provienen los estudiantes. Investigaciones señalan que, dentro de las variables que tienen un impacto en la educación para la ciudadanía, la desigualdad social es un factor de contexto importante, específicamente en el ámbito de la participación política (Solt, 2008). En este sentido, se observa una asociación entre mayor estatus socioeconómico y mayor nivel educacional de las personas con una más alta participación política, lo cual favorece la representación de las necesidades e intereses de los sectores de mayores ingresos (Solt, 2010, Lijphart, 1997; Marien, Hooghe, & Quintelier, 2010).

Situación de la región sobre la formación ciudadana.

La educación para la ciudadanía y el real ejercicio de los derechos cívicos de las personas se encuentra en América Latina con una situación paradojal, marcada por un fuerte contraste entre los progresos en materia política y la persistencia de fuertes inequidades sociales. Durante las dos últimas décadas, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe se han

caracterizado por haber recuperado y mantenido gobiernos democráticos, pudiendo elegir a sus gobernantes a través de procesos electorales pacíficos y periódicos, aspecto central de la ciudadanía. En contraste, la región muestra una importante desigualdad ante el acceso a la justicia social, con altos niveles de pobreza, crecimiento económico importante aunque con importantes diferencias en la distribución de ingresos, y un descontento respecto a la democracia actual (PNUD, 2004).La desigualdad social característica de la región, repercute de manera negativa en la confianza de los ciudadanos hacia la clase política y la capacidad de las instituciones públicas para responder a las demandas sociales. Los jóvenes latinoamericanos en particular, tendrían una cierta apatía y falta de compromiso respecto a los procesos democráticos (Cox et al. 2005), incluso el 55% de ellos argumentan que sería aceptable un régimen autoritario si es capaz de resolver los problemas económicos de la sociedad (PNUD, 2004).

El estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana, ICCS-2009 (Schulz, 2009), conducido por la Asociación Internacional para la Evaluación de Logros Educacionales (IEA), investigó en profundidad los modos en los cuales los jóvenes de diferentes países estaban siendo preparados para asumir su rol como ciudadanos. El estudio indagó en el conocimiento cívico adquirido por los alumnos, su percepción sobre las instituciones públicas, las formas de gobierno, la corrupción, el respeto a las leyes, y su disposición hacia formas de coexistencia pacífica. De América Latina, sólo México, Guatemala, República Dominicana, Colombia, Paraguay y Chile participaron en el ICCS-2009.

Una de las principales conclusiones del estudio es el contraste entre el currículum prescrito y los aprendizajes reales de los alumnos. Así, si bien en los currículos de cada uno de los 6 países participantes de la región está claramente presente la preocupación por construir y fortalecer sociedades más democráticas, inclusivas y pacíficas (temáticas relativas a la formación ciudadana), el conocimiento cívico de los estudiantes latinoamericanos es comparativamente bajo. Según ICCS-2009, el promedio de la región se ubicó media desviación estándar por debajo del promedio del total de países participantes en el estudio (Schulz, 2009). En particular, en 5 de los 6 países latinoamericanos que participaron en el estudio, más de la mitad de los jóvenes se encontraba en el nivel más bajo de conocimiento cívico, lo que implica que no conocen los conceptos de democracia participativa como sistema político, ni tienen conocimientos claves sobre las instituciones, sistemas o conceptos cívicos (Schulz, 2009).

El nivel socioeconómico está positivamente asociado con el conocimiento cívico, y es un factor relevante para explicar las diferencias en el conocimiento cívico entre los estudiantes y entre los países. El estudio ICCS-2009 encontró una correlación tanto entre los factores de contexto de la familia y de la escuela con el conocimiento cívico de los alumnos, como entre el nivel de desarrollo económico y el nivel de conocimiento cívico en los países (Schulz, 2009). Sin embargo, factores internos de los sistemas escolares también podrían explicar estas diferencias. En el caso latinoamericano, los bajos niveles de conocimiento cívico podrían también explicarse por una baja importancia real otorgada a estos temas en las escuelas y por problemas relacionados con los procesos de enseñanza de la educación ciudadana (Cox et al. 2005).

Otro hallazgo relevante, es que si bien existe un rechazo a los gobiernos autoritarios, más de la mitad de los jóvenes latinoamericanos justifica las dictaduras bajo ciertas circunstancias, siendo

los hombres más que las mujeres los que muestran más disposición a los gobiernos autoritarios. Lo mismo ocurre con la disposición a acceder a prácticas de corrupción y desobediencia de la ley en ciertas circunstancias. En este contexto es importante destacar que los estudiantes con mayor conocimiento cívico tienden a no aceptar las dictaduras o las justificaciones para desobedecer las leyes (Schulz, 2009).

Asimismo, en términos de percepciones, los jóvenes latinoamericanos tienden a desconfiar de los partidos políticos, los tribunales de justicia y la policía, aunque en este tópico se encuentran diferencias más marcadas entre los países.

Por último, en términos de sus disposiciones –y en un marcado contraste con los hallazgos anteriores- el estudio ICCS-2009 encontró que los jóvenes latinoamericanos presentan actitudes positivas hacia su nación y un alto sentido de identidad regional; expresan empatía hacia las personas que se encuentran en dificultad o que pertenecen a grupos minoritarios; y se muestran preocupados por la necesidad de construir sociedades más justas, inclusivas y democráticas (Schulz, 2009). Estas disposiciones de los jóvenes contienen el potencial de una actitud cívica positiva, orientada por los asuntos del bien común y la justicia social, que podría ser mejor capitalizada por las instituciones escolares de la región. Por cierto, los recientes movimientos estudiantiles ocurridos en varios países de la región son una constatación de esta voluntad de los jóvenes de participar cívicamente y promover cambios que mejoren sus condiciones y las del sistema educacional en general.

Principales desafíos de la región en educación ciudadana

América Latina ha presentado un desarrollo importante en las últimas dos décadas, el crecimiento económico ha sido sostenido y la generación joven es la que ha recibido más educación en la historia de la región. Sin embargo, la inequidad social continúa siendo un obstáculo importante para la sociedad latinoamericana. Esta desigualdad social, presenta un importante obstáculo a la educación para la ciudadanía. El descontento social que esta inequidad conlleva, junto a la buena disposición de los jóvenes latinoamericanos hacia los temas sociales, puede ser una oportunidad para potenciar una transformación hacia la participación e involucramiento político de los jóvenes, que permita poner en relieve las necesidades de los grupos más marginados de la sociedad apuntando hacia el bien común. Tal como lo señala el estudio ICCS-2009, mejorar el conocimiento cívico de los estudiantes es un paso importante para fortalecer la democracia y la sociedad civil en Latinoamérica.

Para esto, es necesario darle mayor importancia a la educación ciudadana, que tiende a ser postergada por las políticas educacionales que adoptan un foco reduccionista sobre los aprendizajes escolares. Más aun, una aproximación más comprehensiva debería cambiar el paradigma desde una educación cívica basada principalmente en adquirir conocimientos respecto al funcionamiento del gobierno y sus instituciones, hacia la educación ciudadana que implica el desarrollo de competencias, habilidades y actitudes para la participación ciudadana y política; complementando y otorgándole sentido a la formación académica, a fin de que los estudiantes no sólo aprendan contenidos, sino a mejorar sus relaciones sociales y su involucramiento en la sociedad de la que son parte(Cox et al., 2005).

Respecto de la aproximación curricular hacia la educación para la ciudadanía hay opciones que tomar. En un estudio reciente (Bascopé, 2012), que analiza los contenidos curriculares referidos a la educación ciudadana de los 6 países participantes en el ICCS-2009, se observa una variabilidad entre currículos que enfatizan la dimensión civil, como el caso de Colombia donde destacan contenidos relativos a la convivencia pacífica, valores cívicos e inclusión social; y por otro lado currículos como el de México, Paraguay o Chile, donde el acento está puesto en la dimensión cívica, como por ejemplo formas de representación, participación democrática, voto y rendición de cuentas.

Estas aproximaciones curriculares deben luego expresarse en programas efectivos a nivel escolar. En la región algunos países han puesto especial énfasis en la educación cívica y ciudadana, enfatizando principalmente competencias como la tolerancia a la diversidad, el respeto por la vida y los derechos humanos, la responsabilidad por las propias acciones y la comunidad (Cox et al., 2005). Un ejemplo de esto es el programa nacional Competencias Ciudadanas de Colombia, con el que se busca hacer frente al problema de la violencia en el país. Este programa refleja esta nueva visión de la educación cívica que requiere generar competencias, como una manera de educar para ser y saber hacer.

Incluso en materia de contenidos, es necesario que la educación ciudadana amplíe su foco –tradicionalmente circunscrito a la institucionalidad política-, para incluir temáticas sociales como la equidad, el medioambiente y los derechos humanos. Asimismo, es recomendable que estos contenidos se inserten de manera transversal en todos los niveles de enseñanza, incluyéndose en el currículo de distintas asignaturas (Cox et al., 2005). Más aun, la incorporación de enfoques como la educación para el desarrollo sostenible (en que la región se encuentra apenas en sus inicios) tiene el potencial de expandir este concepto hacia uno de ciudadanía global, resaltando el sentido de responsabilidad y solidaridad planetaria e intergeneracional (Salgado y Tréllez, 2009).

Finalmente, es fundamental atender a la organización, y el clima escolar y pedagógico de las escuelas, de manera que exista coherencia entre lo que se enseña y lo que se practica y vive en ellas. Cuando existe esta coherencia y las relaciones entre profesores y alumnos son adecuadas, la comprensión sobre la democracia es más directa. Esto vincula los desafíos de la educación ciudadana con los de clima escolar antes discutidos. Sin embargo, Cox et al. (2005), basándose en encuestas aplicadas en varios países, señalan que en la región existirían elevados niveles de rechazo a la diversidad por parte de los docentes, lo que dificultaría la enseñanza para la ciudadanía y la democracia.

La promoción de la educación cívica en este aspecto, debiera también incluir una mayor difusión y consolidación de las formas de organización y participación estudiantil, especialmente en los establecimientos de educación secundaria. Históricamente en varios países de la región las organizaciones estudiantiles han jugado un papel importante en la promoción de cambios educativos y sociales; más aún, los recientes movimientos estudiantiles que se han sucedido en varios países de la región demuestran el enorme potencial cívico que estos procesos tienen. El sistema escolar debiera ser capaz no sólo de "procesar las demandas" de los estudiantes como grupo de presión, sino de aprovechar ésta como una oportunidad de afianzamiento de la educación para la ciudadanía en su sentido más integral.

7.5. Educación y tecnologías de la información y comunicación.

Respecto a los desafíos y tendencias propias del siglo XXI, una de ellas es la inclusión de las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC). La formación de competencias digitales es fundamental en el ámbito educativo como una necesidad para la inclusión en la sociedad del conocimiento. El potencial de las TICs no se refiere sólo a la alfabetización digital sino también deben ser utilizadas para promover competencias modernas y mejorar el desempeño educativo de los estudiantes en términos generales (CEPAL, 2010). En efecto, en Latinoamérica existe una importante brecha digital tanto en el acceso como en el tipo de uso que se les da por parte de los estudiantes.

Como parte importante de los cambios que la emergencia de la sociedad de la información ha generado, se destaca en el último tiempo la relación entre educación y tecnologías de la información y comunicación. Es muy amplia la gama de posibilidades que tal relación brinda. No obstante, es sabido -sobre todo a partir de la expansión de las llamadas redes sociales- que las TICs evolucionan hacia ser instrumentos genéricos de la vida social en cuanto tal, como en su momento pasó con el lenguaje hablado, los libros y la telefonía. De este modo, la inclusión o exclusión de la nueva cultura digital puede tener múltiples efectos: se trata, a fin de cuentas, de la inclusión o exclusión de las formas más emergentes de vida social, política, cultural, económica.

La literatura educacional reconoce aquí los efectos económicos de una relación positiva entre educación y TICs (Sunkel et al, 2011), como necesidad de adaptación de la enseñanza a los cambios en el trabajo que tienden a la mayor importancia de habilidades comunicativas y cognitivas; los sociales, como participación de la comunidad societal de valores y espacios comunes (de ahí la noción de “brecha digital”); y los propiamente pedagógicos, como la capacidad de las nuevas tecnologías y las prácticas que vehiculizan de mejorar los procesos de aprendizaje. Aunque la literatura académica y las políticas públicas tienden a privilegiar este último aspecto, es inseparable de los dos anteriores: las TICs no son solo un potente recurso para el aprendizaje, son herramientas cada vez más relevantes para la vida.

Existen distintos modos de introducir las TICs al proceso educativo: desde un punto de vista general a través de las herramientas típicamente desarrolladas cuyo valor trasciende la educación (internet, procesadores de texto, hojas de cálculo, etc.) y de un modo más específico, a través de herramientas elaboradas para el uso pedagógico: software especializado y prácticas docentes particulares que lo utilicen. En este último caso se habla de Tecnologías para la Educación. La tendencia es que de ambas formas la tecnología se incorpore cada día más al proceso educativo.

En tal perspectiva, la evidencia a nivel internacional es positiva, pero limitada. Es decir, se sugiere que existe una relación entre TICs y mejoramiento del aprendizaje, no obstante, los datos son parciales y poco generalizables; incluso cuando se trata de investigaciones con refinada elaboración metodológica (Cox y Marshall, 2007). La gran dificultad que enfrenta la investigación aquí es lo difícil que resulta aislar el efecto de las TICs respecto del contexto en el que operan, por lo cual los resultados que se obtienen resultan muy sensibles al contexto. Aun

así se puede afirmar que la relación entre TICs y aprendizaje es positiva, y sobre todo, que cobija enormes potencialidades.

Las TICs y educación en América Latina y el Caribe: panorama y desafíos

Como ha sucedido en general con los procesos de modernización en el continente, la incorporación de las TICs a la educación es dispar y heterogénea, en un contexto general de rezago. Aunque en la última década los países de la región han hecho un esfuerzo considerable, apoyados por la iniciativa de la cooperación internacional. La incorporación de las TICs a la educación –en el marco de su aplicación a otras áreas como instrumento de desarrollo- resulta fundamental en las Metas Milenio del 2000. Asimismo, la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información se ha trazado 10 objetivos para ser alcanzados por los países en 2015, dos de los cuales refieren a educación y tecnologías propias de la sociedad de la información. Finalmente, aunque no han fueron explícitamente recogidas en la agenda de Dakar, las TICs también pueden contribuir a la concreción de las metas de educación para todos (UNESCO – UIS, 2012).

Un panorama del estado de incorporación de las TICs en educación en la región requiere observar tanto el acceso, como el uso y los resultados asociados a las TICs. En cuanto al acceso a las TICs el panorama es en general negativo. La disposición de PC con software educativo e internet en el hogar el año 2000 llegaba sólo al 15% de los hogares de la región, indicador que sube a 19,1% en 2006 (Sunkel et al, 2011). La ausencia total de TICs en el hogar baja de 66% a 52,5% en el mismo período, no obstante, sigue siendo mayoritaria. En esta dimensión básica, la exclusión es la regla general en la región. Se trata, de todos modos, de una exclusión muy heterogénea. Mientras un conjunto de países (en particular del cono sur como Chile y Uruguay) presenta indicadores muy cercanos a la media de la OCDE, otros exhiben un rezago distante de la media latinoamericana. Además los países presentan una heterogeneidad interna: el acceso a tecnologías en el hogar está fuertemente determinado por el nivel socioeconómico de los sujetos. Así, la incorporación más dinámica a la sociedad de la información queda limitada a ciertos sectores sociales en ciertos países.

Las políticas públicas educativas asociadas a las TICs han logrado en parte menguar estas inequidades. En 2009 en la región los jóvenes de 15 años contaban en sus establecimientos educacionales con acceso computacional en un promedio similar al de la OCDE (Espejo, Trucco et al, 2011). De nuevo, se trata de un panorama dispar: mientras Cuba o Chile tienen más de un 90% de escuelas equipadas con tecnologías de información y comunicación para los jóvenes de 15 años, Perú sólo dispone de TICs en el 19% de sus establecimientos (Espejo, Trucco, et al, 2011). Ahora en el ámbito educacional, las brechas socioeconómicas se relacionan con la propiedad de los establecimientos: los colegios privados -orientados a capas de mayores ingresos- tienen indicadores más elevados de acceso a TICs que sus pares públicos.

Para que el limitado acceso pueda transformarse en un instrumento eficaz de mejoramiento pedagógico, las TICs disponibles deben usarse adecuadamente. En esto, en primer término, resulta fundamental el concurso de los docentes. Desafortunadamente, el escenario aquí sigue siendo de rezago. Según el Estudio SERCE-2006, sólo Cuba, Chile y Uruguay contaban con un cuerpo docente que utiliza habitualmente en su vida cotidiana las TICs, y por tanto, está en condiciones óptimas para su aprovechamiento intensivo en el aula.

Además del acceso, el uso de las TICs debe ser abordado como problema específico. El principal uso que dan los escolares de la región que acceden a las TICs es recreativo: jugar, oír música y la comunicación electrónica (sobre todo esta última) constituyen los principales usos de las TICs por parte de los escolares de la región (Sunkel et al, 2011). No obstante, en los últimos años ha venido creciendo el uso orientado a tareas escolares de las TICs, relacionado con el incremento de su disponibilidad en los establecimientos educacionales (Espejo et al, 2011). Como sugiere la literatura general sobre las tecnologías de la información y comunicación, éstas tienden a amalgamarse en la vida social de los sujetos: más que propiamente recreacional, las TICs mediatizan las comunicaciones cotidianas de los individuos.

Un modo privilegiado de uso recreacional/social versus un uso con potencial educativo de las TICs puede ser también un factor de desigualdad social. Mientras las capas medias y altas de los países con mayor acceso, y las minorías circundantes a las élites en los países de menor acceso, pueden articular adecuadamente el uso social y educacional, en los demás segmentos la introducción por sí de la tecnología no tiene un efecto mecánico en el mejoramiento educativo, ocupando tiempo de los escolares en su vida social sin alterar (o bajando incluso) sus calificaciones. Por cierto, éste no es el único criterio evaluativo: un estudio en Rumania mostró que a pesar de no subir las calificaciones, los jóvenes de bajos recursos que accedían a un programa de política pública que les proveía de un computador en el hogar con conexión a internet, sí mejoraron sus habilidades cognitivas y su auto-confianza en el uso de las TICs (Malamud, O., Pop-Eleches, C., 2010).

Dicho en términos más generales: la introducción de una herramienta técnica no produce, necesariamente, modernización de las relaciones sociales en contextos de precariedad o pobreza. Lo que plantea un enorme desafío a las políticas educativas: no sólo se trata de garantizar acceso, sino de producir prácticas distintas. Por lo mismo, no es suficiente observar la incorporación de las TICs al proceso educativo restringiéndose meramente al acceso (e.g. número de computadores por alumno), sino fundamentalmente mapear sus usos y prácticas asociadas.

Finalmente, como se mencionó, la medición de resultados en la aplicación de TICs al proceso educativo, es todavía insuficiente. Cox y Marshall (2007) indican que si bien la relación es positiva, la investigación tiene dificultades para aislar el efecto de las TICs en los análisis en base a resultados de pruebas estandarizadas, y para generalizar los resultados de pequeños estudios que cuenten con grupos de control. En la región la evidencia es también limitada, aunque hay indicios de un mayor impacto en la enseñanza de ciencias que en otras asignaturas (Claro, 2010).

En definitiva, la región tiene todavía el desafío de una incorporación fecunda de las TICs a la enseñanza. Esto implica no sólo elevar sus indicadores de acceso, sino capacitar mejor a sus docentes, y elaborar programas y diseños curriculares que utilicen intensivamente las nuevas tecnologías. En efecto, la dificultad para aislar los efectos de las TICs en los logros de aprendizaje apunta a un hecho más general que la introducción de las TICs en la escuela comparte con las políticas de mejoramiento escolar que le han antecedido: son las condiciones previas de las escuelas, las disposiciones y capacidades de sus actores, lo que determina decisivamente el impacto de los nuevos recursos. Este aprendizaje es crítico y debe ser asumido

seriamente por quienes abrigaban esperanzas sobre "efectos automáticos" de la introducción de las TICs en educación. Dicho en otros términos, los objetivos de apoyo al aprendizaje y expansión de la ciudadanía asociados a las TICs en educación, no se obtendrán mecánicamente a través del acceso a computadores, internet o software especializado.

8. Educación superior[9]

> *Objetivo 3. "Velar por que las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos se satisfagan mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa".*

Los cambios en la educación superior a nivel mundial

Los procesos actuales de modernización están en gran medida determinados por la emergencia de la sociedad del conocimiento (también caracterizada como "de la información" o "post-industrial"); más que una transformación social acabada, se trata de una tendencia, y para los países en vías de desarrollo, de un horizonte al que aspiran (Castells, 2000). Un aspecto fundamental de esta transformación es la centralidad que adquiere el conocimiento en todas las relaciones sociales. La estructura ocupacional cada vez demanda más calificaciones; las nuevas tecnologías de la información y comunicación redefinen nuestras vidas (incluso las relaciones más personales), exigiendo progresivamente un mayor uso de conocimientos aplicados, habilidades de comunicación compleja, capacidades matemáticas básicas, pensamiento experto y sistémico, entre otras (Levy y Murnane, 2004).

Ante estos cambios, han debido redefinirse los espacios institucionales de la sociedad moderna para la producción y reproducción de su conocimiento más elaborado: las universidades. Tradicionalmente, éstas monopolizaban las funciones de formación de los recursos humanos calificados, la producción del conocimiento avanzado, la ciencia, las humanidades, incluso las artes, y la reproducción social tanto de las élites como de los cuadros profesionales (asociados a las capas medias). Las nuevas condiciones alteraron estas funciones clásicas. La sociedad le exigió a las universidades una mayor apertura social para dar respuesta a la creciente demanda por movilidad social vía estudios. A su vez, la universidad vio terminada su exclusividad en la producción científica con la aparición de otros actores sociales en tal actividad, principalmente grandes empresas y centros independientes. Finalmente, se ha producido una cada vez mayor inter-conexión entre distintas instituciones en sistemas comunes, valorizados y administrados por indicadores estandarizados de calidad altamente racionalizados (Bell, 2001; Clark, 1991).

Los procesos de cambio han significado una fuerte expansión de la matrícula en la educación post-secundaria y con ella un aumento relativo de los cupos en educación técnico-profesional (CINE 5B). Además, se ha diversificado la oferta de programas; ganan importancia las jornadas vespertinas y la educación a distancia. También crecen las vacantes para estudios de posgrado,

[9] En esta sección se analiza principalmente la educación universitaria (CINE 5A), aunque también se incluye la educación superior técnica (CINE 5B, sobre esta última se profundiza en el apartado sobre *educación para toda la vida*). La sección refiere entonces a educación formal conducente a títulos profesionales y/o técnicos de al menos dos años de duración en sus planes de estudio. Esto excluye la llamada *educación no-formal* orientada al trabajo (capacitación laboral), que será objeto de análisis en otro apartado del informe.

tanto maestrías como doctorados. Este fenómeno de expansión educacional no tiene una interpretación única en términos de equidad: si bien ha significado la apertura hacia la capa profesional de jóvenes de sectores medios y bajos, también ha reforzado un patrón de inequidad en tanto son quienes provienen de los sectores más acomodados quienes más se han beneficiado de este crecimiento (Shavit, Arum & Gamoran, 2007).

Las nuevas exigencias provocaron también profundos cambios al interior de las universidades. Sus antiguos códigos medievales fueron reemplazados por la estandarización y burocratización de procedimientos; sus divisiones disciplinares aparecerían cada vez más como obsoletas ante el surgimiento de nuevos modos de producción de conocimiento interdisciplinares, muchas veces vinculados con procesos de innovación productiva y tecnológica. Asimismo, el financiamiento tendió a la diversificación y organización en base a criterios de productividad y calidad, disminuyendo el aporte de libre disposición que en etapas anteriores le suministraran los Estados u otras entidades. Esto ha obligado a muchas universidades a generar nuevos ingresos, cobrando aranceles a los alumnos, vinculándose con la empresa, y vendiendo servicios.

Los actuales sistemas de educación superior se hacen cargo de una formación masiva de profesionales altamente diferenciada y heterogénea (en términos verticales y horizontales); donde junto a la universidad aparecen nuevas instituciones (muchas veces lucrativas) de formación profesional; contribuyen en conjunto con el sector privado y otros actores a la producción científica y de la alta cultura; se financian de diferentes formas con distintas fuentes; y se organizan en base a indicadores estandarizados de calidad que tienden a medir objetivamente el otrora ambiguo valor reputacional de las instituciones.

Educación superior en América Latina y el Caribe en el marco de educación para todos

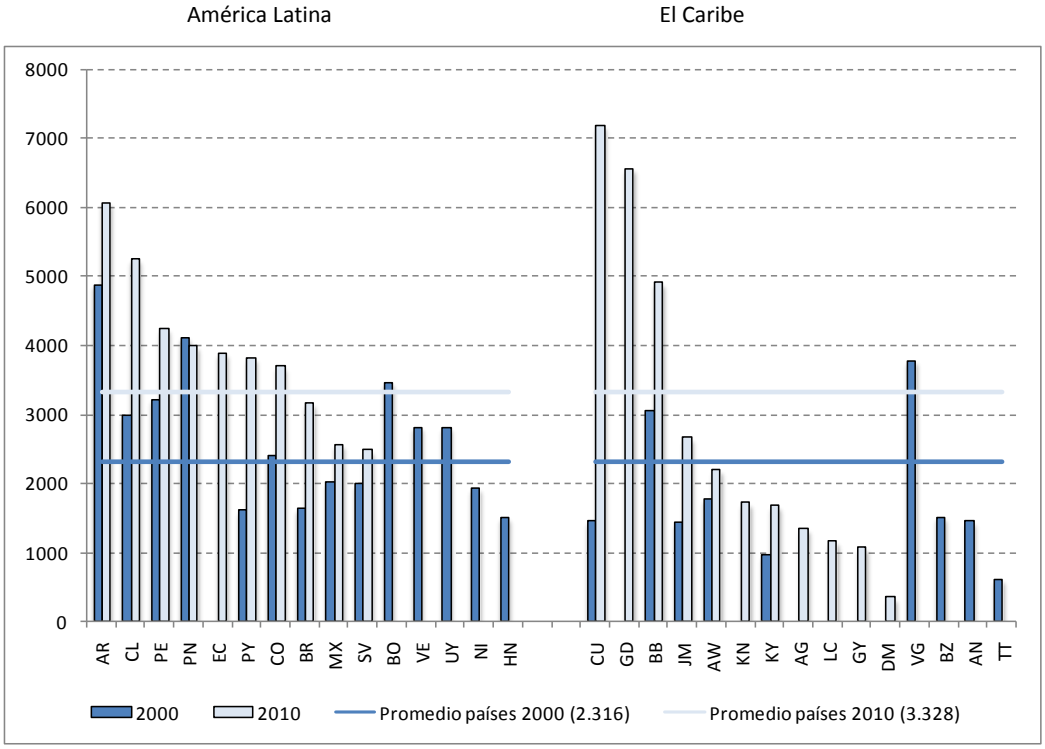
El tercer objetivo del marco de acción de Dakar hizo una referencia genérica en cuanto a atender las necesidades de aprendizaje de jóvenes y adultos. Aunque el foco central del monitoreo de educación para todos ha estado puesto en este sentido en la expansión de la educación secundaria, a nuestro juicio, una interpretación exigente de este objetivo requiere incluir en él la evolución en el acceso a la educación terciaria o superior[10].

En este aspecto, se observa un crecimiento acelerado de la matrícula de educación terciaria en la región, especialmente rápido en la última década (2000-2010). No es fácil estimar la cobertura de este nivel educativo, por cuanto la población en "edad de asistir" no tiene una delimitación etaria formalmente definida, y las personas entran y salen de él en diferentes momentos de su vida, especialmente durante la juventud y adultez temprana. Una medida utilizada es considerar la tasa de estudiantes en educación superior en referencia a la población total. Así, considerando la tasa de estudiantes en educación superior por cada cien mil habitantes, los países de América Latina y el Caribe (para 30 de ellos se cuenta con información) han aumentado desde 2,316 en 2000 a 3,328 en 2010, lo cual representó un incremento de poco más del 40% en la década. Es importante notar que esta tendencia positiva estuvo presente en todos los países para los que se tiene datos comparables, aunque en algunos de

[10] Se toma en cuenta sólo programas de estudios post-secundarios de al menos dos años, generalmente asociados a la obtención de títulos profesionales y de técnicos superiores. Este análisis no sugiere que estos niveles deban universalizarse, pero sí expandirse significativamente y perder su carácter tradicionalmente elitista.

ellos el avance fue más acelerado, como es el caso de Cuba que prácticamente quintuplicó su proporción de alumnos en educación terciaria durante la década.

Número de estudiantes en educación superior (CINE 5A y 5B) por cada 100,000 habitantes (30 países incluidos)



Fuente: Base de datos UNESCO-UIS.

A pesar de estos avances, el desarrollo de la educación superior en América Latina y el Caribe aún presenta un rezago notorio. De acuerdo a estimaciones de CEPAL, basadas en las encuestas de hogar, la matrícula terciaria estaba en 2010 en torno al tercio de la cohorte 18-24 años, cifra que en los países desarrollados es el doble. Se debe evitar en todo caso hacer una relación directa entre el nivel de desarrollo de los países y la expansión de la educación superior. Incluso al interior de América Latina, la condición general de rezago es sumamente heterogénea. Aunque existe una relación entre riqueza y extensión de los sistemas terciarios de educación, ésta no es lineal ni mecánica.

Más aun, de acuerdo a nuestros análisis (basados en regresiones múltiples que incluyen a todos los países del mundo con información disponible; ver anexo 1 para detalles), una vez que se controlan otros indicadores de contexto y educacionales, el número de alumnos en educación terciaria por cada 100,000 habitantes no se asocia con el PIB per cápita de los países. Tampoco el porcentaje de la población en edad de educación terciaria parece ser un factor relevante, probablemente porque el rango de edad en que las personas asisten efectivamente a la educación terciaria es mucho más extendido (aunque los países con mayor proporción de población rural tienden a tener menor cobertura en educación superior, lo que se explica por el carácter eminentemente urbano de estos servicios educacionales avanzados). En cambio, indicadores de política educativa sí resultan ser factores explicativos de la cobertura en

educación terciaria. Por ejemplo, los países con mayor gasto educacional como porcentaje del PIB y mayor gasto educacional como porcentaje del gasto del gobierno, tienden a tener mayor número de alumnos en educación terciaria por cada 100,000 habitantes. Asimismo, los países con mayor tasa neta de matrícula en educación secundaria tienen en promedio mayor cobertura de educación terciaria, lo cual es consistente con la visión sistémica de las trayectorias educacionales señalada anteriormente.

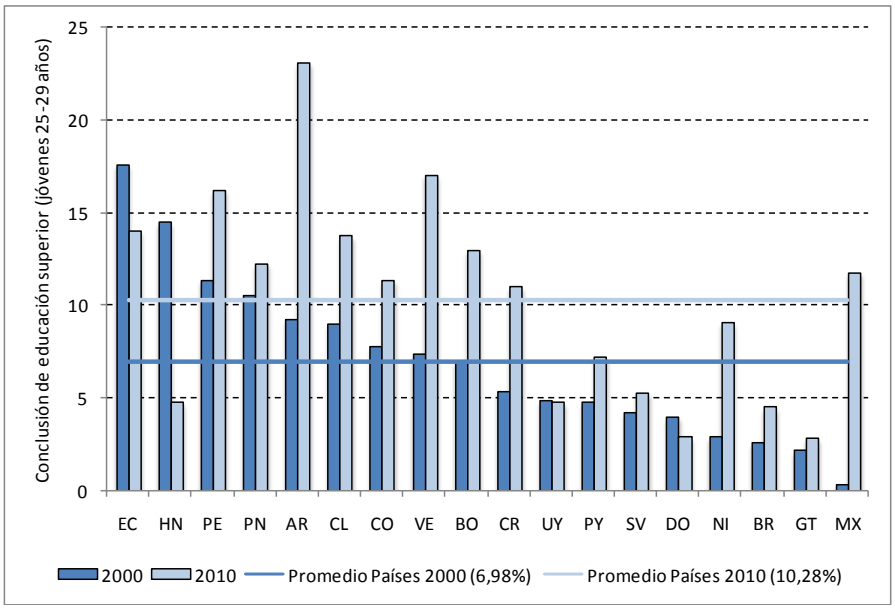
Es importante indicar que, una vez todos estos factores han sido tomados en cuenta, el nivel de expansión de la educación superior en los países de América Latina y el Caribe –como grupo- no se diferencia de los demás países del mundo. Sin embargo, las desigualdades entre países antes indicadas son muy fuertes: los países de la región se distribuyen tanto por sobre como por bajo la tendencia promedio esperada para sus características; por cuanto países con condiciones similares poseen en la práctica niveles muy diferentes de cobertura en la educación terciaria, sugiriendo la diferente prioridad que los países otorgan a este nivel educacional.

También realizamos análisis complementarios para comparar el avance mostrado por América Latina y el Caribe entre 2000 y 2010 con el del resto del mundo, en cuanto a la expansión del acceso a la educación terciaria (ve detalles en anexo 2). Nuestros hallazgos son consistentes en indicar que, en promedio, entre 2000 y 2010, no hay diferencias entre los países de América Latina y el Caribe y el resto del mundo en el aumento de alumnos en educación terciaria por cada 100,000 habitantes, controlando por características relevantes de los países.

Complementariamente, en base a al comportamiento que han seguido los países en los últimos años (1998-2010), realizamos un ejercicio de proyección para anticipar en qué situación es probable que se encuentren hacia 2015 (ver anexo 3 para detalles). Desafortunadamente las series de tiempo del número de alumnos por cada 100,000 habitantes a nivel de la región no están disponibles. Sin embargo, las tasas brutas de matrícula en este nivel (que sí están disponibles) permiten tener una imagen global de la tendencia, por lo que las usamos en su reemplazo. Según los datos oficiales, la región avanzó entre 1998 y 2010 desde 20% hasta 41%; de acuerdo a nuestras estimaciones, es probable que hacia 2015 la tasa bruta de matrícula en educación terciaria promedio regional llegue a un 51%.

Dado que en la educación superior existen niveles altos de deserción, es importante observar también la conclusión de estudios profesionales entre la población, lo cual es un indicador aún más exigente. Las cifras muestran que en América Latina aún queda mucho por avanzar en esta materia, por cuanto sólo uno de cada 10 jóvenes de 25 a 29 años de edad había completado cinco años de educación superior en 2010 (un leve aumento a partir del 7% en 2000). En este ciclo, nuevamente las diferencias entre los países de la región son muy marcadas, tanto en el nivel actual (desde Argentina con 23% de jóvenes con terciaria completa hasta República Dominicana, con 3%) como en su evolución durante la última década (que va desde México, que elevó en decenas de veces la proporción de jóvenes con educación terciaria completa, hasta Honduras que la disminuyó a la tercera parte, durante el período 2000-2010).

Conclusión de la educación terciaria (población de 25-29 años) (18 países incluidos).



Fuente: Base de datos CEPAL.

En definitiva, aunque los países de la región presentan una situación fuertemente heterogénea y aún distante de los países más desarrollados, el acceso a la educación superior creció en la década pasada a un ritmo comparativamente fuerte y en varios países comienza a abandonar su tradicional carácter socialmente restringido. Con todo, esta importante expansión de la educación superior ha resultado desigualmente distribuida en la población: mientras la conclusión de estudios terciarios en la cohorte 25-29 llegaba al 0,7% del quintil de más bajos ingresos en los países de América Latina, en el quintil más rico era de 18,3%. El avance más rápido en términos absolutos durante la década lo experimentaron los quintiles más altos, aunque en términos relativos han crecido más aceleradamente los bajos. Así, esta expansión no ha resuelto la enorme inequidad social en el acceso a la educación superior. Aunque ahora existe en la región un número importante de estudiantes que son la primera generación de sus familias en ingresar a este nivel educativo, sigue siendo comparativamente más bajo el número de jóvenes que alcanza este nivel y proviene de familias de menores ingresos (CEPAL, 2010).

La dinámica de expansión de la educación superior tiene fuerzas muy profundas: la promesa de la movilidad social, la transformación de la estructura productiva de los países marcada por el mayor peso del sector servicios, y la propia necesidad de autofinanciamiento de las instituciones, demandan de las instituciones de educación superior una apertura mayor a la experimentada en etapas históricas anteriores. A esto contribuye el que la expansión está también vinculada a la aparición de actores privados como oferentes (con distinto grado de centralidad) (CINDA, 2007). Aquello diversifica el panorama de la educación superior tanto en términos horizontales como verticales, puesto que la mayoría de las veces las nuevas instituciones se limitan a funciones docentes y concentran la formación técnica y profesional (máximo 4 años que no conducen al grado de Licenciado, CINE 5B), dirigiéndose a sectores sociales de más bajos ingresos.

Esto supone cambios profundos en el modelo histórico seguido por los países de la región en este nivel. En efecto, durante la mayor parte del siglo XX, la educación superior en América Latina y el Caribe se desarrolló de la mano del Estado. Las universidades públicas latinoamericanas devienen durante el siglo XX en macro-universidades: grandes instituciones nacionales organizadas bajo el ideal humboldtiano, encargadas no sólo de la docencia profesional y la investigación científica, sino también de la labor de extensión, que implicaba su obligación de reciprocidad para con la sociedad en general, en la medida que ésta –a través del Estado- se hacía cargo de la totalidad de su financiamiento. Estas instituciones concentraron la mayor parte de la matrícula, complementadas con universidades de la iglesia católica y algunas iniciativas privadas filantrópicas o empresariales (sobre todo en el ámbito técnico-profesional). Fueron un factor de movilidad social selectiva, especialmente para los sectores medios, pero se trató de un proyecto altamente excluyente marcado por su signo elitario -salvo excepciones como Argentina o México. La crisis del modelo de desarrollo latinoamericano y la emergencia de una agenda neoliberal a nivel internacional, han puesto en cuestión este modelo, de servicio público basado en los aportes estatales.

Ciertamente, a pesar de estas transformaciones, a nivel sistémico se mantiene la centralidad de las macro-universidades públicas (la UNAM de México, la UBA de Argentina, la USP de Brasil, y la Universidad de Chile, por nombrar algunos ejemplos). Además de expandir su matrícula (y por tanto mantener aún una proporción considerable del total de estudiantes), siguen siendo las instituciones de mayor calidad, con mayor investigación científica y claro predominio a nivel de la educación de posgrado. Se puede decir que todavía son la expresión institucional más nítida de la capacidad latinoamericana de reflexión intelectual, producción científica y elaboración de cultura propia. Por este importante rol que aún ostentan, y la disminución del compromiso fiscal con su financiamiento -que tiene distintos grados en las diferentes experiencias nacionales-, algunos expertos hablan de la crisis de la Universidad Pública como un rasgo fundamental del período (décadas de los noventa y dos mil).

En el ámbito de las políticas para la educación superior, se ha intentado construir -con diverso nivel de concreción-, sistemas de acreditación y aseguramiento de la calidad que permitan una gestión coordinada de un conjunto de instituciones cada vez más heterogéneo y diferenciado. Las funciones normativas y de supervigilancia de los sistemas han sido separadas de las universidades nacionales, lo que obliga a la creación de nuevas instituciones encargadas de evaluar a los oferentes, asegurar su calidad y promover en ellas una cultura de la información, complimiento, transparencia y responsabilidad. En estos procesos se han obtenido dispares resultados, en la medida que las reformas de nivel sistémico no han estado acompañadas, aún, con reformas de las instituciones (Mollis, 2011). Así, subsisten diferentes mecanismos de financiamiento, formas de propiedad, y una enorme heterogeneidad de tamaños y finalidades. En estas diferencias, aunque importante, el eje público-privado no es el único, y tampoco opera de modo binario: hay un continuo público-privado con distintos grados de control social y mercantilización (Brunner, 2008). De ahí que sea complicado articular los sistemas de educación superior actuales.

Por último, la región presenta todavía una capacidad de adaptación muy limitada a los nuevos requerimientos que la globalización y la sociedad de la información imponen en la formación de capital humano avanzado y producción científica. El sector privado o la creación de instituciones

ajenas a las universidades, no han logrado construir un dinamismo de producción científica alternativo a las macro-universidades públicas. A su vez, los nuevos oferentes de educación superior tienden a concentrarse en labores de docencia, y no se han inclinado, de modo sustantivo, por la investigación básica ni los programas de posgrado. Así, las universidades públicas han debido enfrentar estos desafíos, aunque con las debilidades ya anotadas (Mollis, 2010).

Desafíos y oportunidades para la educación superior en América Latina

El desarrollo de la sociedad del conocimiento no es igual en todos los países. En este tránsito se generan nuevas brechas y nuevos peligros de exclusión en la misma medida que aparecen nuevas oportunidades de bienestar colectivo e individual. Aprovecharlas es el desafío de la región, lo que está en gran medida determinado por la equidad y calidad de sus sistemas educacionales, y por la capacidad de sus economías de crear valor e innovar a través de una fuerza laboral adecuadamente preparada. El aporte que deben hacer los sistemas de educación superior de América Latina y el Caribe para acceder a la llamada sociedad de la información es fundamental. Para avanzar en la senda de la sociedad del conocimiento, los países de América Latina y el Caribe deberán masificar aún más sus sistemas de educación terciaria, robustecer su capacidad científica y tecnológica propia, y conectarse mejor con su sociedad.

El primer desafío de los sistemas de educación terciaria de la región es asegurar la equidad de su expansión, transformándose en palancas de promoción y movilidad social. Aquello implica introducir reformas en los procesos de admisión de las instituciones, discusión que repone un viejo dilema: ¿debe ser la educación superior un derecho, tal como ocurre con los niveles primario y secundario? Hasta hoy los instrumentos de derecho internacionales han planteado solamente la necesidad de garantizar el acceso a educación post-secundaria en base al mérito, noción que también ha sido cuestionada y requiere actualizarse[11]. En esa línea, los países deberán introducir criterios de equidad en el acceso que permitan al menos contextualizar el mérito, tomando en cuenta la condición social de origen de los jóvenes.

El segundo desafío es responder a las nuevas exigencias que la globalización y la sociedad de la información imponen a los países en vías de desarrollo: generar una capacidad propia de producción científica y tecnológica. Esto implica mejorar la productividad científica básica, promover la investigación aplicada, aumentar la inscripción de patentes. Nada de esto se logrará sin mejorar y expandir la formación en ciencias básicas, promover el desarrollo sólido de instituciones de investigación, contar con una masa crítica de científicos, y de jóvenes formados a nivel de doctorado en programas de nivel internacional. Es un desafío que, por su escala, difícilmente se podrá encarar de modo aislado, por lo que se debe intensificar la cooperación internacional en el campo de la educación superior. Es importante insistir en el desafío institucional en esta materia. Los países de la región deberían fortalecer y articular sus

[11] Se debaten varias consideraciones respecto del mérito. Tiene mucha fuerza aquí el movimiento de la acción afirmativa, que plantea básicamente aproximar al mérito desde la medición de los resultados académicos relativos al contexto social de los estudiantes. Así, el mérito no tiene que ver con el "talento" (a menudo expresivo de capitales escolares heredados), sino con la capacidad propia del estudiante de mejorar su aprendizaje y destacarse en su contexto. Más detalles y experiencias en este sentido en Berdahl (2011), conferencia del ex Rector de la Universidad de California Berkeley sobre la materia. Para el debate normativo sobre mérito e igualdad de oportunidades en educación, ver Dubet (2011) *Repensar la justicia social*.

universidades públicas de investigación, que han sido históricamente y seguirán siendo en el futuro previsible sus principales espacios de producción de conocimiento. Asimismo, se debiera apoyar a las universidades privadas de investigación comprometidas con la generación de bienes públicos; y vincular a las instituciones terciarias con distintos sectores productivos.

Un último desafío que enfrentan los sistemas de educación superior es conectarse mejor y abrirse a sus propias sociedades. El tradicional compromiso con la "extensión" debe ser renovado. Por ejemplo, estableciendo una relación estrecha entre las universidades públicas y el sistema escolar: mucho pueden hacer las instituciones terciarias por las escuelas, en la medida que estén obligadas a mejorar la formación docente, colaborar con el diseño del currículo escolar, apoyar escuelas en zonas de alta dificultad para la enseñanza, y producir investigaciones relevantes para enfrentar los desafíos propios del sistema escolar. Adicionalmente, los sistemas de educación superior, para coordinarse internamente y vincularse con otras esferas sociales, necesitan una mayor racionalización y mejores mecanismos de rendición de cuentas hacia la sociedad. Esto no implica anular la autonomía de las instituciones, sino crear instrumentos de política pública que permitan a la sociedad, a través de sus instituciones, monitorearlas y orientarlas hacia fines públicos. Los sistemas de acreditación y evaluación que se han venido construyendo en las últimas décadas pueden contribuir significativamente a este propósito. También es recomendable la integración vertical de instituciones públicas, así como su especialización y mejor vinculación con necesidades y oportunidades de las comunidades en que se insertan.

Todo esto conlleva un mayor esfuerzo de financiamiento público, lo que ciertamente deberá ir de la mano de un control más estricto en el uso de los recursos. En lo referido al financiamiento de los estudiantes, como alternativas al tradicional esquema de financiamiento directo a las instituciones, algunos países vienen aplicando en las últimas décadas políticas de cobro directo a las familias, crédito a los estudiantes, y ayudas estatales como becas o subsidios a la demanda,. En cualquier caso, el compromiso con la equidad y el cuidado de un desarrollo equilibrado del sistema universitario, obliga a mantener un fuerte apoyo estatal en esta dimensión. En lo que respecta al desarrollo de la ciencia y la tecnología, existe acuerdo en que el esfuerzo de inversión pública en este campo debe ser muy superior a lo hecho hasta ahora.

9. Equidad de género en la educación.

> *Objetivo 5. "Suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al año 2005 y lograr antes del año 2015 la igualdad entre los géneros en relación con la educación, en particular garantizando a las jóvenes un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, así como un buen rendimiento".*

La paridad de género apunta a otorgar a niños, niñas, hombres y mujeres, igual acceso a una educación de calidad, atendiendo a oportunidades pedagógicas que potencien sus fortalezas. Se ha argumentado, además, que en una perspectiva intergeneracional, el aumento en la escolaridad de los padres -y en particular de las madres- repercutirá en la salud, la buena alimentación y en la continuidad y éxito escolar de los hijos. Desde una perspectiva económica, este propósito se torna entonces más desafiante, ya que la igualdad de género en educación, se vincula con una importante inversión estatal y con desembolsos familiares, por lo tanto se ve

obstaculizado por niveles de pobreza, problemas de salud e inseguridad en los entornos escolares, como asimismo por factores culturales y pedagógicos.

En un contexto político más amplio, la no discriminación de género forma parte de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en consecuencia, la temática y sus implicancias, ha concentrado la atención de organismos internacionales para definir lineamientos y metas estratégicas que permitan la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, tanto en los ámbitos legales, laborales, económicos, y educativos (Fondo Desarrollo de Naciones Unidas para la mujer, Conferencias mundiales de la mujer desde 1975, Convención sobre los Derechos de la Mujer, entre otras). El Fondo de Población de Naciones Unidas, también menciona la igualdad de género, como un derecho humano y la enmarca como uno de los ocho Objetivos del Milenio. Por otra parte, desde el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, se plantea que las consideraciones de género deben instalarse en todas las políticas y programas, incluyendo ámbitos políticos, económicos y sociales, para que favorezcan de manera equitativa a hombres y mujeres (ECOSOC 2012).

Desde la construcción social y cultural de lo femenino y lo masculino, la idea de género remite a un conjunto de atributos que califica a los individuos en roles e identidades diferentes, hasta considerarlo como un ordenador social de producción de estatus (De Barbieri, 1996). Así, la noción de igualdad de oportunidades aplicada a este ámbito implica igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades que no dependan de la condición sexual. La educación es así vista no sólo como una de las dimensiones en que se debe lograr la equidad de género, sino como una de las herramientas para lograr la igualdad de oportunidades en todos los ámbitos.

Un criterio evaluativo entonces es considerar no sólo los aspectos normativos a que hemos hecho referencia, sino sustantivos en términos de su impacto en las condiciones y oportunidades de vida igualitarias de hombres y mujeres. En este sentido Fraser (1996) plantea una perspectiva integrada de la justicia de género, considerando dos dimensiones programáticas: políticas redistributivas, que en caso de la educación se refieren al acceso y permanencia de niñas y niños, mujeres y hombres en el sistema educacional, orientación que se da en casi todas las políticas públicas; y por otra parte, la socialización de género o políticas de reconocimiento, aspecto que se sitúa en el marco de la justicia cultural o simbólica y apunta al papel de la educación escolar y sus prácticas, en la construcción de esa justicia.

Diagnóstico de la región desde la perspectiva de educación para todos

La preocupación especial dada a la igualdad entre los géneros en el marco de acción de Dakar tuvo a la base la histórica y generalizada situación de desventaja de las mujeres respecto de los hombres en el sistema educacional. Así, además de la mención especial a favor de las mujeres incorporada en el objetivo cuarto referido al analfabetismo (analizado en otra sección de este informe), el objetivo quinto del marco de acción se focalizó en la equidad de género entendida como la superación de las exclusiones que experimentaban las mujeres.

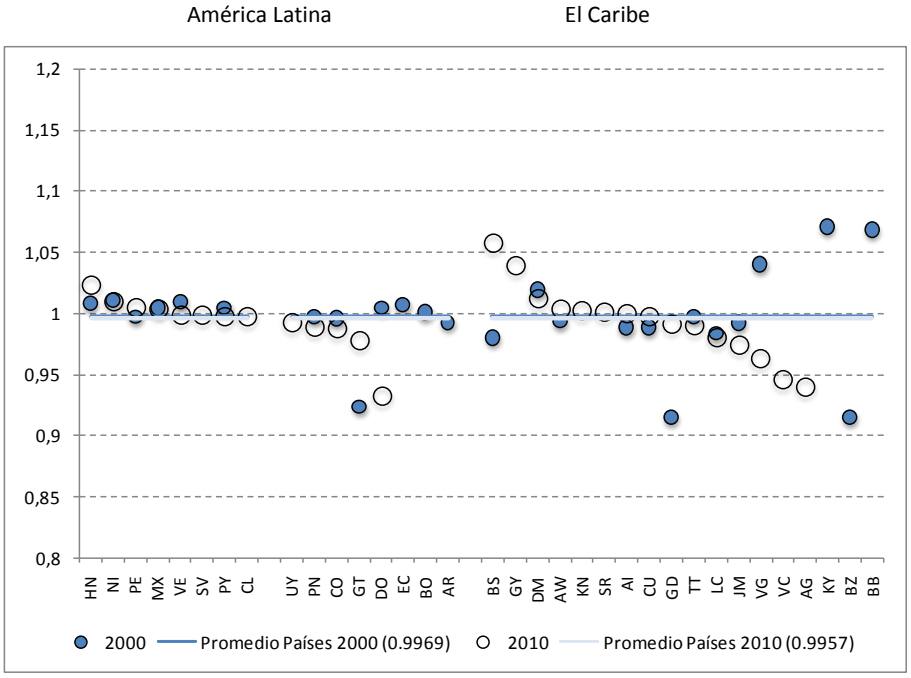
En este sentido, el compromiso de paridad de género establecido desde el año 2000, tuvo como punto de partida en relación al acceso; que las niñas representaban el 57% de los 104 millones de niños sin escolarizar, y que de los 860 millones de adultos analfabetos, dos tercios eran

mujeres. Para el año 2005, los desequilibrios en materia de acceso debían estar subsanados a nivel mundial, sin embargo de los 181 países con datos disponibles, sólo 59 lo consiguieron oportunamente en primaria y secundaria (UNESCO 2008).

Tal como fue expresado en la formulación original de este objetivo, la desigualdad de logro educativo entre los géneros se manifiesta (y en consecuencia debiera evaluarse) tanto en las disparidades de escolarización como de desempeño o aprovechamiento de las oportunidades educativas. Sobre este último aspecto, desafortunadamente, no existen buenos indicadores históricos de inequidad de género en la región que permitan una mirada longitudinal de la brecha de género. Con todo, la información disponible proporciona un cuadro bastante nítido de la situación actual a este respecto y entrega ciertas luces sobre su evolución reciente.

En cuanto a la equidad en el acceso a la educación primaria, lo cierto es que ya a inicios de la década pasada los países de América Latina y el Caribe, en promedio, mostraban una situación de virtual igualdad entre hombres y mujeres. En efecto, el índice de paridad de género, que expresa la situación relativa de las mujeres respecto de los hombres, en este caso en cuanto a la tasa neta de matrícula en educación primaria, alcanzó tanto en 2000 como en 2010 valores cercanos a uno, de igualdad perfecta[12]. Ciertamente, hacia 2010, sólo en cuatro países (de los 27 con datos disponibles) persistían disparidades de género importantes en la escolarización en primaria, en contra de las mujeres en República Dominicana, Antigua y Barbuda, y San Vicente y las Granadinas, y en contra de los hombres en Bahamas.

Índice de paridad de género en la tasa neta de matrícula de educación primaria (34 países incluidos)

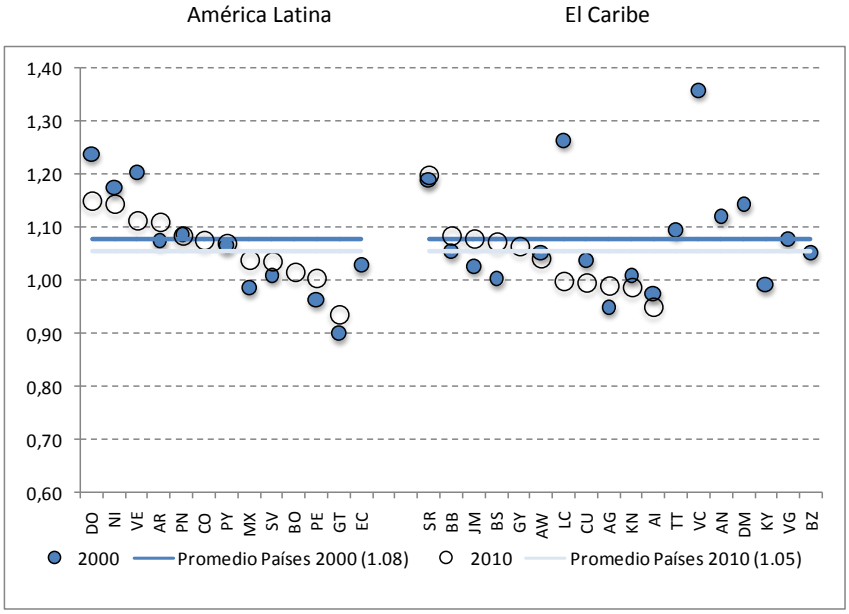


Fuente: Base de datos UNESCO-UIS.

[12]Este índice adquiere valores menores que 1 cuando existe desventaja de las mujeres y mayores que 1 cuando la desventaja es de los hombres. No existe un estándar para establecer la paridad de género en términos prácticos, pero UNESCO considera convencionalmente que ésta se ha alcanzado con valores en el rango de 0,97 a 1,03 en este índice.

En lo referido al acceso igualitario de los géneros a la educación secundaria, la situación predominante en América Latina y el Caribe es en cambio inequitativa, pero en contra de los adolescentes hombres. En efecto, el índice promedio de paridad de género en la tasa neta de matrícula en educación secundaria de los países de la región era 1,05 en 2010 (i.e. 5% a favor de las mujeres), lo cual de hecho indicaba un avance respecto del 1,08 que era en 2000. En efecto, mientras en dos de los 23 países de la región que cuentan con información existía en 2010 una inequidad perjudicial para las mujeres, la inequidad en contra de los hombres se observaba en 13 de los 23 países (alcanzando en varios países valores superiores a 1,1 en el índice de paridad de género en secundaria). Es importante notar que esta situación de inequidad de género en el acceso a la educación secundaria es característica de América Latina y no se da –en promedio- en las otras regiones del mundo (salvo en Asia Oriental, aunque con menos intensidad). Probablemente, esto se explica en buena medida por los hombres que abandonan la educación formal en el nivel secundario para ingresan tempranamente al mercado laboral (PREAL, 2007; BID, 2012; OIT, 2012).

Índice de paridad de género en la tasa neta de matrícula de educación secundaria (31 países incluidos)



Fuente: Base de datos UNESCO-UIS.

La situación comparativamente favorable de las mujeres latinoamericanas en cuanto a sus niveles de escolarización no implica que no existan desafíos específicos pendientes. Al respecto, la alta tasa de embarazo adolescente afecta desproporcionadamente a quienes están en clara situación de desventaja y que pertenecen a los sectores más pobres o que viven en zonas rurales. Incluso, se ha llegado a afirmar que, dado que tendrían pocas esperanzas en que la educación implique una oportunidad de movilidad social, la maternidad aparecería como "una vía de escape para su situación." (UNDP, 2010; BID, 2012). En el caso de Chile, el Servicio

Nacional de la Mujer ha enfatizado la realidad social que evidencia el embarazo y maternidad adolescente como primera causa de deserción escolar entre estudiantes 15 a 19 años, encontrando los mayores índices en mujeres de niveles socioeconómicos bajos.

En el caso de la educación superior, si bien es cierto que se ha incrementado significativamente el acceso de las mujeres, esto no ha modificado el patrón de género en el tipo de carreras profesionales a las que acceden, siendo en general las que reciben menores compensaciones salariales (en un mercado de trabajo que además tiende a pagar menos a las mujeres a igual calificación que los hombres).

Desde el enfoque de socialización de géneros, Sikora (2011) plantea que esta elección es una reflexión que considera los roles conocidos desde los hogares, de tal manera, existiría una "normalización" de las percepciones de trabajar en ciertas carreras. Una escasez de mujeres en el campo de las matemáticas y las ingenierías, se explicaría porque que no hay muchas madres con estas profesiones o ámbitos laborales, por lo tanto no hay suficiente información para las hijas en la exploración en estas áreas. Por el contrario, los niños tienen una oportunidad mayor de ver hombres en la familia en estos campos y es más probable que elijan estas carreras. De tal forma el estudio indica que existe una alta identificación de género de niños con padres y niñas con madres y sus respectivos trabajos.

Desde una perspectiva de culturalización, se ha planteado que es más probable que las niñas elijan carreras con recompensa intrínseca, con menos competencia y más cooperación social y cuidados. Las imágenes asociadas con ciertas carreras influirían en la selección, ya que las niñas perciben las matemáticas y ciencias como menos femeninas, atractivas, populares y sociables. Esto ha sido vinculado con que ellas se demoran en desarrollar la auto-confianza y el concepto de sí mismas, y se sienten con menos confianza y habilidades para ser exitosas en este tipo de carreras, en contraste con los hombres que desarrollan la auto-confianza más tempranamente. A ello se sumarían prácticas docentes adversas y poco favorables para integrar en el contexto escolar las potencialidades diferenciadas de ambos sexos.

En cuanto a la existencia de brechas de desempeño académico asociadas al género de los estudiantes, éstas fueron constatadas para varios países de la región en el estudio SERCE, conducido por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, de UNESCO, en 2007. Siguiendo un patrón identificado en otros estudios internacionales, las mujeres demostraron en promedio un mejor desempeño en Lectura tanto en 3° como en 6° grado, mientras los hombres alcanzaron un mejor desempeño promedio en Matemáticas en ambos grados y en Ciencias (en este caso sólo se evaluó 6° grado)[13]. Eso sí, la brecha estimada a favor de los hombres en Matemáticas fue mayor y más sistemática que la brecha favorable a las mujeres en Lectura. Ahora bien, aunque estas tendencias se observaron en la mayoría de los 16 países participantes, es importante consignar que la asociación entre género y desempeño académico en ningún caso es universal en la región: así por ejemplo, en Chile, Costa Rica y

[13] Este patrón de desigualdad de género a favor de las mujeres en lectura, y de los hombres en matemáticas, también se observó en promedio en el primer estudio realizado por el Laboratorio de UNESCO en 1997 en que participaron 13 países de la región y en que se evaluó a alumnos de tercero y cuarto grado. Lamentablemente los resultados de ambas pruebas no son comparables, por lo que no se puede afirmar si ha habido progresos en esta dimensión.

Ecuador, no se encontró diferencias de género en Lectura; mientras en Ecuador y Panamá, no se encontró diferencias de género en Matemática. Según los resultados del mismo estudio SERCE 2012, se evidencia que en la región (exceptuando a Cuba y República Dominicana) las niñas logran consistentemente resultados promedio más bajos que los estudiantes hombres en la asignatura de Ciencias.

Diferencias importantes de género también fueron detectadas por la prueba PISA 2009: mientras las mujeres tendieron a rendir mejor que los hombres en lectura; y los hombres tendieron a rendir mejor que las mujeres en matemática; en la prueba de ciencias no se encontraron diferencias promedio entre ambos géneros. Los países de América Latina participantes siguieron este mismo patrón de inequidad de género, con la notable excepción de Trinidad y Tobago, país en el cual las mujeres superaron en promedio a los hombres en las tres competencias evaluadas (OECD, 2010).

Las citadas diferencias de género en los aprendizajes han sido explicadas a través de distintas interpretaciones. Una hipótesis es que existirían patrones sociales y culturales que asocian lo femenino con el lenguaje y lo masculino con la exactitud de las ciencias. Esta convicción social se perpetúa y replica luego con fuerza en la escuela, a nivel de discursos docentes, encontrando además una forma de afianzar esta representación social en los textos escolares y los materiales de aula, en cuya iconografía se tiende a presentar a los hombres en los ámbitos científicos y matemáticos, y a las mujeres, ligadas a las áreas humanistas. Sumado a esto, se otorgan más actividades de aprendizaje y participación a hombres que a mujeres en ámbitos científicos y matemáticos al interior de los establecimientos. También se ha planteado que en los aspectos cognitivos existirían desarrollos diferenciados en el aprendizaje entre niños y niñas, lo que requeriría estrategias pedagogías diferenciadas para revertir las desigualdades de género en resultados de aprendizaje (Sikora & Pokropek, 2011).

Adicionalmente, en diversos ámbitos educativos, se observa que en los países de la región los más altos cargos en educación terciaria tienden a ser ocupados por hombres. Por ejemplo, de un total de 200 universidades latinoamericanas y caribeñas, existen 168 rectores y 32 rectoras; incluso en países como Chile, Ecuador, Paraguay, Puerto Rico, Salvador, Guatemala, entre otros, no existen universidades en que una mujer ocupe el cargo de rectora (Gentili, 2012).

Finalmente, la relación entre tradicionales formas de organización social y económica de los pueblos indígenas, especialmente en zonas rurales, muestra desventajas educativas de las mujeres que persisten en esas zonas. Por otra parte, los referentes e interlocutores dentro de las comunidades indígenas, como asimismo los representantes y autoridades de la sociedad nacional, son siempre del sexo masculino, lo que otorga mayor prestigio a los varones, según es percibido por las mujeres indígenas. Este desequilibrio, y la confusión de roles y tareas de ambos sexos, crea tensiones y conflictos dentro del seno familiar, los que eventualmente impactan en la educación. Más aún, algunos expertos plantean que las transformaciones recientes experimentadas por esas comunidades no necesariamente aportan al mejoramiento de esta situación, sino que en ciertos contextos de desarticulación social podrían implicar una dificultad adicional (Oyarce, 2010; Kretschmer, 2010).

Desafíos en torno a la paridad de género en contextos educativos

La agenda de equidad de género en educación combina desafíos de muy diferente naturaleza, por lo que las medidas a implementar para alcanzar este objetivo se tornan profundamente complejas. En esta agenda no solo influyen los recursos que se asignen a las políticas y las regulaciones que se diseñen, sino que ella misma forma parte de un impulso mayor por modificar el orden político, formas de interacción social y elementos culturales.

Ciertamente, este movimiento ya comenzó en la región. Desde la implementación de políticas públicas, países como Argentina, Costa Rica, Chile, Bolivia, Paraguay, Guatemala, El Salvador, y México, entre otros, han puesto en marcha medidas orientadas a la paridad de género, que determinan las agendas programáticas a nivel general y de la educación en particular. En Costa Rica, por ejemplo, desde 1990 existe la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, la cual responsabiliza a las instituciones educativas con el mandato de garantizar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, complementando las leyes con diversas estrategias de apoyo (salariales, educativas, de discriminación positiva, etc.). Las políticas sectoriales de educación en Chile han impulsado el establecimiento de normativas de licitación con criterio de género para los materiales educativos y textos escolares, que no sólo eviten los sesgos negativos, sino promuevan una visión de equidad de género (Duarte et al., 2011). Se complementan estas medidas con la necesidad de eliminar contenidos sexistas de los programas de estudio, capacitar a los agentes educativos para evitar este tipo de sesgos en la enseñanza, y el desarrollo de programas específicos para contener y resguardar a niñas y niños sometidos a abusos sexuales y violencia sexual. (SERNAM 2007). En Guatemala, desde la Secretaría Presidencial de la mujer, junto con planificar acciones para garantizar la ampliación de cobertura en todos los niveles educativos y en procesos de alfabetización; se determinó capacitar y sensibilizar en temáticas de género al personal técnico y administrativo del Ministerio de Educación; por otra parte se realizaron observaciones y recomendaciones frente a la mirada sexista y estereotipada de los textos escolares utilizados por los estudiantes del país.

Los desafíos educacionales futuros pueden situarse en diferentes dimensiones de la escolarización y del funcionamiento de la organización escolar. En términos del acceso y permanencia en el sistema escolar, algunos países de la región aun enfrentan la tarea de asegurar la escolarización de las mujeres, especialmente en zonas rurales y de población indígena, lo que se vincula con contextos socioeconómicos y culturales particulares. Otro de los desafíos (UNESCO, 2004), es la necesidad de propiciar entornos seguros en los contextos escolares, frente a espacios propicios a eventuales episodios de violencia sexual. En contraste, las metas de acceso se ven disminuidas para los jóvenes en educación secundaria y aun se enfrenta la dificultad de expandir y disminuir la deserción en este nivel educativo entre los muchachos, lo que obliga a asumir las dificultades que impone el trabajo infantil y juvenil en los sectores más pobres, así como la distancia entre la cultura y formas de socialización juvenil, y las normas y exigencias de la socialización escolar, agravadas por el bajo desempeño arrastrado desde la primaria.

En términos de logros de aprendizajes, la equidad de género exige modificaciones aún más profundas. A nivel sistémico, la escuela y las diversas herramientas con que lleva a cabo sus funciones, son fundamentales a la hora de definir el carácter socializador primario que produce, reproduce y transmite -de manera consciente o no- los estereotipos, símbolos y significados vinculados a lo femenino y masculino. De tal forma, uno de los desafíos sería entonces observar

de manera longitudinal las estrategias de enseñanza de lenguas, ciencias y matemática, a la luz de los resultados de aprendizaje de las evaluaciones estandarizadas.

En el contexto escolar, las propuestas también apuntan a identificar y excluir los resabios sexistas del discurso escolar presentes en el currículum oculto, que por lo general naturaliza las relaciones de género desde una perspectiva tradicional, legitimando, a través de iconografías o representaciones sociales en textos y materiales de aula, la división sexual del trabajo y la vinculación de mujeres y niñas principalmente con lo emocional, la pasividad o la actitud de servicio. Asimismo, se debe ampliar el escenario de participación y actoría de las mujeres, ya que se las remite con mayor frecuencia al ámbito de lo privado y a los hombres al ámbito de lo público, existiendo también una débil profundización y proposición de debates respecto de las relaciones de poder asimétricas entre hombres y mujeres que se ha dado a nivel sociohistórico.

Por último, a nivel de la organización escolar se debe impulsar formas de convivencia no discriminatorias; a nivel pedagógico, formar a los docentes para inhibir la tendencia a reproducir los estereotipos de género y propiciar ambientes de aprendizajes no discriminatorios hacia niños o niñas; en este mismo orden, se deben enfrentar desde la formación inicial de los docentes, los prejuicios que, por ejemplo, alejan a las niñas de las matemáticas y las carreras profesionales científicas. Finalmente, se debe procurar una socialización no sexista de las carreras profesionales, que no excluya a las mujeres de las competencias y habilidades ligadas a los ámbitos científicos y matemáticos en los textos escolares, en la orientación escolar, y en los materiales educativos en general.

10. Educación intercultural bilingüe: educación y diversidad.

> *Objetivo 2. Velar por que antes del año 2015 todos los niños, y sobre todo las niñas y los niños que se encuentran en situaciones difíciles y los pertenecientes a minorías étnicas, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen.*

El marco de acción de Dakar incluyó una única mención a la educación de las minorías étnicas al interior del objetivo de universalización de la enseñanza primaria. Sin embargo, el asunto de la interculturalidad en educación ha ido adquiriendo creciente relevancia en el entramado internacional de derechos asociados a los niños y jóvenes durante las últimas décadas. En consecuencia, en esta sección se aborda el desafío de la educación intercultural y bilingüe bajo una perspectiva más ambiciosa que la establecida en el marco de educación para todos.

En efecto, organismos internacionales como UNESCO, OIT, BID, UNICEF, OEI, CEPAL, y diversas fundaciones, han abordado la educación intercultural, levantando datos relevantes para la construcción de políticas públicas, consensuando acuerdos, otorgando préstamos y normativas a cumplir por los estados parte, como también otorgando becas de profesionalización destinadas a la población indígena. Esta prioridad ha quedado bien establecida desde hace décadas en los instrumentos internacionales de derechos y se ha continuado precisando hasta fechas recientes.

Así, ya en la convención de UNESCO relativa a la lucha contra todas las formas de discriminación en la esfera de la enseñanza de 1960, se incluye la protección de los derechos educativos de las minorías y se establece su derecho a ser educados en su propio idioma, cuidando que esto no signifique su exclusión del aprendizaje del idioma y la cultura dominante –oficial o mayoritaria- de sus respectivos países, ni recibir una educación de menor calidad.

Desde una perspectiva cultural y educativa, el Convenio Nº 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1989) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes; considera específicamente la necesidad de educación pertinente, la cual debería considerar aspectos culturales y lingüísticos. Refiere explícitamente a la niñez, en relación con la educación y el lenguaje como elementos esenciales para el desarrollo de una sociedad multicultural. Se establece que a los niños y niñas indígenas se les enseñará, siempre que sea viable, a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan.

En la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2001, se aprobó la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en la cual se menciona a los niños indígenas a fin de ser considerados de manera explícita en el cumplimiento de sus derechos. Desde el año 2002 se observan menciones especiales a la realidad indígena en diversas instancias y se enuncia poner fin a la discriminación, ofrecer asistencia específica y garantizar la igualdad de posibilidades de acceso a los servicios; lo que en el plano de la educación, se traduce en calidad y respeto a su patrimonio cultural. Por su parte, UNESCO, en la Declaración Universal sobre Diversidad Cultural (2002), manifiesta principios destinados a salvaguardar el patrimonio lingüístico de la humanidad, atender los currículos a nivel nacional con contenidos y propuestas pertinentes a la

diversidad, garantizar continuidad de los procesos, propiciar recursos técnicos (pedagógicos, didácticos, de capacitación docente, entre otros).

Por último, la Convención de los Derechos de los niños de UNICEF, se plantea una Observación General (Nº 11 de 2009) que establece los derechos de los niños y niñas indígenas, desde el marco contextual de las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, en el cual se promueve el uso de la lengua cultura y religiosidad profesada por estos niños y niñas y sus comunidades. Se propicia, además, una educación pertinente y se insta a los medios de comunicación a tener en cuenta características lingüísticas y culturales. Junto con esto, la observación general permite analizar las dificultades que obstaculizan la garantía y ejercicio de estos derechos específicos para niños y niñas de población indígena, como también acentúa las medidas especiales y las buenas prácticas que los estados parte deberían adoptar para cumplir con las disposiciones de dichas normativas.

Incorporar estas orientaciones en el campo de la educación en la región no ha sido fácil. La interculturalidad supone asumir la diversidad cultural, política, organizativa y de creencias específicas que los grupos han ido conformando y que influyen en los procesos identitarios individuales y colectivos. Desde una visión sociocultural y política, considera la valoración de sí mismo y del otro, en diálogo y re-creación de nuevos entornos y relaciones entre grupos que detentan prácticas, cosmogonías y conocimientos heterogéneos. Evidentemente la construcción de interculturalidad en América Latina y el Caribe no está exenta de los conflictos y tensiones que suponen esta diversidad, debido a las situaciones de inequidad generalizadas que afectan a las poblaciones indígenas, lo que implica actitudes de discriminación desde la sociedad mayoritaria y, desde la población indígena, procesos de desplazamiento lingüístico, deslealtad étnica[14]y conflictos con los estados nación, en relación a demandas territoriales y políticas.

Con todo, luego de más de una década de los compromisos planteados en Dakar 2000, se observan varios procesos relacionados con la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) implementada en algunos países con población indígena de la región, algunos de los cuales han tenido importantes repercusiones en las políticas educativas.

Educación Intercultural Bilingüe en América Latina y el Caribe

Desde principios de la República y con la conformación de los estados nación, la educación de los indígenas en América Latina y el Caribe ha transitado por escenarios políticos y disciplinarios, determinados por múltiples contextos históricos e ideológicos. Estos enfoques han determinado el curso de la Educación Intercultural Bilingüe hasta nuestros días, transitando desde la homogenización cultural y lingüística, hasta asumir la diversidad como una oportunidad, debido a que otorga identidad sociocultural y supone un bilingüismo de enriquecimiento y mantenimiento -que según convenciones internacionales y nacionales- debiese permear los sistemas educativos de la región, haciéndose extensivo a indígenas y no indígenas (López 2011, Muñoz 2002). Pero esta nueva visión encuentra importantes dificultades para concretarse.

[14] Estos conceptos se desprenden de la sociolingüística y caracterizan actitudes de resistencia frente al uso o transmisión de la lengua y de prácticas socioculturales, generalmente indígenas y afro descendientes. Se asocia a fenómenos de diglosia, migración, y discriminación, entre otros.

Las condiciones de vida de la población indígena de la región son afectadas por los niveles de mayor pobreza, conflictos de tierras y aguas, usurpación, ventas de territorio fraudulentas, migraciones urbano/rural, problemas vinculados al acceso y administración de justicia, bajo nivel de oportunidades y acceso al sistema escolar, y falta de acceso a sistemas de capacitación técnico-profesional y la educación superior (Bello 2000). Adicionalmente, el Informe Regional de UNESCO 2012, concluye que aun cuando se observan avances relacionados con la paridad urbano-rural y por grupo étnico en el acceso a la educación; la equidad está lejos de alcanzarse, y la calidad de la implementación de políticas públicas en este sentido presenta grandes disparidades en los países con diversidad cultural, debido a las dificultades de la población indígena para concluir la educación primaria, y los problemas de acceso y conclusión de la educación secundaria y terciaria.

Una dificultad adicional para la implementación de políticas de interculturalidad y bilingüismo en la región es la imprecisión en las formas de cuantificar la condición indígena en los diversos países: apellido, datos censales, ubicación geográfica, lengua materna indígena, entre otros. Sin embargo, no existe consenso con respecto a datos específicos vinculados a población indígena y/o hablantes de lenguas indígenas, debido a las deficiencias de los censos y su implementación. El informe UNESCO mencionado, basándose en datos de CEPAL, señala que la población indígena ha aumentado aproximadamente en 30 millones de habitantes, ubicándose principalmente en Bolivia, Guatemala, México y Perú siendo reconocidos por los diversos Estados 642 pueblos y 860 idiomas (con variables dialectales). Se señala que los afro descendientes alcanzarían una suma de 120 millones de personas, aproximadamente el 23% de la población latinoamericana, ubicándose mayormente en Brasil, Cuba y Colombia.

Por otra parte, el esfuerzo de UNICEF en la construcción de un atlas sociolingüístico de pueblos indígenas de América Latina y el Caribe, permite visualizar la pluralidad lingüística y cultural, identificada por zonas geoculturales: Amazonía, Mesoamérica, Antioquía, Andes, Chaco ampliado, Caribe continental, Baja Centroamérica, Oasisamérica, Llanuras Costeras del Pacífico, Patagonia, Isla de Pascua, y Caribe insular. Según el Atlas, esta diversidad caracteriza actualmente a la región, con un presencia de aproximadamente 29.500.000 personas indígenas, con un 6,1% de representación regional, aunque con porcentajes que varían dentro de los 23 países involucrados, y con aproximadamente 665 lenguas en diversos grados de uso y vitalidad, vulnerabilidad, riesgo, diglosia y desplazamiento.

Esta presencia y vitalidad indígena se manifiesta en Latinoamérica y el Caribe de manera determinante y ha incidido en la construcción de normativas y políticas que consideren esta heterogeneidad, planteando la disyuntiva de implementar estrategias que enfatizan la interculturalidad y/o el bilingüismo, según las características lingüísticas, la inversión de recursos y las políticas constitucionales y educacionales de cada país. Estas iniciativas pueden ser analizadas desde una perspectiva cultural, política, institucional y educativa.

Desde una dimensión cultural, existen experiencias que han organizado y sistematizado saberes asociados a la cosmogonía, cosmología, concepciones del tiempo, ciencia y otros elementos del universo natural, simbólico y religioso de pueblos indígenas[15]. Desde esta dimensión; los

[15]Por ejemplo, Diálogo y complementariedad de saberes en las ciencias naturales (Puno, Perú); Sistematizaciones desde la etnomatemática (Bolivia, Ecuador, Guatemala, Perú); Curriculum propio del pueblo Tule (Colombia); La

idiomas indígenas se estructuran como aspectos de singular relevancia, ya que definen y otorgan identidad, y son vehículos de cultura. En muchos países de la región (por ejemplo Perú, Bolivia, Paraguay, Colombia, México y Ecuador), se determinan como ejes de las políticas de Educación Intercultural Bilingüe.

En Paraguay luego del censo lingüístico 2002, el Programa de Fortalecimiento de la Reforma Educativa de la Educación Básica "Escuela Viva Ekokatúva" implementó desde el Ministerio de Educación un tratamiento didáctico y metodológico acorde a los diversos contextos sociolingüísticos que caracterizan al país, en donde el guaraní y el castellano gozan del mismo estatus administrativo y son consideradas lenguas oficiales/nacionales. Sin embargo, aun cuando no existe una división de funciones entre ambas lenguas que pueda asegurar una situación de diglosia, el guaraní se ve generalmente relegado a los contextos de comunicación cotidiana, y el castellano continúa privilegiado con respecto a su utilización (leyes, paisajes lingüísticos, medios de comunicación, lenguaje estatal, etc.). Esta asimetría lingüística refleja además un desequilibrio en las relaciones socioeconómicas y políticas de sus hablantes, que se reproducen en el status y tipo de relaciones que entre éstos se instauran.

Desde una dimensión política intracomunidad, el territorio indígena ocupa una concepción material y simbólica que determina identidad colectiva en tanto apropiación socio geográfica y cultural. Se configura como universo político y establece límites con otros grupos o pueblos y con las sociedades mayoritarias. En el caso del pueblo mapuche en Chile, Guambiano y Naza en Colombia, Awajún en Perú, se considera que los currículum nacionales no otorgan información socioculturalmente organizada acorde con las necesidades de las comunidades, y que la educación que se imparte no es acorde a las potencialidades -económicas, productivas y políticas- que los jóvenes egresados de los establecimientos podrían otorgar a esos territorios, ya que finalmente contribuiría a su migración. En este orden, se conocen experiencias de educación propia en pueblos indígenas de Colombia, Guatemala y Nicaragua.

Desde esta dimensión, los currículos y textos escolares para la población nacional, generalmente contienen prejuicios y estereotipos que tienden a invisibilizar, naturalizar y acotar la condición indígena de manera estática, folclorizada, centrada en el pasado ("comían, vivían, cultivaron, lucharon"), sin considerar las migraciones y los grados crecientes de participación, profesionalismo y presencia indígena en la toma de decisiones de los países de la región. En el caso de los programas de alfabetización en población indígena, aun cuando se declaren bilingües e interculturales, no presentan estrategias y formas de alfabetización que consideren estas variables. También existen carencias en las prácticas de aula, ya que por lo general los docentes son foráneos a las comunidades y desarrollan metodologías descontextualizadas en relación a los espacios socioculturales en los que están insertos los centros preescolares y las escuelas.

Desde una dimensión "inter" pueblos indígenas con Estados Nación y sociedad mayoritaria; en la mayoría de los países de la región, las políticas públicas han considerado los sistemas

---

historia local (Jujuy, Argentina; Cauca, Colombia); En la gestión linguo-educativa: La unificación alfabética desde abajo (Ecuador); La variación local del castellano (Jujuy, Argentina); Contextualización de Planes y Programas en NB1 y NB2 para población aymara y mapuche, Orientaciones para elaboración de Proyectos de Mejoramiento Educativo en EIB (Chile).

educativos como puente vinculante entre pueblos indígenas, Estado y sociedad. Se advierte durante las últimas décadas, un esfuerzo por contextualizar o incorporar referentes pertinentes al cuerpo estructurado de objetivos y contenidos de los marcos curriculares.

Por otra parte, desde la institucionalidad de la escuela, se estructuran una serie de medidas para el logro de estos objetivos y lineamientos desde los Ministerios de Educación como por ejemplo, las consultas públicas que establece una participación desde normativas internacionales (OIT, Convenio 169) como también actividades desde los programas nacionales para buscar información pertinente con personeros o autoridades tradicionales[16].

En el caso de Bolivia, luego de reformas educativas bajo el mandato de un presidente indígena, la misión del Ministerio de Educación plantea "Diseñar, implementar y ejecutar políticas, estrategias educativas inclusivas, equitativas, intraculturales, interculturales, plurilingües, científicas, técnica - tecnológica, de calidad, con participación social desde el ámbito territorial, comunitario productivo y descolonizador a través del Sistema Educativo Plurinacional" (Ministerio de Educación Bolivia, 2012). Es así que se han establecido acciones de fortalecimiento identitario a partir del uso comunicativo de las lenguas indígenas como también la necesidad de incorporar la participación de las comunidades y de la sociedad civil organizada, en la planificación de los procesos de enseñanza-aprendizaje, a través de la estructuración de un currículo. Se han promovido estudios etnográficos que levantan y sistematizan información relativa a pautas de crianza, etnodesarrollo, historia oral, entre otros, que otorgan información relevante para la construcción curricular[17]. Estas iniciativas gubernamentales encuentran detractores debido a que implican cambios muy radicales en la política pública educativa.

Estas orientaciones de política educativa han tenido distinta intensidad de implementación e impactos en los diferentes ciclos educacionales. Como se señaló, aunque el marco de acción de Dakar solo menciona la educación primaria, nuestra discusión incluye el conjunto del sistema.

Educación de la Primera Infancia

Diversos estudios en la región indagan sobre educación preescolar y jardines infantiles, poniendo especial atención en los procesos de transición que viven los niños y niñas entre el hogar y las instituciones de acogida de la primera infancia.

En la comunidad Añú de Venezuela (Mendoza, Segovia, 2010) se da cuenta de una experiencia que brinda atención y cuidado infantil en las propias casas de las familias, situación que fue favorable en sus inicios, pero que ha generado un permanente y creciente hacinamiento al interior de las casas, quebrantando en ocasiones la natural dinámica familiar. En las escuelas que cuentan con jardín infantil, la presencia de docentes y "madres cuidadoras originarias"

[16]En esta lógica se han implementado programas e iniciativa tales como: Los sabios indígenas y los maestros comunitarios (Bolivia, Chile, Nicaragua); La pareja pedagógica y los asesores culturales indígenas (Argentina, Chile); Las variedades locales del castellano o del inglés y la historia local (Argentina, Nicaragua); La cogestión indígena de la educación (Iquitos, Perú; Bolivia); Los consejos educativos comunitarios (Bolivia, Perú); y Los proyectos educativos comunitarios (Colombia).

[17]A saber: Saberes y aprendizajes en el pueblo mosetén (Mamani y otros 2010); Saberes y aprendizajes en el pueblo takana (Daza y otros 2010); Saberes y aprendizajes del pueblo Tsimane' (Mayer y otros 2010); Saberes y aprendizajes entre los tsimane'-mosetenes de Pilón Lajas (Salvatierra y otros 2010). Todos estas iniciativas realizadas en coejecución entre UNICEF y la Universidad Mayor de San Simón (UMSS).

posibilita que los cambios y adaptaciones se den en armonía y según el estudio, no se observan prácticas descalificadoras de las costumbres y cultura de niños y niñas Añú, observando un proceso de transición a la escuela, por lo general favorable.

En la Costa Caribe de Nicaragua (pueblos: ramas, miskitus, sumus/mayangnas, garífunas, creoles y mestizos) el estudio de Davis, García (2009) da cuenta de una frágil infraestructura de transporte y comunicación, cobertura precaria en educación de la primera infancia por la dispersión de la población, poco trabajo remunerado de las familias, problemas de malas prácticas alimentarias, y baja calidad de los servicios que se prestan a esta población. Todos estos factores inciden de manera negativa para la educación preescolar. Sin embargo, se ha ampliado la cobertura con el apoyo de educadores itinerantes. Se ha atendido a los niños y las niñas que se encuentran en comunidades rurales dispersas, logrando a un 39% de la población en edad preescolar matriculada en los programas educativos impulsados por el sistema nacional de educación.

En contexto de migración hacia la urbe, un estudio realizado en Brasil, con población Guaraní y Kaiowá (Nascimento, 2006) mostró que las madres llevan a sus hijos al preescolar para poder trabajar y otorgarles alimentación y cuidado de su salud. En contextos rurales se menciona que la oferta de educación indígena en Brasil ha aumentado en los últimos años, pero con propuestas poco pertinentes para población indígena, que desconocen las disposiciones legales planteadas en el país desde 1988 respecto al derecho a la autonomía de estos pueblos. En general, los jardines infantiles y preescolares no consideran pautas de crianza de las familias, sino que se privilegian prácticas validadas desde la cultura mayoritaria.

Educación Primaria y Secundaria:

En educación primaria y secundaria, los diagnósticos son coincidentes en demostrar que en toda la región, el nivel de escolaridad de la población indígena y afro descendiente es menor que el de la población no indígenas. Según datos de UNESCO, existen diferencias significativas desfavorables en la permanencia de indígenas en primaria y secundaria en relación a la población no indígena. Se observa que en primaria sólo Cuba, Brasil y Chile, tienen tasas superiores al 90% de conclusión; en el nivel secundario, Chile presenta una brecha menor puesto que se observa que concluyen la educación secundaria un 60% en la población indígena y un 75% en la no indígena. Con respecto a la conclusión de la educación primaria, UNESCO da cuenta que los índices de paridad originario/ no originario, varían entre 0,70 y 0,81 en relación a la población de 15 a 19 años y entre 0,52 y 1,03 para los grupos de 25 a 29 años. Panamá y Guatemala aumentaron sus índices de paridad étnica en el grupo más joven, donde se observó una aumento de 0,63 a 0,75. En contraste, los datos referidos a Nicaragua indican que el índice de paridad étnica habría retrocedido entre la población más joven. En relación a la conclusión del primer ciclo de educación secundaria los índices varían entre 0,45 y 0,95 para la población de 20 a 24 años (con un promedio entre los países de 0,71) y entre 0,17 y 0,92 para la población de 30 a 34 años (con un promedio de 0,61). Paraguay y Panamá presentan la mayor disparidad en los grupos de más edad, aun cuando se observan progresos en la población más joven de ambos países. Finalmente, en el informe 2012 de Educación Para Todos, se concluye que “Los índices de paridad originario/no originario en la conclusión del segundo ciclo de educación secundaria varían entre 0,2 y 0,8 para la población de 20 a 24 años (con un promedio de 0,58) y

entre 0,1 y 0,9 para la población de 30 a 34 años (con un promedio entre los países de 0,55)" (p.75). Este informe concluye que, en la región, ningún Estado presenta equidad étnica en la conclusión de la educación secundaria.

En términos de regulaciones que afectan la asistencia escolar, el calendario escolar se contrapone con procesos socioeconómicos en el que participan niños y niñas, observándose en zonas como Bolivia, Perú, Ecuador, Guatemala, el ausentismo de estudiantes por la confrontación con el calendario agrícola. También se aprecia ausencia de articulación entre los niveles de educación inicial y primaria, atendiendo a la ubicación geográfica de algunas comunidades indígenas.

En cuanto a los aprendizajes básicos, aun cuando se presentan diferencias entre los diversos pueblos, el analfabetismo de los indígenas es superior en relación a la población no indígena y es mayor en zonas rurales que urbanas. (Hopenhayn et al., 2005).

En términos más generales, los grupos étnicos representan el sector más desaventajado en términos económicos, factor que se refleja como una variable significativa en relación a los resultados de aprendizaje de lectura, matemática y ciencias, según la prueba SERCE-2006. El informe plantea que la pertenencia a un grupo indígena se asocia negativamente con el aprendizaje, principalmente por la precariedad en la que viven los niños y sus familias, sumado a la baja escolaridad de los padres. Además de las inequidades económicas que afectan negativamente los resultados de aprendizaje, los factores lingüísticos y culturales de origen, son por lo general contrapuestos a los contenidos y al tipo de socialización que se ofrece a los estudiantes indígenas en las escuelas. Según los análisis en base a datos SERCE-2006, en el nivel estudiantes, la variable indígena se observa sistemáticamente (aunque no siempre) con influencia negativa en los resultados de Lenguaje, Matemática y Ciencias medida en 3º y 6º grado. Se observó además en 3º grado mayores disparidades comparativas que en 6º grado, factor que se explicaría por la alta deserción de los niños indígenas en cursos más avanzados. Por último, en ninguno de los grados, asignaturas evaluados, para ningún país de la región, la pertenencia indígena se identificó como un factor positivo en los logros de aprendizaje de los alumnos (Treviño et al., 2010).

Otros antecedentes regionales son coincidentes en señalar que los niños y las niñas indígenas, por lo general, presentan resultados de aprendizajes más bajos que los niños no indígenas en pruebas estandarizadas. Por ejemplo, el informe de Zúñiga (2010), en relación a los resultados de políticas públicas educativas implementadas para población indígena en el Sur Andino peruano, plantea que sólo el 6% de estudiantes que participan en la Educación Intercultural Bilingüe, desarrollan capacidades lectoras esperadas en su lengua originaria. En las escuelas Awajún y Shipibo, entre el 2,2 % y 3,1% logran desarrollar capacidades lectoras en castellano, y el 59.5% de docentes de las Comunidades Indígenas de la Amazonía son hispanohablantes o hablan una lengua indígena distinta a la de la zona. Esto se debería a un conjunto de factores, como la calidad del profesorado de las zonas rurales, el conocimiento o no de las lenguas indígenas habladas por los estudiantes, los textos educativos descontextualizados en relación a lengua y cultura, los escasos recursos de las escuelas, entre otros (por cierto, también es posible que las propias pruebas estandarizadas introduzcan un sesgo adicional en contra de las minorías étnicas, cuestión que se encuentra bastante bien documentada).

Educación terciaria:

En Educación terciara, en relación a cobertura y acceso se observan avances progresivos en las últimas décadas, sin embargo el mantenimiento de indígenas en la educación superior es todavía muy insuficiente, debido a que dicha población tiende a desertar a medida que avanza la escolaridad, ya que se incorpora tempranamente al mundo laboral.

Gallart (2006), en relación al acceso de indígenas a la Educación Superior en México, plantea un avance paulatino, aun cuando no sustantivo, gracias a medidas gubernamentales y cambios estructurales en el país, observándose un acceso de 4,7 %, con un menor nivel de acceso entre los indígenas que viven en zonas rurales. El Informe UNESCO 2010 analiza las múltiples medidas que los países de la región han adoptado para que la población indígena acceda a la educación terciaria; pero los logros en cuanto al acceso son aun incipientes: en Brasil, 0,6% de indígenas y 2% de afro desdendientes; en Colombia, solo 0,6% (incluyendo educación técnica profesional, tecnológica universitaria) de un total nacional de aproximadamente 3,5%; en Ecuador, en 2004, el 3% de los jóvenes indígenas entre 18 y 24 años ingresó a Institutos de Educación Superior. En términos de egreso, según el mismo informe de UNESCO, uno de cada cinco indígenas mexicanos que accede a la educación superior egresa y se titula.

Existen experiencias implementadas en la región que han sido orientadas especialmente para población indígena, como carreras de Educación Intercultural Bilingüe con amplia matrícula indígena., y programas de becas con este énfasis (como FUNPROEIB Andes Bolivia, Programas de becas Fundación Ford, Programas de post grado Flacso Ecuador y México, CIESAS, Bluefields Indian and Caribbean University BICU, Universidad Intercultural Indígena Originaria Kausay, Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense, Puno, Colombia, entre otras).

En una perspectiva más amplia, el surgimiento de profesionales e intelectuales indígenas ha contribuido a diversificar el mapa social de sus grupos de procedencia, instalando temáticas de diversidad, interculturalidad, equidad, a través de la participación en programas claves del ejecutivo, tales como educación, planificación, justicia y salud. Asimismo, ello ha contribuido a la creación de un corpus intelectual que incide en cambios y discusiones políticas y sociales.

Desafíos en torno a la implementación de la EIB:

Luego de cambios estructurales en las comunidades, marcados por migraciones a sectores urbanos, diversos grados de escolaridad y profesionalización, apropiación de códigos institucionales y organizativos de las culturas mayoritarias y con grados variables de lealtad étnica y lingüística; los indígenas se visibilizan con una participación política que pone de manifiesto demandas en ámbitos de representación política y normativas legales que los favorezcan (como la tenencia de tierras y aguas, promoción de salud y educación intercultural y bilingüe, declaración de zonas de desarrollo indígena). Esto es importante porque, en educación, la desventaja que significa pertenecer a una minoría étnica se ve acrecentada por los niveles de pobreza y exclusión social que les afectan. Adicionalmente, a partir de las últimas décadas del siglo pasado, reformas constitucionales y normativas legales, instalan el concepto de interculturalidad y diversidad en el discurso y agenda política educativa de todos los países de la región.

Por ejemplo, desde 1997, la OEI orientó Políticas Gubernamentales Educativas para los Pueblos Indígenas, señalando que en materia educacional, los gobiernos deben: "Potenciar la participación activa, necesaria e indispensable de las comunidades indígenas para la identificación, estructuración, desarrollo y evaluación de las políticas y programas educativos. Promover la creación, donde no los hubiese, o fortalecer los equipos y/o espacios técnicos en los Ministerios de Educación encargados de la educación intercultural bilingüe." (Pardo et al., 2011). Estas orientaciones se han plasmado en términos pedagógicos en la región, con propuestas curriculares y de gestión escolar con contextualizaciones o currículos locales, participación de expertos y asesores indígenas en el quehacer educativo (con la figura de asesores culturales o pareja mixta con docentes de aula), recuperación y sistematización de pedagogías propias, de enseñanza de lenguas según una perspectiva de revitalización idiomática, creación de asignaturas de lengua indígena y realización de textos y material de aula bilingüe, entre otras medidas.

Un nudo crítico para estas políticas se observa en el proceso de la cobertura e implementación de la EIB: ¿Interculturalidad para todos? Es la pregunta que se instala en la actualidad, ya que los modelos de antaño focalizaron a los indígenas como únicos destinatarios de estos enfoques educativos. Desde la perspectiva real de implementar políticas bilingües, dadas las características de la región, promover la enseñanza de lenguas indígenas no representa una prioridad para las políticas educativas, aun cuando las investigaciones indican las ventajas a nivel cognitivo que implica el bilingüismo. No obstante, la decisión política estatal de mantener viva una lengua, tiene que ser compartida con los hablantes, considerando la determinación de ampliar sus usos y transmitirla a hijos y nietos. Esto puede estar mediado por la necesidad simbólica, soberana o política, incidiendo en el futuro lingüístico y cultural de los países. En esta lógica, y al incrementar esta vitalidad a nivel nacional, se instalan necesidades a nivel profesional, para acceder a diversos trabajos que se sitúen en contexto de alta vitalidad (docentes bilingües, médicos, profesionales agropecuarios, juristas, etc.).

Para avanzar en la interculturalidad "para todos" como política de conformación identitaria en los países, se sugiere además avanzar con la sistematización de los saberes y prácticas indígenas, de tal modo no sesgar el enfoque hacia solo el segmento de la población indígena, ya que los objetivos y contenidos de aprendizaje de los currículum nacionales podrían complementarse incorporando saberes relacionados con sistemas numéricos, calendarios, concepciones espacio temporales, enfoques comunicativos para la enseñanza de las lenguas, entre otros factores.

Se precisa además avanzar en los estudios y normalización de lenguas indígenas. Varios estudios, principalmente en Costa Atlántica del Caribe, muestran la valoración que hacen las familias cuando los programas de EIB incluyen sus lenguas en el currículum, tanto en contextos indígenas como afro descendientes. De tal forma, la estandarización y normalización de las lenguas indígenas se impone como un desafío, en tanto es preciso que se consensue su uso oral y escrito a nivel privado y público institucional, permitiendo prácticas a nivel escolar, como también incidencia en el paisaje lingüístico y medios de comunicación de los países.

En relación a los currículos nacionales, textos escolares y materiales pedagógicos; y considerando a los pueblos con vitalidad lingüística, es preciso aumentar la oferta, debido a que

muchas veces se estandariza una lengua de mayor cantidad de hablantes, en desmedro de otros pequeños grupos lingüísticos minoritarios, para los cuales no existe presupuesto para la creación de material pertinente. Este desafío debe tener presente además, los altos índices de migración indígena a las ciudades y la necesidad de que el discurso y la iconografía de los textos de estudio y material de aula, considere la diversidad en las zonas urbanas, a fin de aminorar los desplazamientos culturales y lingüísticos, resguardando esta transmisión a las nuevas generaciones de niños y niñas indígenas.

Las experiencias de "pareja mixta" o asesores culturales al interior de las escuelas, que median en la complementación y contextualización de saberes, han presentado deficiencias que se deben subsanar, ya que se carece de estrategias metodológicas para implementar los programas de estudio, y de propuestas didácticas de enseñanza de lenguas indígenas. Se evidencia además, desconocimiento de los grafemarios instaurados en procesos de normalización de lenguas desde los sistemas estatales.

En este mismo orden, los procesos de Formación Inicial Docente y las mallas curriculares de la Educación Terciaria, deberían incluir explícitamente conceptos de interculturalidad y estrategias de enseñanza y aprendizaje referidas a contextos de diversidad cultural, característica de las sociedades actuales en todos los países de la región.

Finalmente, un nudo crítico en la implementación de la EIB tiene relación con la evaluación de los aprendizajes de los estudiantes indígenas en América Latina. Un estudio realizado por Treviño (2006) plantea una tensión en las interpretaciones que se hacen de resultados de pruebas estandarizadas en contextos diversos. Además de constatar los menores logros académicos de los niños indígenas, identifica debilidades y fortalezas en las habilidades de niños indígenas, su desarrollo y situación frente a las exigencias y estándares de la cultura dominante. El estudio concluye argumentando la existencia de contradicciones entre los enfoques de enseñanza y aprendizaje que promueven los pueblos indígenas y aquellos que promueve la educación formal occidental.

En suma, el enfoque intercultural implementado en el contexto institucionalizado de la educación formal, no debe dejar de lado el aspecto político y de transformación cultural que supone. La valoración y apropiación de los legados culturales y simbólicos de la población indígena, debe no solo favorecer la participación y protagonismo social de las minorías étnicas, sino contribuir a la construcción de sociedades interculturales, asumiendo identidades nacionales que incluyen la diversidad cultural y étnica.

11. Alfabetización de adultos y aprendizaje a lo largo de la vida

> *Objetivo 4. "Aumentar de aquí al año 2015 el número de adultos alfabetizados en un 50%, en particular tratándose de mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente".*

Aunque el objetivo cuarto remite en términos generales a la educación permanente de la población adulta, dado el carácter esencial que para todo proceso de educación formal posee la alfabetización y los altos grados de exclusión social, política y económica que el analfabetismo implica, se ha tendido a concentrar la atención del monitoreo de este objetivo a la lucha contra

el analfabetismo adulto[18]. No obstante, más allá de esta operacionalización, este objetivo del marco de acción de educación para todos debe ser comprendido de un modo amplio.

Primero, porque la misma noción de alfabetización ha ido evolucionando; últimamente se la concibe no sólo como el aprendizaje del lenguaje a nivel escrito y oral, sino como la adquisición de la capacidad más general de comunicarse y ser parte de la sociedad tanto en el ámbito de la comunicación social cotidiana como del trabajo (UNESCO – INNOVEMOS, 2012). En esto tienen mucha importancia los recientes cambios sociales, culturales y tecnológicos, que demandan día a día un mayor uso de las habilidades lingüísticas, así como el aprendizaje constante en diferentes planos.

En efecto, y esta es la segunda razón, la respuesta de la educación a estos cambios sociales ha enriquecido a la tradicionalmente llamada educación de adultos. Más allá de su rol tradicionalmente alfabetizador -que siempre se ha visto como complementario o remedial de los déficits de la educación formal-, aparece la noción de aprendizaje para toda la vida, enfoque que propugnan organismos internacionales -en particular UNESCO a través del Instituto de Aprendizaje para Toda la Vida (UIL)- y distintos gobiernos.

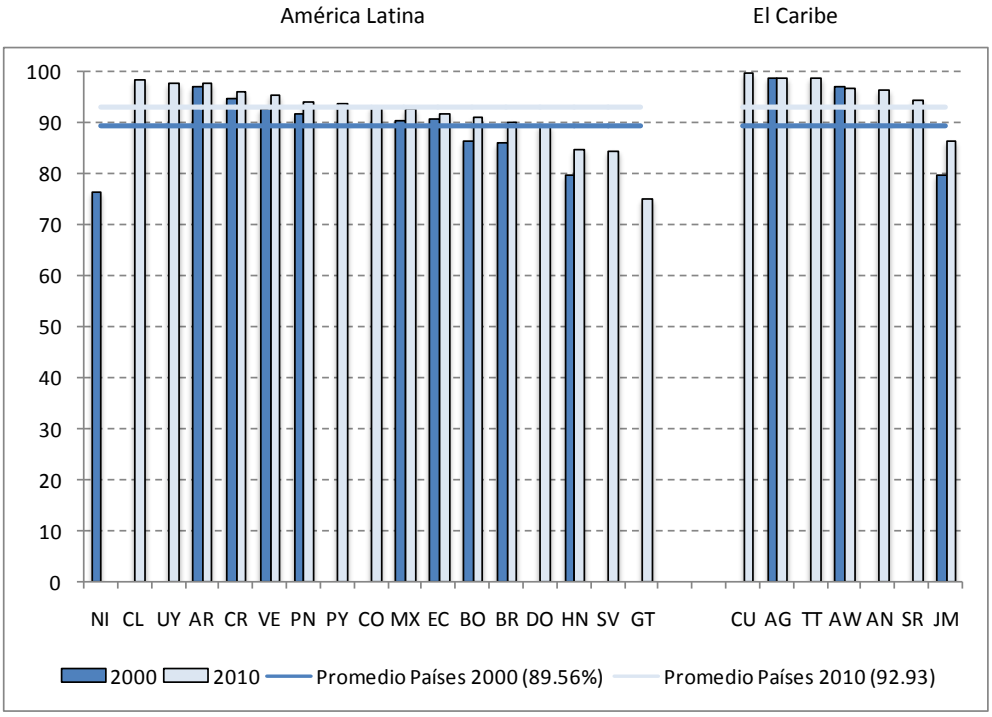
La alfabetización de adultos en América Latina y el Caribe

Respecto del objetivo de reducción del analfabetismo adulto establecido en el marco de Dakar, la región presenta una situación comparativamente positiva, en contraste con las demás regiones en vías de desarrollo. En efecto, América Latina y el Caribe ya poseían en 2000 niveles comparativamente altos de alfabetismo adulto (aproximadamente 89,6% en promedio), los cuales continuaron lentamente aumentando, hasta llegar en 2010 a 92,9%, en promedio. De los 23 países para los que se posee información, sólo cuatro mantenían en 2010 tasas de alfabetismo adulto inferiores a 90% y sólo uno de ellos (Guatemala), inferiores a 80%.

Es importante advertir, eso sí, que el avance estimado en la década anterior entre 1990 y 2000 había sido similar: 3,8 puntos porcentuales, lo que sugiere que no hubo una aceleración especial post-Dakar. Así, tomando como meta la reducción a la mitad de la población adulta analfabeta, la región no habría logrado aún alcanzarla, dado que ésta implica un aumento del alfabetismo hasta aproximadamente el 95% para el 2015. Con todo, si se considera sólo la población joven de 15 a 24 años, este grupo etario se encuentra por sobre dicho nivel, pues se estima que hacia 2010 su tasa de alfabetización era de 97% promedio entre los países de la región.

[18] Con todo, la formulación original del objetivo cuarto contenía una cierta imprecisión en cuanto a la referencia a tomar para indicar el avance en la alfabetización de los países, pues señalaba un aumento esperado de 50% en "el número de adultos alfabetizados" o "los niveles de alfabetización de adultos", meta que para la mayoría de los países no hacía sentido pues ya poseían niveles superiores al 67% de alfabetización. Con posterioridad, UNESCO "tradujo" este objetivo como indicando una meta de reducir a la mitad la tasa de analfabetismo adulto, interpretación que es la que estamos aquí asumiendo.

Tasa de alfabetismo de la población adulta (15 años y más) (24 países incluidos)



Fuente: Base de datos UNESCO-UIS.

En el marco de acción de educación para todos, particular atención se acordó poner en la alfabetización de las mujeres. Sin embargo, la situación promedio de América Latina y el Caribe también era y sigue siendo comparativamente favorable en este sentido, por cuanto no se observan en esta región las desigualdades de género tan acentuadas en otras partes del mundo en desarrollo. Más aun, al considerar sólo la población joven (para la cual ya en 1990 no había en promedio inequidad de género en la región), las desigualdades de género prácticamente han desaparecido en todos los países para los que se tiene información, salvo en Guatemala y Jamaica con situaciones desventajosas para las mujeres y los hombres respectivamente (las que en todo caso también muestran clara tendencia a la superación).

Todo esto sugiere que, en general, ha sido la expansión del acceso a la educación primaria, y no políticas explícitamente orientadas a alfabetizar a los adultos, la vía principal por la cual los países latinoamericanos han continuado disminuyendo el analfabetismo. No obstante, esto no resuelve el problema de los rezagados, en especial en zonas alejadas de los principales centros urbanos, donde la modernización apenas ha llegado. Es una cruda realidad, una condena social, pues inhibe el ejercicio real de la ciudadanía en todas sus dimensiones, y que -a pesar de disminuir- se estima que afecta a 36 millones de latinoamericanos. Más aún, si se considera el "analfabetismo funcional" (sobre el que lamentablemente no existen indicadores comparables para todos países), el panorama latinoamericano sería mucho menos positivo (Infante, 2000).

Por último, en una perspectiva más amplia, el concepto mismo de alfabetización ha evolucionado desde la concepción de saber leer, escribir, y las operaciones aritméticas básicas, hacia un concepto más global que la define como "una necesidad básica de aprendizaje que se

adquiere a lo largo de toda la vida y que permite a las personas desarrollar sus conocimientos y capacidades para participar plenamente en la sociedad" (UNESO, 2006). Así, el nuevo concepto de alfabetización desarrollado por la OECD (2009), en el marco del PIACC (Program for the International Assessment of Adult Competencies), implica una visión más extendida de la alfabetización: "es la capacidad de comprender, evaluar utilizar y comprometerse con textos escritos para participar en la sociedad, alcanzar los propios objetivos y desarrollar el propio potencial y conocimiento" (OECD, 2009, pp. 8). No existe información comparable para los países latinoamericanos que evalúen esta visión ampliada del concepto[19], aunque los estudios sobre alfabetismo funcional –como se indicó- sugieren que la región tiene en esta dimensión aun un gran desafío (OEI, 2011; OECD, 2009).

La sociedad del conocimiento: cambios en el trabajo y la educación

La sofisticación del concepto de alfabetización en los países desarrollados en realidad es parte de un proceso mayor de cambio en el vínculo entre educación, conocimiento y sociedad. La relación educación-trabajo, arquetípica de la sociedad del siglo XX, está agotándose en el marco del agotamiento general de la sociedad industrial. No se trata de un proceso acabado ni homogéneo entre los países del globo, pero la aparición de la llamada sociedad del conocimiento ha resignificado y puesto nuevos horizontes a los procesos de modernización, lo que también está impactando la agenda del desarrollo de América Latina y el Caribe (Castells, 2000).

Básicamente, se pasa de una economía preferentemente industrial a una de servicios, crecientemente asociados a nuevas tecnologías (Drucker, 2001). La misma tecnologización altera el trabajo industrial, incluso el extractivo, transformando al trabajo transversalmente en una actividad crecientemente más cognitiva. Los mejores puestos de trabajo demandan crecientemente habilidades de abstracción, pensamiento sistémico, experimentación y colaboración (Reich, 1991); pero el mercado laboral en general es impactado, al punto que para tener éxito en él se requiere buenas habilidades de lectura y comunicación efectiva, capacidad para trabajar en equipos, habilidades sociales y de relaciones interpersonales, uso de computadores y TICs en general, y –sobre todo- la capacidad y disposición para seguir aprendiendo y renovarse a lo largo de la carrera laboral (Levy & Murnane, 1999).

Estas nuevas demandas formativas interpelan a los sistemas educacionales. La educación debe desarrollar nuevas competencias y deseablemente acreditarlas, de modo que el mercado ocupacional pueda distinguir formalmente entre ellas. Adicionalmente, debe ofrecer oportunidades de capacitación permanente, de reciclaje y perfeccionamiento avanzado, en definitiva, debe acompañar a las personas a lo largo de la vida. Esto genera nuevas oportunidades de desarrollo personal y profesional para algunos, y por lo mismo, también nuevos riesgos de exclusión y pérdida de potencial para todos. Estas tendencias han sido procesadas desde los organismos internacionales (OIT, UNESCO, OCDE), gobiernos y académicos, lo que ha hecho surgir distintos enfoques que sirven de base para orientar políticas que se hagan cargo de los nuevos desafíos. Entre ellos, los más relevantes han sido las ideas de aprendizaje a lo largo de la vida y formación en base a competencias.

[19] En los '90 la OECD aplicó la prueba IALS de alfabetización de adultos, pero de la región sólo Chile participó.

El aprendizaje a lo largo de la vida es un enfoque impulsado principalmente por UNESCO, que implica concebir los procesos de aprendizaje como algo permanente para las personas, no únicamente limitados a su formación inicial o profesional. El nuevo paradigma propugna la reforma tanto de la educación formal como no-formal, tendiendo a una mayor interconexión entre ambas. Lo que se busca es una distribución más equitativa y pertinente de las posibilidades de capacitación y aprendizaje entre la población, dando a las personas y a los países más herramientas para encarar con equidad y competitividad los desafíos formativos contemporáneos. Por su parte, la formación en base a competencias propone entender los procesos de aprendizaje como la capacidad de adquirir competencias además de conocimientos abstractos. Mientras los grados tradicionales, y por tanto el currículum de la educación, dan cuenta del manejo de saberes, las competencias permitirían acreditar habilidades concretamente existentes, y orientar los sistemas educacionales en este sentido. La formación en base a competencias ha tenido un gran impacto en todos los niveles de la educación, pero ha concentrado su influencia en la educación técnica dirigida, principalmente, al mercado laboral.

Estos nuevos enfoques han sido parcialmente adoptados en los sistemas educacionales, programas de formación de adultos y capacitación laboral. Por ejemplo, se ha avanzado en la introducción de distintas aplicaciones de la formación en base a competencias en instituciones educacionales, lo cual ha demandado renovaciones del currículum, tendiendo al aprendizaje no sólo de contenidos, sino fundamentalmente de un saber-hacer. Esto último, además, ha impulsado cambios en la legislación que define títulos y grados. La Unión Europea ha hecho importantes avances en este sentido desde el proceso de Bolonia. La OCDE, con su proyecto *Skills for the 21th Century* y su portal de habilidades, ha promovido cambios en la legislación relativa a marcos de cualificaciones; elaborando listados de habilidades en función de la estructura productiva específica de los países, buscando un acople más fino y estandarizado entre programas de formación (formales y no formales) y mercado del trabajo. También ha habido una expansión y diversificación de programas de educación no-formal, tanto de alfabetización de adultos como sobre todo de capacitación laboral (Como Jóvenes Bicentenario en Chile y Aprender Siempre en Uruguay, entre otros). Estos programas han tenido una evolución dispar en el tiempo, no obstante, han permitido complementar los esfuerzos de la educación formal, sobre todo en sectores de escasos recursos; sólo recientemente los organismos internacionales han sistematizado estas experiencias (UNESCO, 2012b). Se trata de iniciativas heterogéneas cuyo nivel de calificación varía, según el estándar internacional, lo que dificulta su comparabilidad.

Simultáneamente, la educación superior técnica (CINE 5B) se expande de modo acelerado, dado el crecimiento general de la educación post-secundaria. El carácter desigual de dicha ampliación de matrículas, implica que el aumento de vacantes técnicas está en gran medida explicado por la incorporación de nuevos sectores sociales a la educación terciaria, muchas veces provenientes de una condición de vulnerabilidad, y además, no reducidos a la cohorte etaria típica de estudios superiores (18-24 años) (CINDA, 2007). De ahí que esta expansión represente, al menos en potencia, una tendencia de democratización e inclusión social, y por otro lado, un espacio de perfeccionamiento para los trabajadores en su afán de mejorar su empleabilidad.

En América Latina, al igual que en los países de mayor desarrollo, durante las últimas décadas una de las principales tendencias de transformación de la estructura productiva ha sido la

expansión del sector terciario. En efecto, durante los noventa, 9 de cada 10 empleos creados en América Latina y el Caribe fueron del sector servicios (Weller, 2001). No obstante, tal crecimiento de la economía terciaria no ha significado, principalmente, la proliferación de las ocupaciones indicativas de la sociedad del conocimiento. Tras la des-industrialización de los ochenta, la década perdida según CEPAL, ha tenido lugar lo que la literatura académica conoce como tercerización espuria (Pinto, 1984): el crecimiento ocupaciones terciarias de baja productividad, vinculadas a la economía de subsistencia (comercio ambulante, servicio doméstico, etc.). Más recientemente, el panorama de América Latina y el Caribe presenta tanto tendencias de tercerización espuria como de tercerización genuina en la evolución de su estructura productiva, las cuales se manifiestan de modo yuxtapuesto al interior de los países.

Una de las hipótesis para explicar las dificultades de las economías latinoamericanas para dar un salto en desarrollo, en la línea de la sociedad del conocimiento, es precisamente tener una fuerza de trabajo escasamente calificada, lo cual inhibiría la inversión en industrias y servicios de mayor intensidad tecnológica, por lo tanto, de mayor productividad y rentabilidad económica (Tokman, 2001). El mercado laboral latinoamericano enfrenta además dos problemas adicionales. Por una parte, el crecimiento de la categoría de jóvenes que no estudian ni trabajan, los llamados “ninis”. Se estima que la tasa de actividad juvenil promedio en la región es 54%, muy inferior a la adulta de 69%. Ellos representan un enorme peso para la economía; además, no pocas veces su situación deviene en caldo de cultivo para actividades delictuales (CEPAL, 2011). Por otra, las dificultades de incorporación de la mujer a actividades laborales, en general, y en especial a las de mayor productividad. Ser joven y mujer se transforma así en una condición que aumenta enormemente las probabilidades de estar en situación de pobreza. Sobre todo si a esto se suma la problemática del embarazo no deseado y su efecto en la equidad de los países.

Aprendizaje a lo largo de la vida en América Latina y el Caribe: realidad y desafíos

A pesar del esfuerzo de los organismos internacionales y de algunos gobiernos, el aprendizaje para toda la vida en la región todavía se reduce, en general, al viejo paradigma de la educación de adultos, alternativa de educación “no formal” remedial de los déficits de los sistemas formales de enseñanza (UNESCO, 2012b). En efecto, aunque durante décadas anteriores, diversos países realizaron importantes campañas nacionales de alfabetización (Brasil en varias ocasiones en el siglo XX, Cuba en 1961, Nicaragua entre 1979 y 1980), la tendencia dominante ha sido confiar en la expansión del sistema escolar. Bajo este enfoque, educación formal y no formal siguieran trayectorias de desarrollo separado, sin mayor retroalimentación (UNESCO – INNOVEMOS, 2012). Recién a fines de los noventa esto comienza a cambiar. Aparecen nuevos focos de desarrollo para la educación a lo largo de toda la vida. En esto ha sido fundamental el compromiso de UNESCO que impulsó la década de la alfabetización; la sexta Conferencia Internacional de Educación de Adultos (CONFINTEA VI); la Organización de Estados Iberoamericanos, con su plan de alfabetización, y la agenda de Dakar que cumple un rol dinamizante en esta área (UNESCO – INNOVEMOS, 2012). UNESCO estimó que hacia 2010 un 8% de los analfabetos de la región se encontraba participando en algún programa de alfabetización de adultos.

Expresivo de esta tendencia ha sido el crecimiento del apoyo de organismos internacionales a programas de capacitación para el trabajo dirigidos a jóvenes inactivos, los *ninis*. Los actores tras este repunte, además de la cooperación internacional, han sido ONGs, corporaciones privadas y en algunos casos el esfuerzo estatal; muchas veces también tiene lugar la acción conjunta en un mismo programa (por ejemplo, el programa ENTRA21 en Chile recibe financiamiento privado de la International Youth Foundation (IYF), de Nokia, y también recursos públicos del programa Jóvenes Bicentenario). Igualmente, siempre fuera del sistema escolar formal, se ha expandido el uso de programas de capacitación laboral post-secundarios para jóvenes con problemas de inserción en el mercado laboral, muchas veces combinados con subsidios a los empleadores y focalizados en jóvenes desertores de educación secundaria. La presencia y relevancia de este tipo de programas, eso sí, son muy sensibles a las condiciones del empleo juvenil y a su prioridad política en los países, de forma que, si bien se han acumulado distintas experiencias en este sentido en los últimos años, éstas son aún insuficientes y muy heterogéneas (UNESCO, 2011).

Vinculado con lo anterior, también crece el interés por reformar la educación en base a competencias. En esto ha tenido importancia la iniciativa de la OCDE al respecto, que ha sentado las bases conceptuales y metodológicas para una mayor racionalización de las habilidades disponibles para el mercado laboral, en orden a afinar el acople entre éste y la oferta educativa. Aquello permitiría a los oferentes educacionales y a los gobiernos guiarse con información fidedigna sobre los desafíos de las habilidades laborales en sus países (Quintini, 2011).

Mirando hacia el futuro, la agenda que emerge para los países de América Latina y el Caribe es muy demandante. En primer lugar, el aprendizaje a lo largo de toda la vida es aún un tema emergente, insuficientemente establecido en términos normativos. ¿Es posible considerar el aprendizaje para toda la vida como un derecho exigible? En esto no hay hasta ahora consenso, sin embargo, su incorporación al marco de Dakar da cuenta de la centralidad que ha adquirido, incluso como horizonte para la reforma de la educación a nivel global. Las necesidades en la región son variadas según los contextos nacionales, pero pueden entenderse bajo el desafío de modernizar la oferta formal y no-formal de enseñanza con tal de mejorar la integración social y las competencias laborales básicas de una población -en especial de sus jóvenes en situación vulnerable- con un mercado del trabajo deficitario. Ciertamente, aunque la educación no puede resolver por sí misma las limitaciones del mercado laboral, tiene mucho que aportar.

En segundo lugar, en términos de los desafíos de política, de la mayor importancia sigue siendo eliminar el analfabetismo funcional y dotar a la población de competencias básicas para la vida, incluyendo el uso de las nuevas tecnologías. Esto obliga a abandonar la exclusividad de la educación formal en la alfabetización, enriqueciéndola bajo las nuevas perspectivas que los organismos internacionales han planteado. Es decir, el concepto de alfabetización debe incorporar otras dimensiones, entre ellas la idea de alfabetización digital.

También es imperativo vincular la expansión de la educación técnica formal con los programas de educación no-formal (quizás recuperando y renovando la tradición de educación popular que existe en la región), con tal de que exista conectividad entre ellos y puedan responder a los desafíos del conjunto de la sociedad, facilitando trayectorias largas a lo largo de un continuo

educacional. Esto amerita una estrecha coordinación entre distintos actores (sector productivo, Estado, ONGs, y cooperación internacional) cuyo trabajo conjunto en este plano es todavía insuficiente, limitado a programas de pequeña escala.

Otro desafío particular está en los jóvenes inactivos. Es necesario desarrollar y fortalecer los programas focalizados que mejoren su empleabilidad, en coordinación con la educación formal. No sólo se trata del aprendizaje de oficios, sino fundamentalmente de las habilidades básicas y las llamadas blandas. De gran ayuda para esto pueden ser las TICs, permitiendo modalidades no presenciales de educación, entre otros aportes.

Finalmente, y vinculado con lo anterior, los países enfrentan el desafío de modernizar los marcos de calificaciones, incorporando no sólo mediciones de conocimiento abstracto -que no deben dejar de existir-, sino complementándolas con la acreditación de habilidades, tanto generales como específicas de distintos oficios. Tal reforma constituirá un efectivo rayado de cancha para los oferentes de educación y el mercado laboral, mejorando su conexión recíproca.

Referencias.

Abarca, G.; Valdivia, A.; Galdámes, V.; Ortiz, M. E.; Joico, S.; Vidal, C. (2012). "Estado del Arte de pautas de crianza de indígenas y afrodescendientes en AL y el Caribe" UNICEF – CIDE. Univerisdad Alberto Hurtado. Documento en edición. Paraguay.

Acosta, Felicitas. 2011. *La educación secundaria en foco: análisis de políticas de inclusión en Argentina, Canadá, Chile y España*. IIPE-UNESCO.

Alexander, R. (2008). Education for All, the quality imperative and the problem of Pedagogy. *CREATE Pathways to access. Research Monograph*, nº 20.

Ávalos, B. (1996). Caminando hacia el siglo XXI: docentes y procesos educativos en la región de Latinoamérica y el Caribe. Boletín Proyecto Principal de Educación 41, UNESCO- OREALC.

Ávalos, B. (2002).Profesores para Chile: Historia de un proyecto. Santiago de Chile: Gobierno de Chile, Ministerio de Educación.

Banco Mundial. 2007. *Ampliar oportunidades y construir competencias para los jóvenes. Una nueva agenda para la educación secundaria*. Banco Mundial y Mayol Ediciones.

Barber, M. & Mourshed, M. (2007). How the world best performing school systems come out on top. McKinsey & Company.

Barber, M. (2004). The Virtue of Accountability: system redesign, inspection and incentives in the era of informed professionalism. *Journal of Education*, Vol. 185, Nº 1.pp. 7-38

Bell, D. (2001). El advenimiento de la sociedad post-industrial. Madrid: Alianza.

Bellei, C. (2009). Does Lengthening the School Day Increase Students' Academic Achievement? Results from a Natural Experiment in Chile. *Economics of Education Review*, v28. n5. p629-640.

Bellei, C. (2009). The Private-Public School Controversy: The Case of Chile. En Paul Peterson y Rajashri Chakrabarti (editores). *School Choice International*, MIT Press, pp. 165-192.

Bellei, Cristián (2012). Políticas educativas para el nivel secundario: complejidades y convergencias. En *La escolarización de los adolescentes: desafíos culturales, pedagógicos y de política educativa* (C. Bellei et al.), IIPE-UNESCO, Buenos Aires.

Bellei, C., L.Pérez; D.Raczynski; y G.Muñoz (2004). *¿Quién dijo que no se puede? Escuelas efectivas en sectores de pobreza*. UNICEF Chile.

Bello, Á. & Rangel, M. (2000). Etnicidad, "raza" y equidad en América Latina y El Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago: CEPAL

Berdahl, R. (2011). El rol y los desafíos de las universidades públicas de investigación en los Estados Unidos, *Seminario de Educación Pública*. Santiago: Universidad de Chile.

BID. (2010). Early Childhood Stimulation Interventions in Developing Countries: A comprehensive Literature Review.

Bowman, B.T.; Donovan, S. & Burns, S. (Ed.). (2000). *Eager to Learn: Educating Our Preschoolers*. National Research Council, Washington, DC: The National Academies Press.

Braslavsky, Cecilia. (ed.). 2001. *La educación secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad? Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos*. Buenos Aires, Santillana.

Briseid, Ole y Caillods, Francoise. 2004. *Trends in secondary education in industrialized countries: are they relevant for African countries?* UNESCO: International Institute for Educational Planning.

Brunner, J. (2003). Educación e internet ¿la próxima revolución? Santiago: FCE.

Brunner, J.J. (2008). “La educación superior latinoamericana a la luz de Bolonia”, en Brunner, J.J. & Peña, C. (2008). Reforma de la Educación Superior. Santiago, UDP.

Casassus, J. (2010). “La reforma basada en estándares: un camino equivocado”. En Cristián Bellei, J. P. Valenzuela, & D. Contreras (Eds.), *Ecos de la Revolución Pingüina*. UNICEF - U. de Chile.

Castells, M. (2000). La era de la información, Vol. I. Madrid: Alianza.

CEPAL (2005). Programas de transferencias monetarias condicionadas. Experiencias de América Latina.

CEPAL. (2007). Panorama Social de América Latina. CEPAL.

CEPAL. (2010). Panorama Social en América Latina. Cap.2. La educación frente a la reproducción de la desigualdad y la exclusión: Situación y desafíos en América Latina.

CEPAL (2011) Panorama social de América Latina. Santiago, CEPAL.

CEPAL. (2011). Desafíos para una educación con equidad en América Latina y el Caribe. Encuentro Preparatorio Regional 2011. Naciones Unidas - Consejo Económico y Social. Revisión Ministerial Anual. ECOSOC- RMA

CINDA (2007) Educación superior en Iberoamérica. Informe 2007. Santiago, CINDA - RIL.

Clark, B. (1991). El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica: México. Nueva Imagen – UAM.

Claro, M. (2010). “Impacto de las tecnologías digitales en el aprendizaje de estudiantes. Estado del Arte”. Proyecto @ALIS2, CEPAL.

Chabbott, C.& Ramírez, F. (2006). “Development and education”. En *Handbook of the Sociology of Education,* M.T. Halliman (editor), Springer, pp.163-187.

Contreras, D.; Sepúlveda, P. & Cabrera, S. (2010). *The effects of lengthening the school day on female labor supply: Evidence from a quasi-experiment in Chile.* Serie Documentos de Trabajo 323, Departamento de Economía, Universidad de Chile.

Cook, P.J.; Gottfredson, D. and Na, Ch. (2010). School Crime Control and Prevention. *Crime and Justice*, Vol. 39, No. 1, pp. 313-440.

Cornejo, R. & Redondo, J. (2007). Variables y factores asociados al aprendizaje escolar. Una discusión desde la investigación actual. *Estudios Pedagógicos* XXXIII, N° 2: 155-175

Cox, C., Jaramillo, R., & Reimers, F. (2005). Educar para la ciudadanía y la democracia en las Américas: Una agenda para la acción. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Desarrollo Sostenible División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil Unidad de Educación.

Darling-Hammond, L. (2006). Constructing 21st-Century Teacher Education. *Journal of Teacher Education*. 57. 300-314.

Darling-Hammond, L., R. Ching & C.M. Johnson. (2009). Teacher preparation and teacher learning: a changing policy landscape. En Handbook of Education Policy Research. (G. Sykes, B. Schneider& D. Plank, ed.), AERA.

De Barbieri, T. (1996). Certezas y malos entendidos sobre la categoría de género. En IIDH, Estudios Básicos de Derechos Humanos IV. Ed IIDH y Comisión de La Unión Europea.

Davis, S. & García, A. (2009). La educación inicial. Una mirada desde la costa caribe Nicaragüense. IDIE-OEI. Nicaragua

Daza, J.; Campanini, S.; Chao, E.; Edín, Á. (2010). Saberes y aprendizajes en el pueblo takana. UNICEF - Universidad Mayor de San Simón (UMSS) Bolivia.

Duarte, C.; Abarca, G.; Aguilera, O.; Armijo, L. (2011). Representaciones Sociales de género, generación e interculturalidad. Estudio de Textos escolares chilenos. Facultad de Sociología de la Universidad de Chile. Ministerio de Educación.

Duarte, J.; Bos, M. & Moreno, M. (2010). ¿Enseñan mejor las escuelas privadas en América Latina?, Bando Interamericano de Desarrollo, BID, Notas Técnicas, 5.

Dubet, F. (2011). Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades, Buenos Aires, Siglo XXI.

Drucker, P. (2001). The essential Drucker: The best of sixty years of Peter Drucker's essential writing son managment. No se indica ciudad: Harper Collins.

Espínola, V. y J.P. Claro (2010). "El sistema nacional de aseguramiento de la calidad: una reforma basada en estándares". En Cristián Bellei, J. P. Valenzuela, & D. Contreras (Eds.), *Ecos de la Revolución Pingüina*. UNICEF - U. de Chile.

Espejo, A., Trucco, D., et al (2011). *Aporte del sistema educativo a la reducción de las brechas digitales. Una mirada desde las mediciones PISA*. Documento de Trabajo, CEPAL, Santiago.

Ferrer, G. (2006). "Sistemas de evaluación de aprendizajes en América Latina. Balance y Desafíos". PREAL.

Fraser, N. (1996). Redistribución y reconocimiento: hacia una visión integrada de justicia del género. Revista Internacional de Filosofía Política

Gallart M. A. & Henríquez, C. (2006). Indígenas y Educación superior. Algunas Reflexiones. Red de revistas científicas, América Latina y el Caribe, España y Portugal.

Gentili, P. (2012). La persistencia de las desigualdades de género. Cuadernos del pensamiento crítico latinoamericano. Consejo latinoamericano de Ciencias Sociales. Publicado en La Jornada de México, Página 12 de Argentina y Le Monde Diplomatique de Bolivia, Chile y España.

Glewwe, P.; Hanushek, E.; Humpage, S. &Ravina, R. (2011).*School resources and educational outcomes in developing countries: a review of the literature from 1990 to 2010*. NBER Working Paper 17554.

Hamilton, L. S.; Stecher, B.M. & Yuan, K. (2008).*Standards-Based Reform in the United States: History, Research, and Future Directions*. RAND Corporation.

Hanushek, E. (2006). "School resources", en *Handbook of the Economics of Education*, E. Hanushek & F. Welch. (Eds), Elsevier, pp.865–908.

Hanushek, E. & Woessmann, L. (2009). "Do Better Schools Lead to More Growth? Cognitive Skills, Economic Outcomes, and Causation," NBER Working Papers 14633, National Bureau of Economic Research, Inc.

Härma, J. (2010). School choice for the poor? The limits of marketization of primary education in rural India.*Create. Pathways to access. Research monograph Nº 23.* Brighton: University of Sussex.

Heckman, J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 312, 1900-1902.

Hickman, L. (2006). Who Should Care for Our Children? : The Effects of Home Versus Center Care on Child Cognition and Social Adjustment. *Journal of Family Issues* 27, 652-683

Hopenhayn, M.; Bello, Á.; Miranda, F. (2005). Los pueblos indígenas y afrodescendientes ante el nuevo milenio, CEPAL- GTZ. Chile

Hopkins, David (2008). *Cada escuela una gran escuela: el potencial del liderazgo sistémico*. Buenos Aires: Santillana.

Hsieh, C.T. & Urquiola, M. (2003). When schools compete, how do they compete? An assessment of Chile's nationwide school voucher program. NBER working paper series.

Schulz, W.; Ainley, J.; Friedman, T. & Lietz, P. (2009). ICCS (2009) Latin American Report Civic knowledge and attitudes among lower-secondary students in six Latin American countries. IEA. The Netherlands.

Infante, M. I. (coordinadora). (2000). Alfabetismo funcional en siete países de América Latina. Santiago, UNESCO.

Jacinto, Claudia (ed.). 2010. *Recent trends in technical education in Latin America*. UNESCO: International Institute for Educational Planning.

Jacinto, C. y F. Caillods. (2006). Los programas de mejoramiento de la equidad educativa en América Latina. Tensiones, lecciones e interrogantes. En *Mejorar la equidad en la educación básica*. F. Caillods y C. Jacinto (ed.), UNESCO, pp.21-55.

Kerckhoff, Alan. 2000. "Transition for school to work in comparative perspective". En *Handbook of the Sociology of Education*, M.T. Halliman (editor), Springer.

Kline, A. (2002). A Model for Improving Rural Schools: Escuela Nueva in Colombia and Guatemala. *Current Issues in Comparative Education.* 2 (2). Pp 170-181.

Koretz, D. (2008). Measuring up. What Educational Testing Really Tells Us. Harvard University Press.

Körner, A. (2012). Informe Regional de Monitoreo del progreso hacia una Educación de Calidad Para Todos en América Latina y El Caribe. OREALC/ UNESCO – PRELAC. Santiago. Chile.

Kretschmer. R. (2010). Prácticas de Crianza en comunidades indígenas del Chaco Central. UNICEF. Paraguay (Programa Empoderamiento Comunitario y Servicios Sociales). Paraguay

Levin, H. & Belfield, C.R. (2006). The marketplace in education. En Lauder, Brown, Dillabough, y Halsey (eds.) *Education, Globalization & Social Change*. Oxford University Press, pp. 620-641.

Levinson, Bradley. 2012. Reduciendo brechas entre cultura juvenil y cultura escolar docente en América Latina. En *La escolarización de los adolescentes: desafíos culturales, pedagógicos y de política educativa* (C. Bellei et al.), IIPE-UNESCO, Buenos Aires.

Levy, F. & Murnane, R. (1999). Are there key competencies critical to economics Lijphart, J. (1997). Democracy's Unresolved Dilemma. Presidential Address, American Political Science Association, 1996.*American Politcal Science Review*, 91(1), 1- 14.

Levy, F. y R. Murnane. 2004. *The new division of labor: how computers are creating the next job market*. Princeton University Press, New Jersey.

Little, J. & Bartlett, L. (2010). The Teacher Workforce and Problems of Educational Equity. *Review of Research in Education* 34, 285 – 328.

López, L. E. (2010). Presentación en Taller/Seminario Internacional de EIB. Ministerio de Educación Chile

López, L. E. & Küper, W. (1999). La educación intercultural bilingüe en América Latina: balance y perspectivas. OEI - Ediciones - Revista Iberoamericana de Educación - Número 20.

López, L. E.; Rojas, T.; Díaz, E. (*Asesores*). (2009). Altas Sociolingüístico de Pueblos Indígenas en América Latina. Coordinación Inge Sichra. UNICEF. Fundación PROEIB ANDES. Bolivia

López, M. (2005). Una revisión a la participación escolar en América Latina. PREAL, Documento de trabajo Nº 35.Washington D.C. –Santiago.

Lowe, D. & Wolfe, B. (2000). Child Care Quality: Does It Matter and Does It Need to Be Improved? *Institute for Research on Poverty. Special Report* 78.

Malamud, O., Pop-Eleches, C. (2010). "Home computer use and the development of human capital". NBER Working Paper Nº 15814.

Mamani, Y.; Soria, V.H.; Huasna, M.; Bozo, J. (2010). Saberes y aprendizajes en el pueblo mosetén. UNICEF - Universidad Mayor de San Simón (UMSS) Bolivia.

Marshall, G., Cox, M. (2007). “Effects of ICT: do we know that we should know?” En *Education and information technologies,* V. 12, Nº 2, pp 59-70.

Marien, S., Hooghe, M., & Quintelier, E. (2010). Inequalities in Non-institutionalised Forms of Political Participation: A Multi-level Analysis of 25 countries. Political Studies, 58(1), 187–213.

Martinic, S. y M. Pardo. (2003). “Aportes de la Investigación Educativa Iberoamericana para el Análisis de la Eficacia Escolar” en: F.J. Murillo. *La Investigación sobre Eficacia Escolar en Iberoamérica.* Revisión Internacional sobre Estado del Arte, Convenio Andrés Bello- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, España y CIDE, Chile.

Mato, D. (2012). Educación Superior y Pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina. Normas, políticas y prácticas. UNESCO. Venezuela.

Mayer, F.; Roca, L.; Tejerina, V. (2010). Saberes y aprendizajes del pueblo Tsimane’ UNICEF - Universidad Mayor de San Simón (UMSS) Bolivia.

McMeekin, R.W. (2006). “Hacia una comprensión de la accountability educativa y cómo puede aplicarse en los países de América Latina”. En *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*, J. Corvalán y R.W. McMeekin (ed.), pp.19-49.

MEC-BID. (2012). Programa de Fortalecimiento de la Reforma Educativa de la Educación Básica Escuela Viva Ekokatúva. Ministerio de Educación Paraguay MEC /BID.

Mendoza, S. (2010). Estudio de caso de Venezuela. Grupo étnico Añú, radicado en la laguna de Sinamaica. En G. Fujimoto (*Ed*.), *Tendencias de las políticas de transición en comunidades indígenas, rurales y de frontera en Colombia, Chile, Perú y Venezuela: Estudios de Casos.* Organización de los Estados Americanos (OEA); Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral (SEDI); Departamento de Desarrollo Humano, Educación y Cultura.

Meyer J.W., Ramirez, F.O., Soysal, Y.N. (1992). World expansion of mass education, 1870 – 1980. *Sociology of Education*, Vol. 65, April.

Mollis, M. (2010). Las transformaciones de la Educación Superior en América Latina: identidades en construcción. *Educación Superior y Sociedad* Nº 1, Año 15. Caracas. UNESCO – IESALC.

Morimer, Jeylan y Helga Krüger. 2000. Pathways from school to work in Germany and the United States. En *Handbook of the Sociology of Education*, M.T. Halliman (editor), Springer.

Moya, R. (2009). La interculturalidad para todos en América Latina. En *Interculturalidad, educación y ciudadanía*. López, L. E. (*Ed*.). FUNPROEIB Andes, Plural Editores. Bolivia

Muñoz, H. (2002). Rumbo a la Interculturalidad en educación. Maestría en Sociolingüística de la Educación Básica y Bilingüe. Unidad Oaxaca de la Universidad Pedagógica y Departamento de filosofía de la Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa. México

Mourshed, Mona, Chinezi Chijioke y Michael Barber (2012). *Cómo continúan mejorando los sistemas educativos de mayor progreso en el mundo*. McKinsey & Company, PREAL Serie Documentos Nº 61.

ONU. (2009). Convención sobre los Derechos del Niño. OBSERVACIÓN GENERAL Nº 11. Los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención. Comité de los Derechos del Niño. Naciones Unidas. Ginebra

Nascimento, A. (2006). Entender o outro - a criança indígena e a questão da educação infantil. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. Brasil

Núñez, I. (2003). El profesorado, su gremio y la reforma de los años ’90: presiones de cambio y evolución de la cultura docente. En *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar chileno*. C. Cox (ed.), Editorial Universitaria, pp. 455-517.

Neubauer, R. & Trigo de Silveira, G. (2009). Gestión de los sistemas escolares ¿Qué caminos seguir? En Schwartzman S. & Cox,C. (Eds).*Políticas Educativas y cohesión social en América Latina*. Santiago: uqbar ediciones.

OEI (2012). 2021. Metas educativas. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios.

OECD. (2001). Starting Strong. Early Childhood Education and Care.

OECD. (2009). *Los docentes son importantes: atraer, formar y conservar a los docentes eficientes*. OECD.

OECD. (2010). PISA 2009 Results: What students know and can do (volume I). OECD.

OECD. (2010). PISA 2009 Results: Overcoming social background (volume II). OECD.

OECD. (2010). PISA 2009 Results: What makes a school successful? (volume IV). OECD.

OECD. (2012). Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care. OECD Publishing.

OIT. (1989). Convenio Nº 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Ginebra

OIT. (2010). Trabajo decente y juventud en América Latina. Lima, OIT – PREJAL.

OREALC/UNESCO. (2008). The state of education in Latin America and the Caribbean: guaranteeing quality education for all. OREALC/UNESCO.

OREALC/UNESCO. (2011).*Temas educativos centrales en América Latina y el Caribe*. Encuentro Preparatorio Regional 2011.NacionesUnidas–ConsejoEconómico y Social. ECOSOC – RMA. Borrador 2.

Oyarce, A.M. (2012). Salud materno infantil de pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina: una relectura desde el enfoque de derechos. CEPAL, Organización Panamericana de la Salud (OPS) y Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA).

Pardo, M.; Valenzuela, J. P.; Acuña, F.; Fuenzalida, D.; Molina, D.; Neira, P.; Quinteros, C.; Sevilla, A.; Toledo, G. (2011). Estudio sobre la implementación de la Educación Intercultural Bilingüe Chile. CIAE, Universidad de Chile. Ministerio de Educación. Chile

Patrinos, H.; Barrera-Osorio, F. & Guáqueta, J. (2009). The role and impact of public-private partnership in education. The World Bank: Washington, D.C.

Pinto, A. (1984). Metropolización y terciarización: malformaciones estructurales en el desarrollo latinoamericano. Revista de la CEPAL Nº 24 .

PREAL (2007). Políticas Educativas para la niñez trabajadora. Hacia la erradicación del Trabajo Infantil en Centroamérica y República Dominicana. PREAL- Primero Aprendo: Santiago.

Quintini, G. (2011).Rightforthejob: over-qualifiedorunder-skilled?. OECD Social, employment and migrationworkingpapers Nº 120. OCDE.

Raftery, A., &Hout, M. (1993). MaximallyMaintainedInequality: Expansion, Reform and Opportunity in IrishEdutaction, 1921-75. *Sociology of Education* , 41-62.

Ravela, P. et al. (2008). *Las Evaluaciones Educativas que América Latina Necesita*. PREAL.

Reich, R. (1991). The work of nations. Knopf, Nueva York.

Reimers, F.; Da Silva, C. & Treviño, E. (2006). Where is the “education” in conditional cash transfers in education?.UNESCO Institute for Statistics.

Renate, S. (2007). Proeduca. GTZ Agencia Cooperación Alemana. Perú

Rivera, B.; Currais, L. & Rungo, P. (2009). Impacto de los programas de transferencia condicionada de renta sobre el estado de salud: el programa bolsa familia de Brasil. *Revista Española de Salud Pública.* 83 (1) pp 85-97.

Rose, P., (2007) Supporting Non-state Providers in Basic Education Service Delivery. *CREATE Pathways to Access Research Monograph* No. 4. Brighton: University of Sussex

Rockoff, J. (2004). The Impact of Individual Teacher son Student Achievement: Evidence from Panel Data. *The American Economic Review*, Vol. 94, No. 2

Salgado, C. y E. Tréllez (2009). *Políticas, estrategias y planes regionales, subregionales y nacionales en educación para el desarrollo sostenible y la educación ambiental en América Latina y el Caribe*. OREALC UNESCO.

Salvatierra, C.; Mamani, V. H.; Caimani , C. (2010). Saberes y aprendizajes entre los tsimane'-mosetenes. UNICEF y la Universidad Mayor de San Simón (UMSS). Bolivia

Secretaría Presidencial de la Mujer. 2006 Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas y Plan de Equidad de Oportunidades Guatemala

Shavit, Y., Arum, R. & Gamoran, A. (2007) Stratification in higher education. A Comparative study. Stanford University Press, Stanford.

Scheerens, J. (2000). Improving school effectiveness. UNESCO – IIEP.

Schulz, W., Ainley, J., Fraillon, J., Kerr, D., & Losito, B. (2010). ICCS 2009 international report: civic knowledge, attitudes, and engagement among lower- secondary students in 38 countries. Amsterdam: IEA.

Schulz, W., Ainley, J., Fraillon, J., Kerr, D., & Losito, B. (2011). ICCS 2009 Latin American Report. Civic knowledge and attitudes among lower-secondary students in six Latin American countries. Amsterdam: IEA.

SERNAM. (2007). Agenda de Género 2006/2010. Chile.

SITEAL. 2008. *La escuela y los adolescentes. Informes sobre tendencias sociales y educativas en América Latina 2008*. IIPE-UNESCO y OEI.

SITEAL. (2011). Dato destacado 23. Cobertura relativa de la educación pública y privada en América Latina.

Solt, F. (2008). Economic Inequality and Democratic Political Engagement. American Journal of Political Science, 52(1), 48–60.

Solt, F. (2010). Does Economic Inequality Depress Electoral Participation? Testing the Schattschneider Hypothesis. *Political Behavior*, 32(2), 285–301. doi:10.1007/s11109-010-9106-0

Sunkel, G., Trucco, D., Möller, S. (2011) *Aprender y enseñar con las tecnologías de la información y las comunicaciones en América Latina: potenciales beneficios*. Santiago, CEPAL.

Stuart, J. &Tatto, M.T. (2000). Designs for initial teacher preparation programs: an international view. *International Journal of Educational Research*. 33 pp. 493-514

Temas educativos centrales en América Latina y El Caribe. (2011). Encuentro preparatorio regional Naciones Unidas – Consejo Económico y Social. Revisión Ministerial anual. Argentina.

Tenti, Emilio (2012). Docentes y alumnos: encuentros y desencuentros entre generaciones. En *La escolarización de los adolescentes: desafíos culturales, pedagógicos y de política educativa* (C. Bellei et al.), IIPE-UNESCO, Buenos Aires.

Tenti, Emilio (coordinador). 2009. *Abandono Escolar y Políticas de Inclusión en la Educación Secundaria.* IIPE-UNESCO y PNUD.

Tokman, V. (2001). De la informalidad a la modernidad. Santiago: OIT.

Tooley, J. (2001) Serving the Needs of the Poor: The Private Education Sector in Developing Countries. In: C. Hepburn (Ed.) *Can the Market Saveour Schools?* Vancouver: The Frazer Institute.

Treviño, E. (2007). Are indigenous schools promoting learning among indigenous children in Mexico? A comparison of indigenous student achievement in indigenous and rural schools. A Thesis Presented to

the Faculty of the Graduate School of Education of Harvard University in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Doctor of Education

Treviño, E.; Valdés H; Castro, M; Costilla R.; Pardo C.; Donoso. F. (2010). Factores Asociados al logro cognitivo de los estudiantes de América Latina y el Caribe. SERCE, OREALC/ UNESCO. Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación. LLECE: Santiago.

Treviño, E.; Place, K.; Gempp, R. (2012). Análisis del clima escolar: poderoso factor que explica el aprendizaje en América Latina y el Caribe. Coordinación Técnica del LLECE. UNESCO-OREALC.

UNESCO. (2002). Educación y diversidad cultural. México

UNESCO (2002). EFA Global Monitoring Report. Education For All. Is the World on Track?. UNESCO.

UNESCO. 2005. *Secondary Education Reform: Towards a convergence of knowledge acquisition and skills development*. UNESCO.

UNESCO (2005). EFA Global Monitoring Report. Education For All. The Quality Imperative. UNESCO.

UNESCO. (2006). Informe de seguimiento de la EPT en el mundo. La alfabetización, un factor vital. UNESCO.

UNESCO. (2007a). Informe de seguimiento de la EPT en el mundo. Bases Sólidas. Atención y Educación en la Primera Infancia.

UNESCO. (2007b). Panorama Regional: América Latina y el Caribe. Bases Sólidas. Atención y Educación en la Primera Infancia.

UNESCO. (2008). Informe de seguimiento de la EPT en el mundo. Educación para todos en 2015. ¿Alcanzaremos la Meta?

UNESCO. (2009). Informe de seguimiento de la EPT en el Mundo. Superar la desigualdad. ¿Por qué es importante la gobernanza?

UNESCO. (2010). Informe de seguimiento de la EPT en el Mundo. Marginalizados.

UNESCO. (2011a). Informe de seguimiento de la EPT en el Mundo. Una crisis encubierta: conflictos armados y educación.

UNESCO. (2012). Informe Regional de Monitoreo del progreso hacia una Educación de Calidad Para Todos en América Latina y El Caribe.

UNESCO (2012b). Informe de seguimiento de la EPT en el Mundo. Los jóvenes y las competencias.

UNESCO - INNOVEMOS (2012) Políticas y prácticas en alfabetización de personas jóvenes y adultas. Lecciones desde la práctica innovadora en América Latina y el Caribe. Santiago, UNESCO – RIL.

UNESCO. – LLECE. (2008). *Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe. Resumen ejecutivo del primer reporte de resultados del segundo estudio regional comparativo y explicativo.* Santiago, UNESCO – LLECE.

UNESCO – UIS. (2012). ICT in education in Latin America and the Caribbean. A regional analysis of ICT integration and e-readiness. Montreal: UNESCO.

UNDP. (2010). Regional Human Development Report for Latin America and the Caribbean 2010.

UNICEF. (2007). La infancia y los objetivos del desarrollo del milenio. Avances hacia “un mundo apropiado para los niños y niñas”

UNICEF. (2008). Estado mundial de la infancia. La infancia y los objetivos del desarrollo del milenio. Avances hacia “un mundo apropiado para los niños y niñas”

UNICEF - UNESCO. (2008). Un enfoque de la educación para todos basado en los derechos humanos. UNICEF / UNESCO, Nueva York, USA.

Vaillant, D. (2009). La profesión docente: lecciones para diseñadores de políticas sobre reformas que funcionan. En Schwartzman, S. y Cox, C. (Eds.) *Políticas educativas y cohesión social en América latina*. Santiago: uqbar editores

Valenzuela, Juan. P. (2005). Partial Evaluation of a Big Reform in the Chilean Educational System: From a Half Day to a Full Day Schooling. PhD thesis, University of Michigan, Ann Arbor.

Valenzuela, J.P., C. Bellei y D. De los Ríos (2010). "Segregación escolar en Chile" (2010). En Martinic, S. & Elacqua, G. (eds.) *Fin de Ciclo: Cambios en la Gobernanza del Sistema Educativo*. Santiago, Facultad de Educación, Pontificia Universidad Católica de Chile y Oficina Regional para América Latina y el Caribe UNESCO, pp. 209-229.

Vegas, E. (2009). ¿Cómo mejorar las políticas de desarrollo profesional docente a fin de atraer, perfeccionar y retener profesores efectivos?. En Bellei, C.; Contreras, D.; Valenzuela, J.P. (eds.). *La agenda pendiente en educación. Profesores, administradores y recursos: propuestas para la nueva arquitectura de la educación chilena*. Santiago: Programa de investigación en educación Universidad de Chile – UNICEF.

Vegas, E. &Santibañez, L. (2010). La promesa del desarrollo en la Primera Infancia en Latinoamérica y el Caribe. Washington: Banco Mundial & Mayol ediciones.

Weller, J. (2001). Procesos de exclusión e inclusión laboral: la expansión del empleo en sector terciario. Santiago: CEPAL.

Witte, J. F. (2009). Vouchers. En *Handbook of Education Policy Research*, G. Sykes, B. Schneider y D. Plank (ed.), AERA, pp. 491-501.

Zapata, C. & Abarca, G. (2007). Indígenas y Educación Superior en Chile. Caso Mapuche. Consejo Nacional de Educación (CNED): Santiago

Zúñiga, M. (2010). "Inquietantes respuestas a inquietudes sobre la Educación Intercultural Bilingüe en el Sur Andino". Save The Children: Lima.

Anexo 1.
Resultados análisis de regresión: factores asociados al logro de objetivos de educación para todos en 2010.

Variable dependiente: Tasa neta en educación pre-primaria 2010

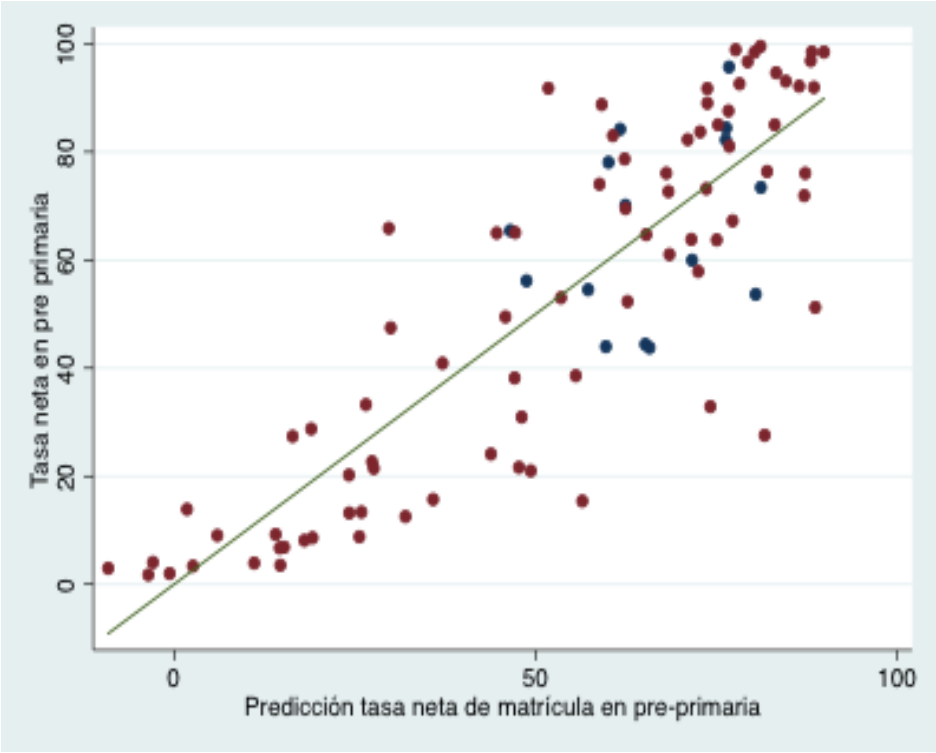
Variables	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
PIB por habitante	1.243***	-0,136	-0,0544	1.136**	2.023***
	(0,23)	(0,24)	(0,24)	(0,52)	(0,54)
PIB por habitante al cuadrado				-0.0200***	-0.0264***
				(0,01)	(0,01)
Gasto educacional % del PIB		2.881***	2.823**	2.168*	
		(1,09)	(1,11)	(1,11)	
Rural		-0.406***	-0.364***	-0.281**	-0,0937
		(0,14)	(0,13)	(0,13)	(0,12)
Mortalidad infantil		-0.412***	-0.396***	-0.323**	-0.294**
		(0,14)	(0,15)	(0,15)	(0,14)
Participación laboral femenina		0,021			
		(0,15)			
% de la población en edad pre-escolar		-3.499**	-3.547**	-2.973**	-2.148*
		(1,50)	(1,44)	(1,36)	(1,29)
América Latina y el Caribe			5,476	6,317	10.57**
			(5,53)	(5,26)	(4,62)
Constante	35.27***	86.87***	84.64***	70.24***	55.75***
	(3,51)	(10,74)	(10,87)	(11,26)	(10,74)
Observaciones	122	94	96	96	120
R-cuadrado	0,328	0,703	0,705	0,721	0,653

***p<0.01, **p<0.05, *p<0.1

Nota: La variable de control Gasto educacional como % del gasto del gobierno fue eliminada del modelo, por no resultar relevante.

Relación entre la tasa neta de matrícula preprimaria observada en 2010 y predicha (modelo 4, 96 países incluidos).

El gráfico permite visualizar esta relación: cada país es un punto, en azul los países latinoamericanos; la distancia vertical a la línea de regresión indica la diferencia entre la tasa de matrícula real y la esperada dada las características de cada país. Punto sobre la línea indica tasa real por sobre lo esperado; punto bajo la línea, tasa real bajo lo esperado.



Variable dependiente: Tasa de sobrevivencia en el 5to grado 2010

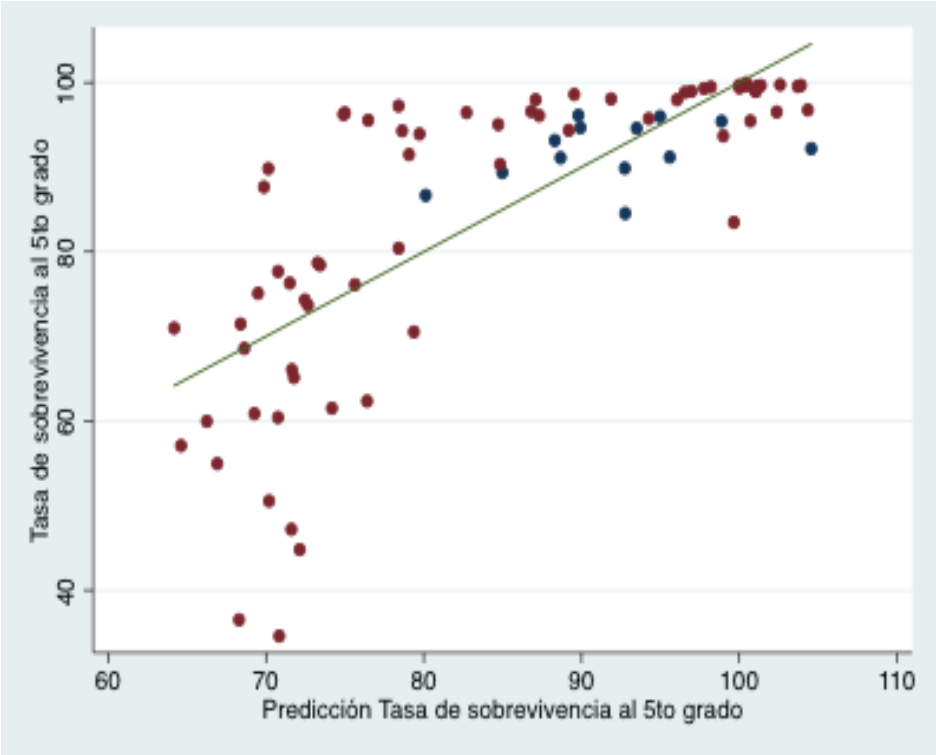
Variables	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
PIB por habitante	0.674***	0.263**	0,2	0,624	0.330***	1.301***
	(0,09)	(0,10)	(0,20)	(0,64)	(0,11)	(0,48)
PIB por habitante al cuadrado						-0.0189**
						(0,01)
Gasto educacional % del PIB		1.379**	2.141***	2.080***	1.420**	1.046*
		0,645	(0,70)	(0,76)	0,615	0,541
Rural			-0,077	-0,106		
			(0,11)	(0,14)		
Tasa neta de ingreso a primaria				-0,147		
				(0,12)		
% de repetidores en primaria			-1.173***	-0.909**		
			(0,27)	(0,34)		
% de la población en edad primaria		-1.839***	-0,794	-1,128	-1.658***	-0,951
		(0,40)	(0,67)	(1,23)	(0,41)	(0,62)
LAC					9.417***	7.643***
					(2,37)	(2,38)
Constante	75.90***	96.04***	92.46***	104.2***	91.31***	79.49***
	(2,15)	(6,63)	(8,79)	(19,97)	(7,12)	(10,41)
Observaciones	101	80	62	40	80	80
R-cuadrado	0,333	0,494	0,58	0,577	0,535	0,564

***p<0.01, **p<0.05, *p<0.1

Nota: La variable de control Gasto educacional como % del gasto del gobierno fue eliminada del modelo, por no resultar relevante.

Relación entre la tasa de sobrevivencia al quinto grado de educación primaria observada en 2010 y predicha (modelo 6, 80 países incluidos).

El gráfico permite visualizar esta relación: cada país es un punto, en azul los países latinoamericanos; la distancia vertical a la línea de regresión indica la diferencia entre la tasa de matrícula real y la esperada dada las características de cada país. Punto sobre la línea indica tasa real por sobre lo esperado; punto bajo la línea, tasa real bajo lo esperado.



Variable dependiente: Tasa neta de matrícula en secundaria 2010

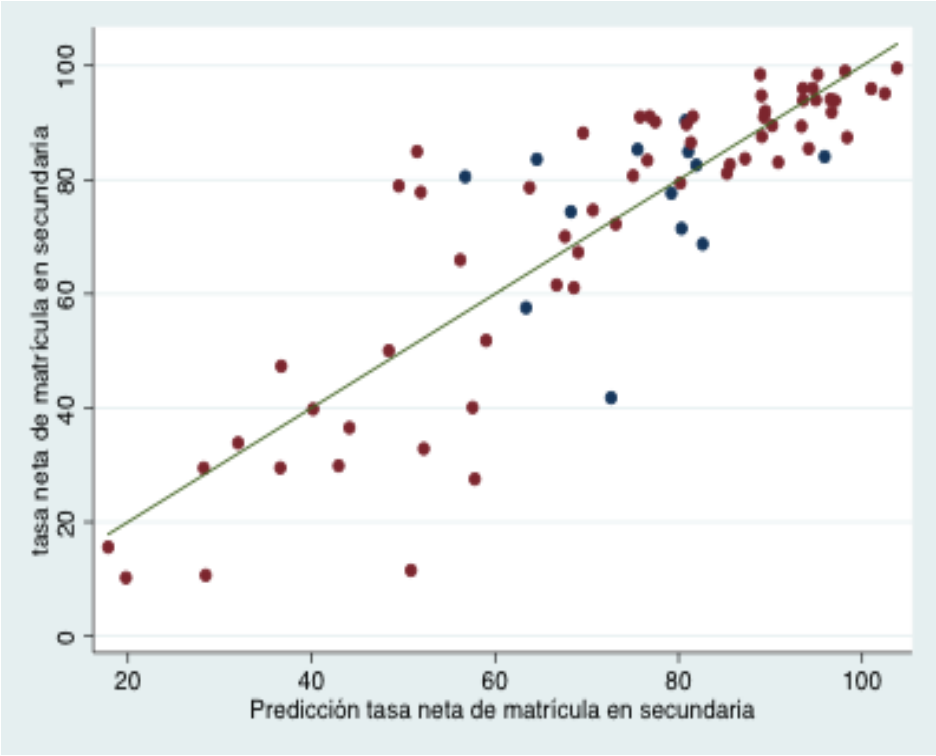
Variables	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
PIB por habitante	0.943***	0,111	0,128	0,0718	0,122	1.262***
	(0,17)	(0,26)	(0,11)	(0,19)	(0,19)	(0,33)
PIB por habitante al cuadrado						-0.0182***
						(0,00)
Gasto educacional % del PIB		0,162	-0,515	0,411	0,537	0,0825
		(0,91)	(0,45)	(0,81)	(0,83)	(0,71)
Rural		-0.271***	-0,062	-0,0508	-0,0472	0,0501
		(0,10)	(0,11)	(0,13)	(0,12)	(0,11)
% de la población en edad secundaria		-4.479***	-1.507**	-3.579***	-3.471***	-2.808***
		(0,92)	-(0,73)	(1,01)	(0,98)	(0,95)
Tasa de sobrevivencia al último grado de educación primaria			1.003***			
			(0,09)			
Tasa neta en educación primaria			0.571***	1.111***	1.089***	0.943***
			(0,18)	(0,30)	(0,31)	(0,31)
LAC					4,437	4,495
					(4,71)	(4,54)
Constante	56.77***	128.7***	-48.80*	8,265	6,805	1,651
	(3,42)	(12,68)	(24,60)	(39,04)	(38,93)	(37,50)
Observaciones	108	84	50	75	75	75
R-cuadrado	0,333	0,638	0,908	0,715	0,719	0,747

***p<0.01, **p<0.05, *p<0.1

Nota: La variable de control Gasto educacional como % del gasto del gobierno fue eliminada del modelo, por no resultar relevante.

Relación entre la tasa neta de matrícula en la educación secundaria observada en 2010 y predicha (modelo 6, 75 países incluidos).

El gráfico permite visualizar esta relación: cada país es un punto, en azul los países latinoamericanos; la distancia vertical a la línea de regresión indica la diferencia entre la tasa de matrícula real y la esperada dada las características de cada país. Punto sobre la línea indica tasa real por sobre lo esperado; punto bajo la línea, tasa real bajo lo esperado.



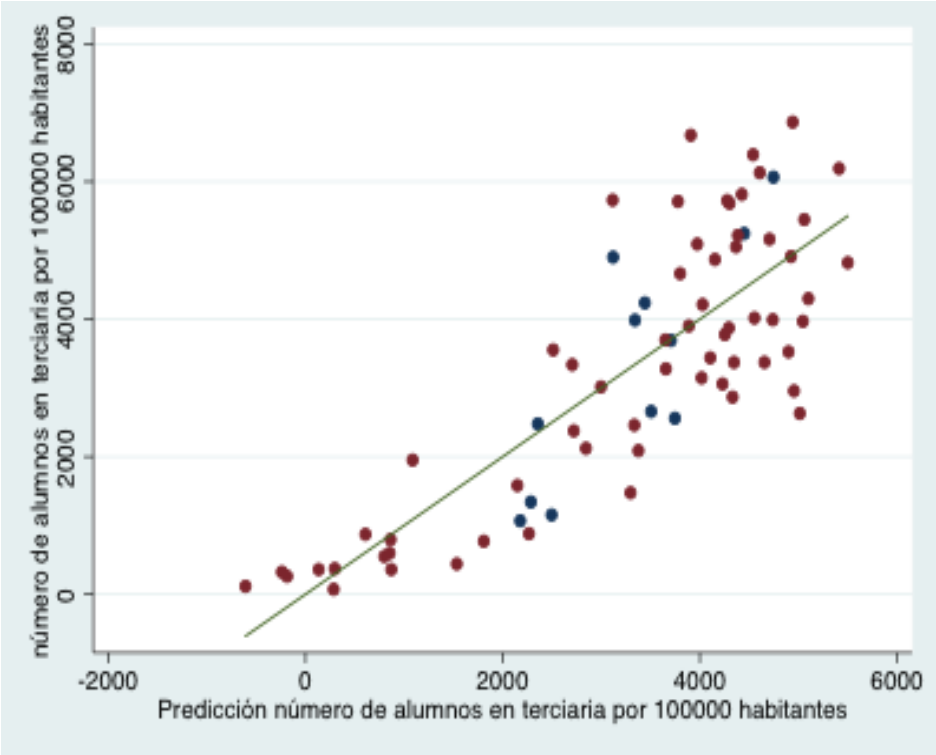
Variable dependiente: Número de alumnos en educación terciaria por cada 100,000 habitantes 2010

Variables	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
PIB por habitante	58.39***	-49.55**	-51.15**	-41.03**	-45.44**	23,66
	(19,07)	(22,04)	(19,62)	(17,17)	(17,80)	(39,34)
PIB por habitante al cuadrado						-1.137**
						(0,49)
Gasto educacional % del gasto del gobierno		100.1***				
		(36,35)				
Gasto educacional % del PIB			173.1**	167.7***	159.4***	130.3**
			(65,23)	(59,76)	(59,56)	(54,74)
Rural		-48.54***	-45.87***	-38.31***	-39.09***	-33.77***
		(11,24)	(10,18)	(9,85)	(9,93)	(10,21)
Tasa neta de educación secundaria		43.18***	40.91***	45.55***	47.24***	39.48***
		(6,82)	(7,20)	(7,11)	(6,83)	(7,62)
% de la población en edad terciaria		-141,3	-103,2			
		(132,90)	(122,70)			
LATIN					-434,2	-419
					(382,50)	(371,10)
Constante	2,133***	2686	2,962*	1277	1366	1286
	(257,80)	(1641,00)	(1528,00)	(808,70)	(824,80)	(801,60)
Observaciones	128	53	60	74	74	74
R-cuadrado	0,174	0,681	0,667	0,646	0,653	0,67

***p<0.01, **p<0.05, *p<0.1

Relación entre el número de alumnos en educación terciaria por cada 100,000 habitantes observado en 2010 y predicho (modelo 6, 74 países incluidos).

El gráfico permite visualizar esta relación: cada país es un punto, en azul los países latinoamericanos; la distancia vertical a la línea de regresión indica la diferencia entre la matrícula real y la esperada dada las características de cada país. Punto sobre la línea indica matrícula real por sobre lo esperado; punto bajo la línea, tasa real bajo lo esperado.



Estadística descriptiva de las variables incorporadas en los análisis de regresión: metas EFA al 2010.

Variable	Observaciones (países)	Promedio	Desviación Estándar	Mínimo	Máximo
Variables dependientes					
Tasa neta de educación en pre-primaria	127	53,67	31,65	1,77	99,51
Tasa de sobrevivencia al 5º gado de educación primaria	102	84,66	16,09	34,58	99,95
Tasa neta de matrícula en educación secundaria	112	70,81	24,17	10,23	99,54
Alumnos en educación terciaria por 100000 habitantes	135	2888,26	2008,20	72,00	7601,10
Variables explicativas					
PIB por habitante	172	12,15	13,42	0,32	69,80
Porcentaje población rural	182	44,97	22,48	1,20	89,00
Mortalidad Infantil	180	31,01	29,24	1,60	113,70
Participación laboral femenina	170	52,92	16,22	12,90	88,30
Tasa neta de ingreso a primaria	98	67,13	18,92	16,38	98,54
Porcentaje de repetidores en primaria	115	6,62	6,49	0,50	33,87
Tasa de sobrevivencia al último año de educación primaria	109	83,11	18,45	26,96	99,95
Gasto educacional cómo % del gasto de gobierno	115	15,05	4,78	7,23	25,71
Gasto educacional como % del PIB	131	4,97	2,10	1,19	13,97
Porcentaje de la población en edad pre primaria	185	5,24	2,65	1,16	13,35
Porcentaje de la población en edad primaria	186	10,75	4,51	1,20	20,68
Porcentaje de la población en edad secundaria	185	11,21	3,09	2,43	18,46
Porcentaje de la población en edad terciaria	143	8,98	1,63	1,81	12,65
Tasa neta de matrícula en educación primaria	146	89,32	11,24	33,45	99,97

Anexo 2.
Resultados análisis de regresión: avance de América Latina 2000 – 2010 respecto al logro de objetivos de educación para todos.

Variable dependiente: Tasa neta en educación pre-primaria (avance 2000-2010)

Variables	(1)	(2)
Avance América Latina 2000-2010	14.29*	17.96**
	(8,28)	(8,68)
América Latina	1,39	-2,73
	(6,55)	(8,02)
Año	3,29	-3,08
	(4,20)	(4,35)
PIB		2.557***
		(0,44)
PIB2		-0.0323***
		(0,01)
Rural		-0,06
		(0,11)
% de la población en edad pre-escolar		0,00
		(0,00)
Constante	46.56***	32.52***
	(3,44)	(8,95)
Observaciones	232	207

***p<0.01, **p<0.05, *p<0.1

Nota: La variable de control Gasto educacional como % del PIB también fue considerada en el proceso de análisis.

Variable dependiente: Tasa de sobrevivencia al 5to grado (avance 2000-2010)

Variables	(1)	(2)
Avance América Latina 2000-2010	4.310**	5.350**
	(2,10)	(2,35)
América Latina	1,86	-0,28
	(2,94)	(2,41)
Año	2.011*	-1,54
	(1,22)	(1,45)
PIB		1.223***
		(0,28)
PIB2		-0.0166***
		(0,00)
% de la población en edad primaria		-0.999**
		(0,42)
Constante	81.53***	86.95***
	(1,78)	(7,56)
Observaciones	213	196

***p<0.01, **p<0.05, *p<0.1

Nota: Las variables de control Gasto educacional como % del PIB y porcentaje de población rural, también fue considerada en el proceso de análisis.

Variable dependiente: Tasa de neta de matrícula en educación secundaria (avance 2000-2010)

Variables	(1)	(8)
Avance América Latina 2000-2010	1,58	11.53*
	(2,70)	(0,19)
América Latina	6,43	-7.263*
	(4,32)	(3,73)
Año	6.227***	0,62
	(0,96)	(2,76)
PIB		1.077***
		(0,24)
PIB2		-0.0158***
		(0,00)
Gasto educacional % del PIB		-0,10
		(0,46)
% de la población en edad secundaria		-2.628***
		(0,66)
Tasa neta de educación primaria		0.910***
		(0,14)
Constante	59.24***	6,89
	(2,86)	(16,32)
Observaciones	234	141

***p<0.01, **p<0.05, *p<0.1

Nota: La variable de control porcentaje de la población rural también fue considerada en el proceso de análisis.

Variable dependiente: Número de alumnos en educación terciaria por 10000 habitantes (avance 2000-2010)

Variables	(1)	(2)
América Latina*Año	658.0*	-8,03
	(359,30)	(362,30)
América Latina	168,10	160,00
	(308,10)	(311,10)
Año	898.2***	707.5***
	(90,62)	(159,30)
PIB		74.88***
		(26,75)
PIB2		-1.774***
		(0,37)
Rural		-26.27***
		(7,92)
% de la población en edad terciaria		-0,11
		(0,12)
Tasa Neta en educación secundaria		25.60***
		(5,60)
Constante	1,783***	1,388**
	(132)	(663)
Observaciones	288	150

***p<0.01, **p<0.05, *p<0.1

Nota: La variable de control Gasto educacional como % del PIB también fue considerada en el proceso de análisis.

Anexo 3.
Proyecciones al 2015.

En esta sección se describe el procedimiento utilizado para elaborar las proyecciones del cumplimiento de algunos indicadores de Educación Para Todos. Las proyecciones se realizan para el periodo 1998-2015 y se obtienen resultados para intervalos de un año. La estimación se realizó considerando a la región en su conjunto (América Latina y el Caribe).[20] Los indicadores seleccionados para las proyecciones fueron: La tasa bruta de matrícula en educación preprimaria, tasa neta de matrícula en educación primaria, tasa neta de matrícula en educación secundaria y la tasa bruta de matrícula en educación terciaria.

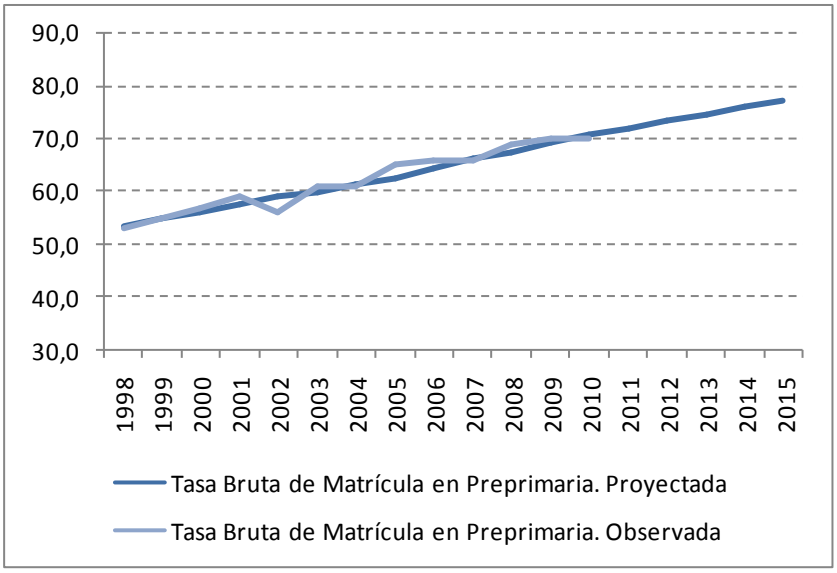
Para las proyecciones en una primera instancia las series fueron suavizadas a través de un método de suavización exponencial doble. El propósito de esta técnica, es desarrollar estimadores para un modelo que describa adecuadamente la relación de la serie Yt con su evolución en el tiempo. Este procedimiento es aplicado a series cuya media cambia en el tiempo y además presentan una tendencia. Donde las series pueden ser modeladas de la siguiente manera:

$$Y_t = \beta_{0t} + \beta_{1t} t + e_t$$

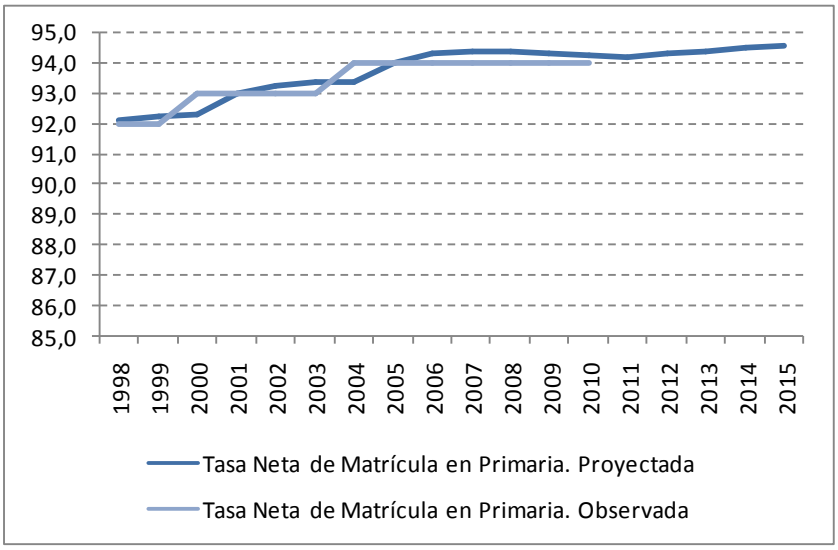
Lo que permite que la media de Y_t dependa de t y que se incremente en la medida que pasa el tiempo. A partir de esta suavización se realizan las proyecciones que se presentan a continuación.

[20] Las estimaciones se hicieron para el total de la región y no a nivel país, sobre la base de las series construidas por UNESCO. Los datos a nivel país presentan datos perdidos, para no realizar imputaciones a nivel país que generen diferencias con las series construidas por UNESCO se decidió utilizar las series construidas por UNESCO para América Latina y el Caribe en su conjunto y hacer las proyecciones sobre estos datos.

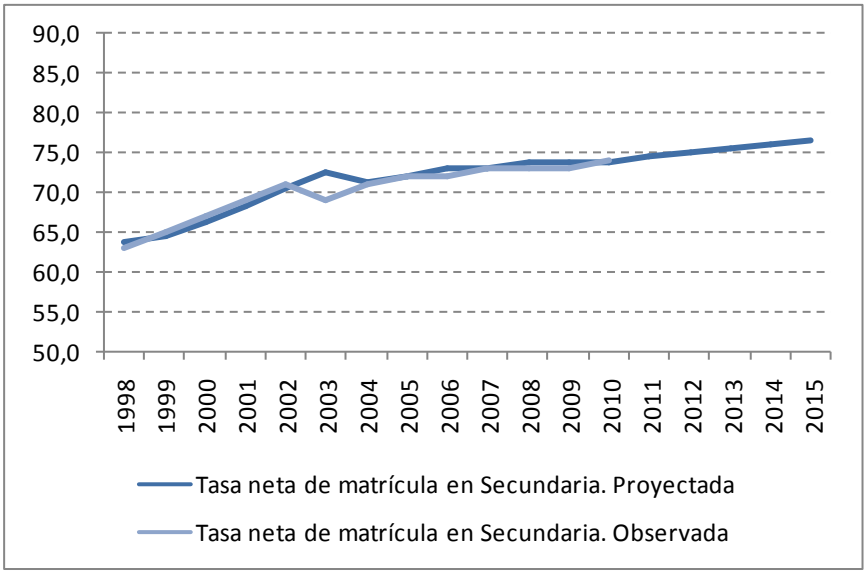
Proyección Tasa bruta de matrícula en preprimaria para América Latina y El Caribe (1998-2015)



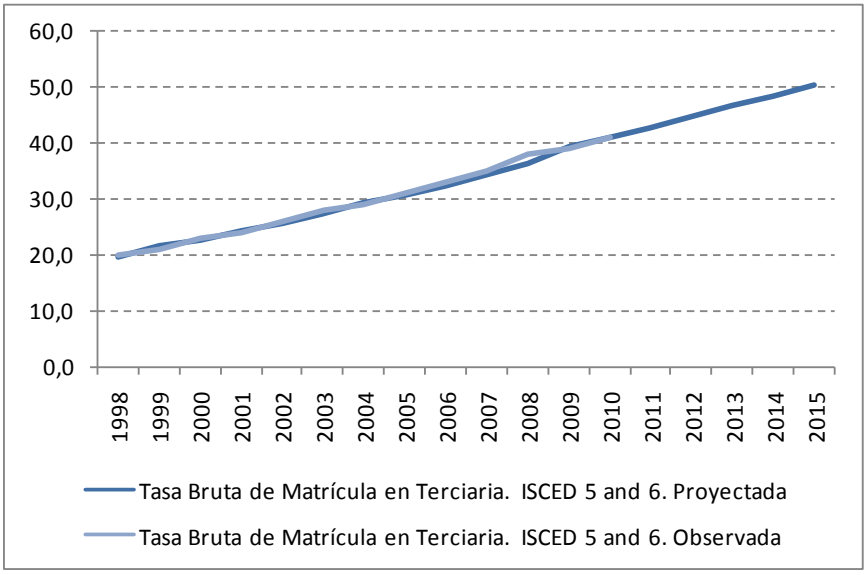
Proyección Tasa neta de matrícula en primaria para América Latina y El Caribe (1998-2015)



Proyección Tasa neta de matrícula en secundaria para América Latina y El Caribe (1998-2015)



Proyección Tasa bruta de matrícula en Terciaria- ISCED 5 and 6- para América Latina y El Caribe (1998-2015)



Anexo4.
Datos y fuentes.

Período de referencia de los datos y la información

El período de referencia para los datos de educación y financieros presentados en esta publicación corresponde al año académico o fiscal que finaliza en 2010, o bien al año más reciente para el que se dispone de información dentro del período 2008-2009. En los casos en que se presenta un análisis temporal, se utilizan datos del 2000, o bien del año para el que se cuenta con información entre 2001, en prioridad, o 1999.

Los indicadores de alfabetización corresponden a los datos más recientes disponibles para el período 2008-2010, o estimados por el Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS).

Si un año de referencia determinado abarca dos de calendario, se establecerá con el más reciente. Por ejemplo, el año escolar 2009/2010 se indicará como 2010.

Fuentes de Información

Educación

Los antecedentes de financiamiento de la educación, de alfabetismo, de matrícula escolar y de progreso, provienen de la base de datos internacional sobre educación, a cargo del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS).

Los datos utilizados para calcular las tasas de conclusiones y los índices de paridad provienen de las Encuestas de Hogares acopiadas por los países y procesadas y tratadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), también relacionadas de acuerdo con los estándares internacionales en educación definidos por la UNESCO.

Finalmente, se presentan resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) del Laboratorio Latinoamericano de la Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), gestionado por la OREALC/UNESCO Santiago.

Población

Los datos de población provienen de la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, revisión 2008. La División proporciona esos datos al UIS para el cálculo de indicadores, pero no suministra datos por edad sobre países cuya población total es menor a 100 mil habitantes. En caso de no disponer de reseñas de la División de Población, se utilizaron datos nacionales o estimaciones del UIS.

Economía

Los datos sobre economía provienen de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).