



# **METAS EDUCATIVAS 2021: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES**

**INFORMES SOBRE TENDENCIAS  
SOCIALES Y EDUCATIVAS  
EN AMÉRICA LATINA 2010**



Organización  
de Estados  
Iberoamericanos  
Para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura



Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura



Instituto Interamericano de  
Planeamiento de la Educación  
Sede Regional Buenos Aires



**SITEAL**

SISTEMA DE INFORMACIÓN DE TENDENCIAS  
EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA

# **METAS EDUCATIVAS 2021: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES**

**INFORME SOBRE TENDENCIAS  
SOCIALES Y EDUCATIVAS  
EN AMÉRICA LATINA  
2010**

# **METAS EDUCATIVAS 2021: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES**

**INFORME SOBRE TENDENCIAS  
SOCIALES Y EDUCATIVAS  
EN AMÉRICA LATINA  
2010**

© UNESCO  
International Institute for Educational Planning  
7-9 rue Eugène-Delacroix  
75116, París  
Francia

© IIPE - UNESCO Sede Regional Buenos Aires  
Agüero 2071  
C1425EHS, Buenos Aires  
Argentina  
[www.iipe-buenosaires.org.ar](http://www.iipe-buenosaires.org.ar)

© Organización de Estados Iberoamericanos  
para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)  
Bravo Murillo 38  
28015, Madrid  
España  
[www.oei.es](http://www.oei.es)

Fotografías: Javier Moreno  
ISBN: 978-987-1439-74-4

Las opiniones de los autores expresadas en este informe no representan necesariamente los puntos de vista del IIPE-UNESCO ni de la OEI.

Las designaciones empleadas y la presentación del material no implican la expresión de opinión alguna, cualquiera que ésta fuere, por parte de la OEI, la UNESCO o el IIPE, concernientes al estatus legal de cualquier país, territorio, ciudad o área, o de sus autoridades, fronteras o límites.

El Informe sobre Tendencias Sociales y Educativas en América Latina es una publicación elaborada en el marco del proyecto SITEAL, iniciativa que comparten la sede del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO en Buenos Aires y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

La coordinación general del informe estuvo a cargo de Néstor López, y su texto fue elaborado por Vanesa D'Alessandre, Néstor López y Lilia Toranzos. Florencia Sourrouille se ocupó de la producción de los mapas y participó en la sistematización y el análisis de la información utilizada en el capítulo 3. Cecilia Pozzo se desempeñó como consultora de redacción, y Valeria Dulitzky y Julieta Ulanovsky fueron las responsables del diseño gráfico y la diagramación.

El IIPE-UNESCO Buenos Aires y la OEI desean expresar un profundo agradecimiento a las direcciones y los institutos de estadísticas de los países de la región por permitir el acceso a la información utilizada en todas las actividades desarrolladas desde el proyecto SITEAL.



# ÍNDICE GENERAL

## PRÓLOGOS

Álvaro Marchesi	15
Margarita Poggi	17

## INTRODUCCIÓN 21

<b>CAPÍTULO 1 Acceso y permanencia de los niños y adolescentes en los sistemas educativos de América Latina</b>	<b>29</b>
<b>1. Los cinco escenarios educativos de la región</b>	<b>35</b>
Grupo 1: alto egreso en el nivel primario, alto egreso en el nivel secundario (Argentina, Chile y Perú)	41
Grupo 2: alto egreso en el nivel primario, egreso medio en el nivel secundario (Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Panamá)	52
Grupo 3: alto egreso en el nivel primario, bajo egreso en el nivel secundario (Paraguay y Uruguay)	59
Grupo 4: egreso medio en el nivel primario, egreso medio en el nivel secundario (República Dominicana y El Salvador)	63
Grupo 5: egreso medio en el nivel primario, bajo egreso en el nivel secundario (Honduras, Guatemala y Nicaragua)	73
<b>2. Heterogeneidad entre países en momentos clave de la escolarización</b>	<b>76</b>
Países del grupo 1: Argentina, Chile y Perú	78
Países del grupo 2: Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Panamá	82
Países del grupo 3: Paraguay y Uruguay	96
Países del grupo 4: República Dominicana y El Salvador	98
Países del grupo 5: Honduras, Guatemala y Nicaragua	103
 <b>CAPÍTULO 2 Notas sobre la calidad de las prácticas educativas en la región</b>	 <b>115</b>
<b>1. Recursos aplicados a las tareas de enseñanza en las escuelas primarias: las bibliotecas y las computadoras</b>	<b>121</b>
Bibliotecas y libros	122
Computadoras e Internet	124
<b>2. Los docentes de las escuelas primarias</b>	<b>130</b>
Profesionalidad docente	131
Algunas notas sobre la formación de los docentes	131
El desafío del multilingüismo en las comunidades indígenas	139
<b>3. ¿Cuánto aprenden los alumnos?</b>	<b>145</b>

<b>CAPÍTULO 3</b>	<b>La dimensión temporal de la agenda educativa</b>	<b>155</b>
1.	¿Existe un techo para los procesos de expansión educativa?	157
2.	¿Pueden alcanzarse las Metas 2021 a este ritmo?	168
3.	La heterogeneidad de los escenarios educativos en los países	173
4.	Largo plazo y corto plazo:	
	¿es posible acelerar los procesos de expansión?	175
5.	Metas blandas y metas duras en el acceso al conocimiento	185
<b>CONCLUSIONES</b>		<b>195</b>
<b>ANEXO METODOLÓGICO</b>		<b>201</b>
<b>SISTEMAS DE INFORMACIÓN PARA CONSULTA EN INTERNET</b>		<b>205</b>
<b>¿QUÉ ES EL SITEAL?</b>		<b>208</b>

## ÍNDICE DE RECUADROS

### **METAS EDUCATIVAS 2021:**

la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios 23

#### **→ META GENERAL PRIMERA**

Participar, pero ¿en qué y con qué fin? 32

Juan Eduardo García-Huidobro S.

La participación social desde una perspectiva democrática 38

Camilla Croso

#### **→ META GENERAL SEGUNDA**

Diversidad y Metas 2021 48

Anna Lucia D'Emilio

Diversidades de todas y todos en un marco de inclusión democrática 56

Renato Operti

#### **→ META GENERAL TERCERA**

La educación inicial en la agenda hacia el 2021 64

Tatiana Romero Rey

Desarrollar aprendizajes que respeten los principios de la pedagogía 70

Gaby Fujimoto

#### **→ META GENERAL CUARTA**

Promoção da leitura e democratização do acesso ao livro no Brasil. 108

Elementos centrais para a melhoria da qualidade da educação básica

José Castilho Marques Neto

La justicia educativa: un desafío urgente y necesario 118

Pablo Gentili

#### **→ META GENERAL QUINTA**

El sentido de los aprendizajes escolares en el escenario actual de la región 126

César Coll

Currículos significativos para o desenvolvimento pessoal dos alunos  
e para o exercício democrático de sua cidadania 136

Ivana de Siquiera

#### **→ META GENERAL SEXTA**

Consideraciones sobre la participación de los jóvenes en la educación  
secundaria superior, en la técnico profesional y en la universitaria 142

María de Ibarrola



La educación técnico profesional nuevamente en la agenda educativa regional 148  
Pedro Daniel Weinberg

→ **META GENERAL SÉPTIMA**

Más oportunidades de educación durante toda la vida 158  
José Rivero

→ **META GENERAL OCTAVA**

El fortalecimiento de la profesión docente y las Metas 2021 164  
Denise Vaillant

Reflexiones en torno al cumplimiento de la meta general octava:  
fortalecer la profesión docente 170  
Beatrice Ávalos

→ **META GENERAL NOVENA**

Espacio Iberoamericano del Conocimiento y la Educación en Ciencia,  
Tecnología y Sociedad (CTS) 176  
José Antonio López Cerezo

→ **META GENERAL DÉCIMA**

Esfuerzo y beneficios de invertir en educación 182  
Alejandro Morduchowicz

Investir mais e melhor em educação 186  
José Marcelino de Rezende Pinto

→ **META GENERAL DÉCIMO PRIMERA**

La evaluación de los sistemas educativos.  
Hacia la consolidación de las experiencias en América Latina 190  
Lilia Toranzos



PRÓLOGOS





**N**os encontramos en un año, 2010, en el que la educación ocupa un lugar preferente en los debates nacionales y en la agenda de las políticas iberoamericanas. Después de un largo y sostenido esfuerzo colectivo, estamos dispuestos a aprobar un proyecto enormemente ambicioso: “Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios”.

El proyecto es ambicioso por sus objetivos. Pretendemos lograr a lo largo de la década una educación que dé una respuesta satisfactoria a demandas sociales que son inaplazables: conseguir que más alumnos estudien, durante más tiempo, con una oferta de calidad reconocida, equitativa e inclusiva, en la que participe la gran mayoría de las instituciones y los sectores de la sociedad. Aspiramos a que dentro de 11 años, la educación iberoamericana haya recuperado el retraso acumulado durante el siglo XX, esté inmersa en los procesos científicos y tecnológicos de vanguardia y sea una referencia en el mundo por su forma de reconocer y de vivir sus raíces multiculturales y multilingües.

El proyecto puede considerarse ambicioso por la enorme participación social que ha generado. Hemos convocado durante estos dos últimos años al conjunto de la sociedad, en especial a la comunidad educativa, para conocer sus opiniones, para mejorar las propuestas iniciales y para comprometer al mayor número de instituciones y personas en el desarrollo del proyecto. Estamos convencidos de que no es posible transformar la educación sin la sensibilidad, la complicitad y el apoyo constante de la gran mayoría de la población.

El proyecto es también ambicioso por su compromiso financiero, por la solidaridad internacional que reclama y por la cooperación que exige. Para cada país, se estudiaron sus metas específicas, se evaluaron los niveles de logro que pretendían alcanzar y sus previsiones presupuestarias. Pero también se ha planteado la creación de un Fondo solidario para la cohesión educativa, que complete el esfuerzo de las naciones, con el fin de que los países y las regiones más pobres perciban la voluntad colectiva de proporcionarles la cooperación necesaria para que alcancen sus metas.

Con esta misma orientación hay que interpretar la propuesta de diez programas de acción compartidos, que han de llevarse a la práctica mediante la cooperación entre los países y que están relacionados con cada una de las metas propuestas. La intención es que en cada uno de ellos participen de forma coordinada los ministerios de Educación, los organismos internacionales interesados, los grupos de expertos, las redes de escuelas, los profesores innovadores y todos aquellos que puedan enriquecerlos y colaborar en su aplicación.

El proyecto es, finalmente, ambicioso, por los desarrollos institucionales que genera. El esfuerzo que debe realizarse a lo largo de la década quedaría incompleto si no se acompañase de algún sistema o procedimiento para realizar su seguimiento y valorar su grado de consecución. Por ello, se ha decidido crear el Instituto de Seguimiento y Evaluación de las Metas Educativas, en cuya dirección han de participar los directores de los institutos de evaluación u organismos similares de cada uno de los países.

También se ha propuesto constituir el Consejo Asesor de la Educación Iberoamericana, donde todos los sectores educativos estén representados. Puesto que estamos convencidos de que no es posible conseguir una educación de calidad para todos sin la participación de todos, hemos creído necesario articular un sistema estable de participación de la sociedad y de la comunidad educativa, para realizar el seguimiento del proyecto a lo largo de la década.

Al día de hoy, hemos completado el primer trayecto de esta iniciativa: la aprobación del proyecto, y lo hemos logrado con un gran consenso político y social. Por delante nos queda el recorrido más importante, el más exigente, el más dilatado en el tiempo: cumplirlo en los tiempos establecidos y llegar a 2021 con la tarea terminada. Durante este tiempo necesitaremos aliento, análisis, adaptación a los cambios sociales, exigencia y compromiso. Por ello, la publicación de este nuevo informe del SITEAL es tan importante. Sus datos, sus reflexiones y sus propuestas han de servirnos para mantener el impulso que nos va a proporcionar la aprobación definitiva del proyecto Metas Educativas 2021 por parte de los ministros de Educación y los jefes de Estado y de Gobierno de los países iberoamericanos en los meses finales de 2010.

**Álvaro Marchesi**

Secretario General de la  
Organización de Estados Iberoamericanos  
para la Educación, la Ciencia y la Cultura

**F**in de la primera década del siglo XXI –o del tercer milenio, según se prefiera– y, a la vez, inicio de la conmemoración de los Bicentenarios de la Independencia en los países de América Latina, el año 2010 marca un momento importante en la región, que invita a reflexionar sobre los logros alcanzados hasta el momento en sus sociedades y en la educación, y a revisar los desafíos pendientes de cara al futuro.

Democracias más consolidadas con experiencia social y política ya acumulada durante algunas decenas de años; contexto económico más estable que permite sostener el crecimiento en el tiempo; mayor capacidad para enfrentar las crisis financieras internacionales; avances –algunos más pronunciados, otros moderados– en la distribución de la riqueza, especialmente en algunos países de la región; todos ellos son indicios de algunos atributos ya conquistados en relación con las sociedades de la segunda mitad del siglo pasado que, sin duda, todavía plantean desafíos más exigentes a la región en su conjunto y a cada uno de los países que la integran.

El año 2010 se presenta entonces como un momento que adquiere un significado particular para analizar los desafíos de la región, tal como se lo propone este nuevo informe del SITEAL, en ocasión de los procesos de discusión y acuerdos generados en torno a las “Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios”, promovidas por los ministerios de Educación y la Organización de Estados Iberoamericanos, y acompañadas por otros organismos con presencia y trayectoria en la región.

El reconocimiento de los avances obtenidos en materia educativa es importante por varias razones. La primera, porque implica la comprobación de los esfuerzos que los Estados vienen realizando –y con ello, el de sus sociedades– para asegurar el derecho a la educación de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos en cada uno de los países. La segunda, porque supone reconocer el papel que juegan las escuelas y sus actores en este proceso, al ofrecer educación en contextos cambiantes, los cuales requieren desarrollar esfuerzos para poner en marcha estrategias más adecuadas y pertinentes para estos escenarios.

Pero reconocer los avances –que de alguna manera marcan un escalón más alto en el desarrollo de los sistemas educativos, en relación con el tipo y la calidad de los problemas que hoy deben enfrentarse– no significa desconocer las deudas que todavía están pendientes en este campo. Como se encontrará en el informe, la evidencia indica que aún hace falta recorrer un importante camino para asegurar la igualdad en el acceso a la educación y al conocimiento que éste implica, aunque las alternativas que se diseñen demanden esfuerzos diferentes según los países, las poblaciones y los niveles del sistema educativo que se traten. Tal como se desprende del informe, los indica-

dores continúan mostrando una clara situación de desventaja para los estudiantes que provienen de los sectores más pobres, que viven en ámbitos rurales y que integran grupos originarios o población afrodescendiente.

La agenda regional está orientada, sin duda alguna, por una búsqueda de la igualdad con atención, en simultaneidad, a las formas de expresión de la diversidad que caracterizan subregiones, países y hasta territorios dentro de éstos. A la vez, se está en presencia de un proyecto regional que permite compartir experiencias y conocimiento sobre logros y problemas, sin desconocer la particularidad de cada país, su cultura e historia, así como las cualidades propias de sus sistemas educativos.

En un presente con estas características, se requiere continuar con el debate profundo, argumentado y fundado en evidencia empírica, para orientar estrategias macro y micropolíticas en las políticas públicas de la región que garanticen el derecho a un bien público como es la educación y en el que el Estado, con capacidad de orientación y regulación, juega un papel no sólo importante sino irrenunciable. La legitimidad del Estado en sus distintos niveles implica una construcción continua y constituye una tarea en la que se encuentran comprometidos diversos ministerios de la región. Esta legitimidad se asienta tanto en la capacidad de orientar las políticas en torno a principios consensuados acerca de la justicia social, como en la capacidad de gestionar los cambios requeridos desde ese marco. Frente a los nuevos escenarios educativos de la región, que el informe pone en evidencia, se impone una reactualización de las políticas y de las herramientas tradicionales para generar nuevas estrategias para afrontarlos, sabiendo que incluso las políticas que resultaron más exitosas en el pasado no son necesariamente las más adecuadas para los desafíos actuales.

**Margarita Poggi**

Directora del Instituto Internacional  
de Planeamiento de la Educación / IIPE-UNESCO  
Sede Regional Buenos Aires





## INTRODUCCIÓN





## INTRODUCCIÓN

En el mes de mayo de 2008 los ministros de Educación de los países de Iberoamérica aprobaron el compromiso de hacer efectiva la propuesta “Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios”, comprometiéndose a avanzar en la elaboración de sus objetivos, metas y mecanismos de evaluación regional, en armonía con los planes nacionales, y acordando iniciar un proceso de reflexión para dotar a la propuesta de un fondo estructural y solidario. El “Congreso Iberoamericano de Educación Metas 2021”, que tiene lugar en Buenos Aires en septiembre de 2010, constituye la culminación de un productivo ciclo de encuentros y debates en los que se fue ajustando la integración de los diferentes países a este proyecto regional, a partir de identificar los rasgos específicos que caracterizan a cada uno de ellos.

Este esfuerzo representa una gran oportunidad para la educación de los países de la región. Por un lado, porque estimula un debate aún pendiente en el nuevo escenario regional, que permita una mirada crítica sobre las reformas y los acuerdos que se han ido construyendo en los últimos 20 años en el marco de transformaciones estructurales que no han tenido –tanto en el panorama social como en el educativo– los resultados esperados. Preguntas como cuál es la educación que América Latina debe ofrecer a sus nuevas generaciones, cuál debe ser el sentido de la misma, y cuál es el rol de los Estados frente a este desafío, entre otras, merecen ser consideradas y repensadas en un escenario regional, donde se va revalorizando a la educación como un derecho irrenunciable y donde se está redefiniendo el lugar que el Estado debe asumir en relación con los procesos sociales y económicos de cada país. Por otra parte, el proyecto Metas 2021 representa una gran oportunidad, porque propone que el desafío de garantizar una educación de calidad para todos no debe ser entendido como un compromiso que cada país debe asumir por sí solo, sino que representa un objetivo regional, en el cual todos participan de modo articulado y solidario.

Desde la misma concepción de la iniciativa se supo que avanzar hacia las metas propuestas no iba a ser una tarea fácil. Los factores que están en la base de esta dificultad son múltiples y, a modo ilustrativo, se pueden destacar algunos, como el carácter estructural que tienen las desigualdades sociales y educativas en la región, o la complejidad que representa la universalización del acceso al conocimiento en una región signada por una gran diversidad cultural.

El peso de factores como éstos ya se ha hecho sentir y puede observarse cómo los avances en el camino hacia la plena escolarización de las nuevas generaciones han ido perdiendo impulso en los últimos años, hasta colocar a la región de cara a la amenaza del fin de la expansión educativa. La iniciativa de las Metas 2021 aparece así como la posibilidad de elaborar una nueva generación de políticas sociales y educativas que puedan superar este momento de estancamiento en los logros educativos, con el firme propósito de hacer posible una educación inclusiva y de calidad.

El presente informe busca realizar un aporte en este sentido, ofreciendo un panorama general de la situación educativa en América Latina que permita identificar y destacar ciertos desafíos que necesariamente hay que tener en cuenta en el proceso de avanzar hacia el logro de las metas.

El panorama que aquí se presenta responde a un claro recorte, que se basa en la decisión de enfatizar los temas que el SITEAL viene analizando desde hace ya siete años, y que constituyen un rasgo de identidad de sus informes: la relación entre los procesos sociales y educativos, la mirada sobre las tendencias como un modo de vislumbrar posibles escenarios del futuro, y una especial preocupación por hacer visibles las diferentes formas en que se manifiestan las desigualdades educativas en América Latina. Otro factor que impone un recorte especial en el diseño de este informe es la disponibilidad relativa de información actualizada, confiable y comparable, que permita dar cuenta de la situación presente en relación con cada una de las metas.

El primer capítulo apunta a mostrar un panorama general de la situación educativa de la región, vinculado con el acceso y la permanencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el sistema educativo. A partir de proponer una primera clasificación de los países de América Latina en función de los niveles de graduación de los niños y adolescentes en la educación primaria y media, se busca enfatizar en la especificidad de cada uno de los países y, al mismo tiempo, en factores comunes que permiten encontrar puntos de convergencia en las respectivas agendas educativas.

El segundo capítulo se centra en la calidad de las prácticas educativas. En primer lugar, retomando aspectos de la oferta educativa explicitados en el texto de las metas, por ejemplo, la disponibilidad de libros y computadoras en las escuelas o el perfil académico de los docentes. En segundo lugar, sistematizando parte de la información existente acerca de los logros educativos alcanzados por los alumnos y estudiantes.

El tercer capítulo propone una reflexión sobre la dimensión temporal que forma parte de la dinámica de los procesos educativos. A partir de información que permite explicar ciertas tendencias en el comportamiento de los indicadores educativos, se subraya la necesidad de incidir sobre el ritmo de los avances pues lo que se busca es cumplir con un conjunto de metas para el año 2021. Finalmente, el texto termina con algunas conclusiones generales, orientadas a enfatizar ciertos aspectos que merecen obtener un lugar relevante en la agenda educativa de la región, durante los próximos 11 años.

Desde su primera edición, los informes SITEAL incluyeron notas de opinión sobre los temas que se trataban. En este caso, el informe incorpora los textos especialmente elaborados por 19 expertos reconocidos en la región, a quienes se convocó para reflexionar sobre cada una de las metas. Va aquí un agradecimiento por sus valiosos aportes, que permiten enriquecer el presente informe. ■

## → METAS GENERALES Y ESPECÍFICAS

# Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios

### **META GENERAL PRIMERA**

Reforzar y ampliar la participación de la sociedad en la acción educadora.

#### **META ESPECÍFICA 1**

Elevar la participación de los diferentes sectores sociales y su coordinación en proyectos educativos: familias, universidades y organizaciones públicas y privadas, sobre todo de aquellas relacionadas con servicios de salud y promoción del desarrollo económico, social y cultural.

### **META GENERAL SEGUNDA**

Lograr la igualdad educativa y superar toda forma de discriminación en la educación.

#### **META ESPECÍFICA 2**

Garantizar el acceso y la permanencia de todos los niños y niñas en la escuela mediante la puesta en marcha de programas de apoyo y desarrollo de las familias, para favorecer la permanencia de sus hijos en la escuela.

#### **META ESPECÍFICA 3**

Prestar apoyo especial a las minorías étnicas, poblaciones originarias y afrodescendientes, a las alumnas y al alumnado que vive en zonas urbanas marginales y en zonas rurales, para lograr la igualdad en la educación.

#### **META ESPECÍFICA 4**

Garantizar una educación intercultural bilingüe de calidad a los alumnos pertenecientes a minorías étnicas y pueblos originarios.

#### **META ESPECÍFICA 5**

Apoyar la inclusión educativa del alumnado con necesidades educativas especiales mediante las adaptaciones y ayudas necesarias.

### **META GENERAL TERCERA**

Aumentar la oferta de educación inicial y potenciar su carácter educativo.

#### **META ESPECÍFICA 6**

Aumentar la oferta de educación inicial para niños y niñas de 0 a 6 años.

#### **META ESPECÍFICA 7**

Potenciar el carácter educativo de esta etapa y garantizar una formación suficiente de los educadores que se responsabilizan de ella.

#### **META GENERAL CUARTA**

Universalizar la educación primaria y la secundaria básica y ampliar el acceso a la educación secundaria superior.

##### **META ESPECÍFICA 8**

Asegurar la escolarización de todos los niños y niñas en la educación primaria y en la educación secundaria básica en condiciones satisfactorias.

##### **META ESPECÍFICA 9**

Incrementar el número de jóvenes que finalizan la Educación Secundaria Superior.

#### **META GENERAL QUINTA**

Mejorar la calidad de la educación y el currículo escolar.

##### **META ESPECÍFICA 10**

Mejorar el nivel de adquisición de las competencias básicas y de los conocimientos fundamentales por parte de alumnas y alumnos.

##### **META ESPECÍFICA 11**

Potenciar la educación en valores para una ciudadanía democrática activa, tanto en el currículo como en la organización y gestión de las escuelas.

##### **META ESPECÍFICA 12**

Ofrecer un currículo que incorpore la lectura y el uso del computador en el proceso de enseñanza y de aprendizaje, en el que la educación artística y la educación física tengan un papel relevante y que estimule el interés por la ciencia, el arte y el deporte entre las alumnas y los alumnos.

##### **META ESPECÍFICA 13**

Mejorar la dotación de bibliotecas y computadores en las escuelas.

##### **META ESPECÍFICA 14**

Ampliar el número de las escuelas de tiempo completo en Primaria.

##### **META ESPECÍFICA 15**

Extender la evaluación integral de los centros escolares.

#### **META GENERAL SEXTA**

Favorecer la conexión entre la educación y el empleo a través de la educación técnico profesional (ETP).

##### **META ESPECÍFICA 16**

Mejorar y adaptar el diseño de la educación técnico-profesional de acuerdo con las demandas laborales.

##### **META ESPECÍFICA 17**

Aumentar y mejorar los niveles de inserción laboral en el sector formal de los jóvenes egresados de la educación técnico profesional.

#### **META GENERAL SÉPTIMA**

Ofrecer a todas las personas oportunidades de educación a lo largo de toda la vida.

##### **META ESPECÍFICA 18**

Garantizar el acceso a la educación a las personas jóvenes y adultas con mayores desventajas y necesidades.

#### **META ESPECÍFICA 19**

Incrementar la participación de los jóvenes y adultos en programas de formación continua, presenciales y a distancia.

#### **META GENERAL OCTAVA**

**Fortalecer la profesión docente.**

#### **META ESPECÍFICA 20**

Mejorar la formación inicial del profesorado de primaria y secundaria.

#### **META ESPECÍFICA 21**

Favorecer la capacitación continua y el desarrollo de la carrera profesional docente.

#### **META GENERAL NOVENA**

**Ampliar el espacio iberoamericano del conocimiento y fortalecer la investigación científica.**

#### **META ESPECÍFICA 22**

Apoyar la creación de redes universitarias para la oferta de posgrados, la movilidad de estudiantes e investigadores y la colaboración de investigadores iberoamericanos que trabajan fuera de la región.

#### **META ESPECÍFICA 23**

Reforzar la investigación científica y tecnológica y la innovación en la región.

#### **META GENERAL DÉCIMA**

**Invertir más e invertir mejor.**

#### **META ESPECÍFICA 24**

Aumentar el esfuerzo económico de cada país para el logro de las Metas 2021.

#### **META ESPECÍFICA 25**

Incrementar la solidaridad internacional con los países que manifiestan mayores dificultades.

#### **META GENERAL DÉCIMA PRIMERA**

**Evaluar el funcionamiento de los sistemas educativos y del proyecto Metas Educativas 2021.**

#### **META ESPECÍFICA 26**

Fortalecer los sistemas de evaluación de cada uno de los países.

#### **META ESPECÍFICA 27**

Asegurar el seguimiento y la evaluación del proyecto Metas Educativas 2021.

#### **META ESPECÍFICA 28**

Fortalecer la participación de los distintos sectores sociales en el desarrollo y en la supervisión del proyecto Metas Educativas 2021.





## CAPÍTULO 1

ACCESO Y  
PERMANENCIA  
DE LOS NIÑOS Y  
ADOLESCENTES  
EN LOS SISTEMAS  
EDUCATIVOS DE  
AMÉRICA LATINA



## CAPÍTULO 1

# ACCESO Y PERMANENCIA DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES EN LOS SISTEMAS EDUCATIVOS DE AMÉRICA LATINA



En la región, se manifiesta una intensa preocupación por garantizar a todos los niños, niñas y adolescentes el acceso a servicios educativos de calidad, y una voluntad de incentivar su permanencia en ellos hasta que puedan completar, al menos, el nivel de educación secundaria. Las Metas Educativas 2021 se hacen eco de esta preocupación, dedicando varias de sus líneas prioritarias a reforzar acciones que avancen en este sentido. La meta general tercera, por ejemplo, propone aumentar la oferta de educación inicial; la cuarta y la sexta apuntan, además, a universalizar la educación primaria y la secundaria básica y se destaca la necesidad de incrementar la participación de los jóvenes en la educación secundaria superior, en la técnico profesional y en la universitaria. La séptima meta va incluso más allá de los adolescentes y los jóvenes, al proponer que los países deben extender a todas las personas una oferta de oportunidades de educación que les permita seguir aprendiendo a lo largo de toda la vida. Por último, la meta general segunda aborda un tema central al momento de avanzar hacia la plena universalización del acceso a la escuela, al destacar que es necesario incrementar las oportunidades y la atención educativa de acuerdo con la diversidad de necesidades del estudiantado.

Desde el punto de vista normativo, el posicionamiento actual de los países respecto de estas metas es variable, hecho que se expresa –entre otras cosas– en la definición que cada uno de los Estados de la región hace respecto de su ciclo de educación obligatoria. En este sentido, se observa que cada vez más la escolarización inicial integra el ciclo de educación obligatoria. Por ejemplo, en seis países de la región el nivel inicial empieza a los 5 años de edad, en tres países la obligatoriedad se inicia a los 4 años, y ya dos países se han propuesto avanzar progresivamente hacia un ciclo obligatorio a partir de los 3 años. En el resto de los países –especialmente en aquellos cuyas leyes generales de educación tienen mayor antigüedad– la educación inicial aún no es obligatoria.<sup>1</sup> Por

1. Para un análisis más profundo de las características de la educación inicial en América Latina, puede consultarse el Informe sobre Tendencias Sociales y Educativas del SITEAL publicado en 2009, centrado en el tema de la primera infancia.

otro lado, la educación primaria es obligatoria en toda la región y, en casi todos los países, también lo son los primeros tres años de la secundaria. Finalmente, el segundo tramo de la secundaria ya forma parte del ciclo de educación obligatoria en por lo menos cuatro países.

Más allá del marco normativo de cada Estado, al analizar los planes nacionales de acción y los programas educativos que se encuentran vigentes, se puede observar que la universalización de la secundaria cada vez está más instalada como una aspiración que debe concretarse en toda la región. Esta meta implica reconocer que el conjunto de saberes y recursos necesarios para poder lograr una inserción plena en las sociedades actuales es cada vez mayor y que los sistemas educativos necesitan más tiempo de interacción con las nuevas generaciones para poder hacer un aporte significativo que impacte en la vida de los ciudadanos y contribuya a transformar diferentes aspectos de las comunidades. Evidentemente, la educación básica que requiere un ciudadano es cada vez más compleja, y ello requiere más tiempo de escolarización. En este sentido se manifiesta el texto de la Organización de Estados Americanos (OEA) que presenta las Metas Educativas 2021, cuando destaca como uno de los objetivos: “Garantizar a las nuevas generaciones 12 años de educación de calidad”.

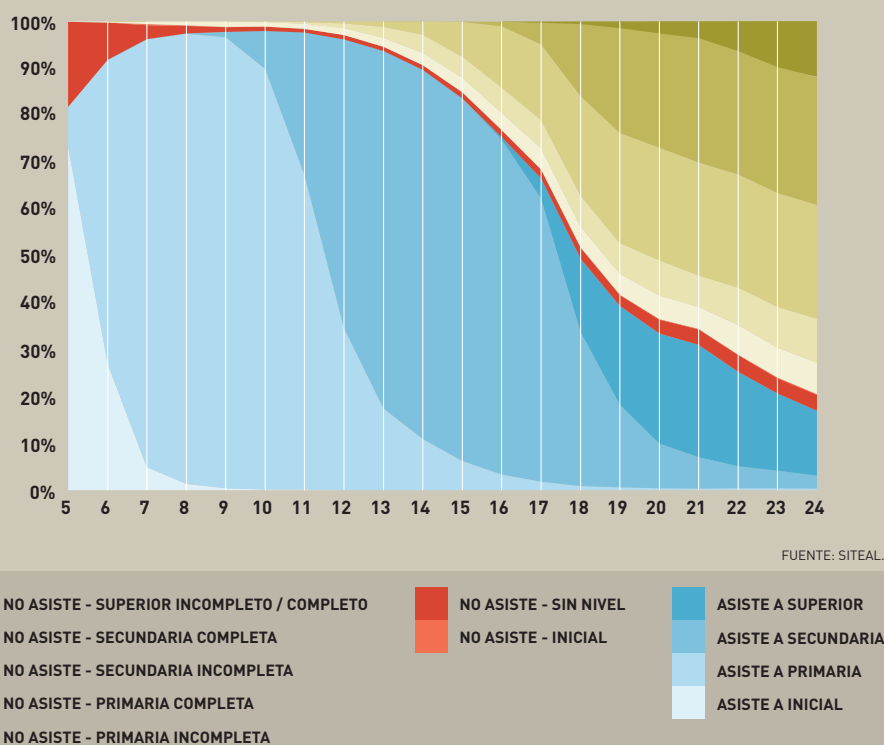
Es sabido que el acceso y la permanencia en el sistema educativo no constituyen condiciones suficientes para que las personas se relacionen con el conocimiento, si esto no se traduce en la inclusión de los alumnos en prácticas o actividades educativas sistemáticas y de calidad. Pero también es cierto que sin sistemas educativos que logren captar a la totalidad de los niños, niñas y adolescentes, incorporándolos a la vida estudiantil y reteniéndolos en la escuela al menos durante 12 años el objetivo de universalizar el acceso al conocimiento es absolutamente inviable. Por este motivo, el presente capítulo centra su atención en el tema del acceso y la permanencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en los sistemas educativos de la región, entendiendo este proceso como la condición necesaria para desarrollar una educación de calidad. Más adelante, en el próximo capítulo, se observarán otros diferentes aspectos que permitirán una aproximación específica a la calidad de las prácticas educativas.

Con el propósito de establecer cuál es el panorama actual respecto de la relación que se establece entre los sistemas educativos y los niños, niñas, adolescentes y jóvenes se optó por observar sus trayectorias escolares. Cuántos están en la escuela, cuántos nunca ingresaron, a qué edad ingresan, quiénes pasan del nivel primario al secundario y cuántos se gradúan son algunas de las preguntas que organizan la lectura de la información disponible.

Cuando se analiza esta información, el parámetro de referencia desde donde establecer valoraciones es claro. El panorama será más favorable en la medida en que se acerque a un escenario educativo ideal, donde todos los niños y niñas cumplen con la educación inicial, luego ingresan en la primaria a los 6 o 7 años de edad –según la estructura de grados de cada uno de los países–, transitan hacia la educación secundaria cerca de los 12 años y, finalmente, egresan de este ciclo aproximadamente a los 17 años. El contraste con este esquema –en torno al cual están definidas las trayectorias escolares esperadas en casi todos los países de la región– y todas sus posibles rupturas y desvíos conformarán, por lo tanto, el criterio de valoración adoptado por este informe.



**GRÁFICO 1.1**  
Máximo nivel de instrucción alcanzado, según edades simples.  
América Latina, 17 países (cierre 2008)



Según los datos disponibles, puede seguirse la trayectoria escolar efectiva de una cohorte hipotética de personas desde los 5 hasta los 24 años, edad teórica de ingreso al ciclo obligatorio del nivel inicial y edad de culminación del nivel universitario, respectivamente, en la mayoría de los países de la región (VÉASE GRÁFICO 1.1).

Así, a los 5 años de edad se observa que ocho de cada diez niños asisten a la escuela: siete de cada diez, al nivel inicial y uno de cada diez, al nivel primario. Sin embargo, la asistencia al nivel inicial cae abruptamente entre los 6 y 7 años, cuando la casi totalidad de los niños comienza sus estudios primarios. Luego, entre los 8 y 9 años –aproximadamente dos años después de la edad teórica de ingreso en el nivel primario– se registra el punto máximo de escolarización. Esto significa que a esta edad más del 95% de los niños y niñas concurre a la escuela.

El pasaje de la escuela primaria a la escuela media se da teóricamente entre los 11 y 12 años, y es a esa edad cuando comienza a observarse un incremento sostenido de la proporción de estudiantes que inicia sus estudios secundarios. En contraste, la permanencia en el nivel primario se manifiesta aun pasados los 14 años, lo que permite visualizar el fenómeno de la repitencia y las consecuencias del ingreso tardío, representados por la edad en la que se alcanza el punto máximo de escolarización. Por otra parte, a partir de los 13 años comienza a observarse claramente el incremento sostenido de la proporción de adolescentes que abandona la escuela. A esta edad, la mayor parte de quienes interrumpen sus estudios lo hace antes de finalizar sus estudios primarios o al momento de culminarlos tardíamente. Así, progresivamente se ensancha la franja que refleja la deserción durante la educación secundaria, a tal punto que entre los 17 y 18 años –edad teórica de finalización del nivel secundario en

## → META GENERAL PRIMERA

# Reforzar y ampliar la participación de la sociedad en la acción educadora

## PARTICIPAR, PERO ¿EN QUÉ Y CON QUÉ FIN?

JUAN EDUARDO GARCÍA-HUIDOBRO S.\*

Con sabiduría, las Metas Educativas 2021 que proponen alcanzar “la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios” formulan como primera meta: “Reforzar y ampliar la participación de la sociedad en la acción educadora”.

Este propósito descansa en una convicción: la educación es tan importante para todos que es la sociedad en su conjunto la que debe responsabilizarse de su mejoramiento. Así, la meta se desglosa y muy diversos actores son invitados a sumarse a la tarea: las organizaciones, tanto públicas como privadas, y las familias, cuyo rol se ve tan relevante que se insta a apoyar a aquellas que sufren carencias económicas para que mantengan a sus hijos en la escuela. También se visualiza un rol especial para las universidades y los jóvenes universitarios.

Detrás de esta meta existen muchas experiencias exitosas. Sabemos que el apoyo dado a las familias marca una diferencia en la superación escolar de

sus hijos. La literatura sobre escuelas efectivas sitúa la participación de los diversos actores y, muy especialmente, el trabajo colectivo de los docentes como una de sus claves. Se conocen varios programas donde la intervención oportuna de jóvenes universitarios apoyando a niños y niñas con retardo escolar hizo la diferencia en sus trayectorias escolares. Esta intervención de la sociedad posee dos dimensiones, ambas de gran importancia: por una parte, hay que lograr –como lo explicita la primera meta– la más amplia colaboración de la sociedad en acciones educativas pero, por otra parte, también debemos definir participativamente “hacia dónde queremos ir juntos”.

Mediante este breve comentario quisiera postular que la primera y fundamental acción de la sociedad, en esta gesta educadora a la que se nos invita, es definir participativa y democráticamente, en cada uno de nuestros países, cuál es exactamente la meta que buscamos alcanzar juntos.

\* Decano de la Facultad de Educación, Universidad Alberto Hurtado.

Una mirada sobre el comienzo del siglo XX nos muestra que en la mayoría de nuestros países, en el tiempo de los Centenarios, se logró plasmar un acuerdo social acerca del carácter universal de la educación. Nuestras repúblicas llegaron al convencimiento de que todos, también los pobres y las mujeres, debían educarse. Lograr este acuerdo que hoy nos parece banal fue muy duro, hubo que despejar prejuicios y profundizar, en encendidas discusiones, la idea que se tenía de las personas y acerca de su igualdad. El camino para plasmar esa visión compartida en realizaciones tampoco ha sido sencillo e incluso no se ha logrado en la totalidad de los países que todos los niños y niñas en edad escolar estén en la escuela. Sin embargo, es claro que el consenso

sobre la escolarización universal marcó un norte, que permitió mancomunar el esfuerzo de muchas generaciones.

Hoy debemos establecer otra finalidad que posea la misma capacidad orientadora. Cada una de nuestras sociedades, con la participación amplia de sus ciudadanos y ciudadanas, debe deliberar sobre el propósito que queremos alcanzar. Algunos considerarán que es una deliberación inútil, que la meta está clara, que la discusión relevante es la de los medios y las técnicas: ¿cómo logramos que cada una de nuestras escuelas sea eficiente? ¿Cómo conseguimos la colaboración entusiasta de los docentes? Pero basta rasguñar un poco el aparente consenso, ya desde el punto de vista conceptual,





ya desde el punto de vista de la prioridad que le otorgamos a la educación en el erario nacional de nuestros países, para descubrir que no tenemos un acuerdo ético-político robusto sobre la educación que queremos ni sobre la importancia que ella debe tener en nuestra cotidianidad. En muchos de nuestros países falta un horizonte normativo que posea la misma legitimidad ciudadana que, en el siglo pasado, tuvo la universalidad. Sin ese fundamento, es dudoso lograr la participación y es complejo establecer el rumbo en un camino lleno de disyuntivas económicas, técnicas y políticas, que hay que resolver y priorizar apelando a una orientación decidida entre todos.

Debemos acordar una meta que tenga, al menos, dos cualidades: que sea clara y que sea convocante. Y aquí no caben las ambigüedades ni los autoengaños, por eso es deseable que las Metas Educativas 2021 nos aclaren para cada meta general, las metas específicas, los indicadores y sus respectivos niveles de logro. Sin embargo, la claridad no basta. Para comprometer a las personas, también se precisa una energía moral compartida, que enriquezca la acción individual en la perspectiva de la construcción solidaria de un bien común. Necesitamos el entusiasmo de cada uno de los docentes y la activa colaboración de las familias. Vamos a requerir pensamientos grandes que llenen el corazón de los jóvenes voluntarios. Sólo un futuro educacional tejido democráticamente permitirá superar intereses particulares en pro de un bien compartido. Debemos entrar en una conversación nacional para

acordar las características formativas de nuestra educación, tanto en relación con la calidad de las personas que queremos educar como con la sociedad que queremos ser y el futuro social, económico y político que pretendemos construir. Si no logramos dibujar participativamente un horizonte compartido y convocante para la educación, en cada uno de nuestros países, nuestros esfuerzos no sumarán a una obra colectiva y los avances de la educación serán zigzagueantes, siguiendo el compás de las sucesivas mayorías políticas.

Los sistemas educativos son entidades históricas y culturales, su fuerza y orientación proceden de la interpretación que una sociedad, en un tiempo dado, posee sobre lo que la educación es y debe llegar a ser. Dar un salto adelante, como el que se nos pide en las Metas 2021, requiere necesariamente reelaborar con amplia participación las interpretaciones precedentes, reafirmando algunos aspectos y cambiando otros. No se trata de un borrón y cuenta nueva. Las nuevas políticas han de procesar positivamente los valores e identidades del pasado, de modo que éstos constituyan un sustrato positivo que ayude a dar sentido a las nuevas acciones que se están propiciando. Se trata de un proceso difícil de alcanzar. La educación es parte de la lucha política que atraviesa a las sociedades, pero requiere plazos largos y, por lo tanto, es crucial identificar un núcleo común que adquiera sentido para todos y que sirva de punto de apoyo a la amplia participación que necesitamos.

la mayoría de los países— cerca de la mitad de los adolescentes ya no concurre a la escuela. A esta edad, sólo el 32% de los estudiantes culminó el nivel medio. En este porcentaje, se encuentran incluidos tanto quienes continúan estudios superiores como quienes abandonan sus estudios una vez terminado el nivel. Finalmente, puede observarse que la proporción más alta de personas que culminó el nivel medio se encuentra entre los jóvenes que tienen 21 años de edad.

Una vez más, el desfase establecido respecto de la edad teórica que debería tenerse al momento de acreditar el nivel manifiesta la importante proporción de estudiantes rezagados que necesitan más años de los esperados para culminar la educación secundaria. La combinación de la deserción y el retraso escolar en el nivel medio hace que a los 24 años ocho de cada diez jóvenes estén desvinculados del sistema educativo formal. Mientras que, entre quienes continúan asistiendo a la escuela, la mayor parte ya está cursando estudios superiores. La situación educativa de la población de 24 años deja en evidencia la brecha que todavía resta recorrer para alcanzar la meta de universalizar el acceso al conocimiento. En términos generales, se puede concluir que, a esta edad, uno de cada diez jóvenes no completó el nivel primario y la mitad no culminó sus estudios secundarios.

Si bien este panorama general sobre la situación de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de América Latina nos acerca una estimación global y diagnóstica de la realidad educativa, se trata de una lectura que no nos permite diferenciar la diversidad de situaciones educativas que coexisten en el interior de la región. Es evidente que la profunda desigualdad en la distribución de los recursos socioculturales que caracteriza a América Latina encuentra su correlato en la configuración efectiva de las trayectorias escolares de sus niños y jóvenes, lo que permite reconocer, una vez más, que la escuela no es capaz de revertir las desventajas sociales de origen.

Dada la importancia de esta razón, a continuación se analiza el panorama regional pero teniendo en cuenta, en primer lugar, las diferencias que se manifiestan entre distintos grupos de países. Luego, ya dentro de cada grupo, la información se presentará desagregada según el área geográfica de residencia, urbana o rural, y el nivel socioeconómico de los hogares con niños y jóvenes en edad escolar. En líneas generales, no se perciben en la región desigualdades por sexo muy significativas, por lo tanto, sólo se presentará la información desagregada por esta variable en aquellos casos donde el dato merezca ser destacado.

## 1. LOS CINCO ESCENARIOS EDUCATIVOS DE LA REGIÓN

En América Latina coexisten países que difieren significativamente en los aspectos estructurales de sus sistemas escolares. Cuando se observa en detalle cuál es el perfil educativo de esos países, la diversidad de situaciones que ellos presentan también es significativa. Esto adquiere especial relevancia al momento de asumir en forma colectiva un conjunto de metas, ya que todas las naciones quedan igualmente comprometidas, aunque se encuentren posicionadas en momentos muy diferentes del proceso de expansión educativa. Algunos países, como se verá, están relativamente cerca de mostrar indicadores que podrían dar cuenta de la universalización del acceso al conocimiento, en tanto otros aparecen mucho más lejos de ese horizonte.

Un primer objetivo de esta sección es mostrar los diversos panoramas educativos desde donde los países de la región asumen el compromiso de las Metas Educativas

2021. De todos modos, si bien en este caso la mirada estará puesta en cada uno de los países, lo que se busca es identificar escenarios o configuraciones recurrentes y propios de la región, que atraviesan los límites nacionales y que siempre remiten a la posibilidad de pensar la situación educativa de América Latina en conjunto. Con esta intención de señalar particularidades sin perder de vista los procesos regionales, se opta por, en primer término, construir una tipología que muestre conjuntos de países que comparten ciertos aspectos estructurales del panorama educativo y, luego, en un segundo momento, se destacarán sus diferencias.

Un primer e impostergable desafío que deben asumir los países de la región es el de garantizar que todos los niños y las niñas accedan y culminen la educación primaria. Pese a que en la región está instalada la percepción de que la educación primaria ya es un hecho y está universalizada, se debe destacar que ninguno de los países latinoamericanos ha cumplido con esta meta por completo. Aún hoy se observa que una pequeña proporción de niños y niñas de 10 años no comenzó el nivel primario, en tanto uno de cada diez adolescentes de 15 años de la región que accedió a la educación básica todavía no la terminó. Ante estos datos, es posible identificar dos situaciones claramente diferentes. Por un lado, surge un gran grupo conformado por los países con el más alto nivel de graduación en la escuela primaria. En este grupo se encuentra Cuba, Chile, Argentina, Perú, México, Uruguay, la República Bolivariana de Venezuela, Costa Rica, Panamá, Ecuador, Colombia, el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil y Paraguay. En todos ellos, al menos el 88% de los adolescentes de 15 años que accedió a la escuela primaria logró terminarla. Visiblemente diferenciados de estos países, quedan otros cinco en los que la graduación del nivel primario fluctúa entre el 60% y 80%. En este caso, se trata de Honduras, Guatemala, Nicaragua, El Salvador y República Dominicana.

Por otra parte –tal como ya se destacó–, existe un consenso generalizado acerca de que la educación primaria constituye tan solo un primer paso para alcanzar el nivel educativo que se necesita para participar activamente de la sociedad en carácter de ciudadanos plenos. En muchos países, esta certeza se expresa en la creciente incorporación no sólo del primer tramo sino también de todo el nivel secundario dentro del ciclo de educación obligatoria.

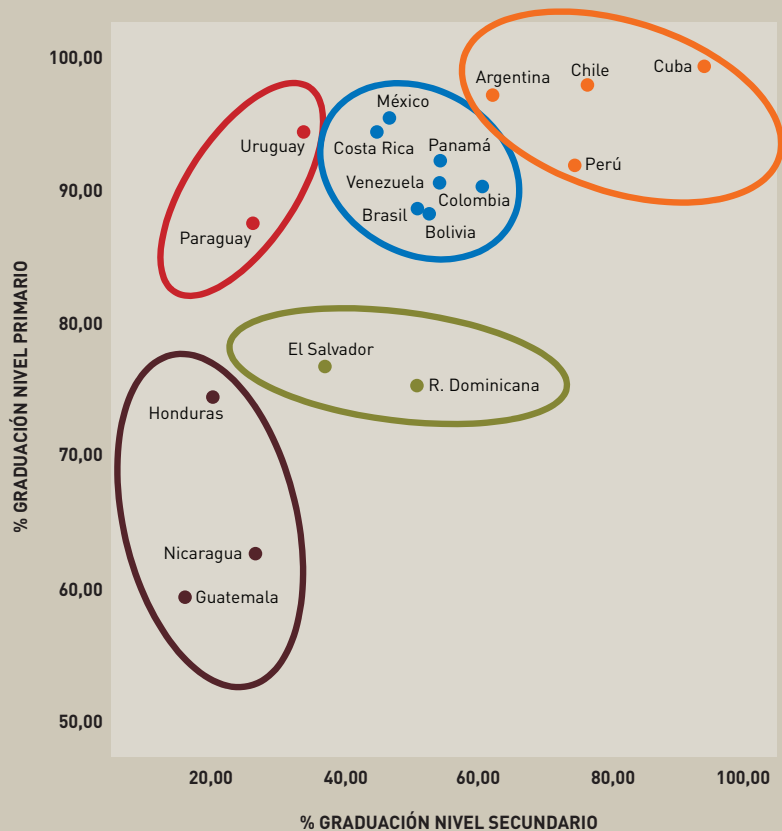
Tomando este factor como un parámetro significativo desde donde analizar la situación de los países, es posible identificar al menos tres grupos dentro de aquel conjunto de países con mayores logros en el acceso y la finalización del nivel primario. Es así que, aún con altas tasas de graduación en el nivel primario, se observan sistemas educativos que presentan muy diferente capacidad de integración de todos sus sectores sociales a la hora de acceder y finalizar el próximo nivel educativo, es decir, la secundaria. Por ejemplo, mientras en Uruguay y Paraguay se observan bajos niveles de finalización en el nivel medio, países como Cuba, Argentina, Chile y Perú logran tasas de graduación de la educación media relativamente altas. Esta variabilidad en la proporción de la población de 20 años que accede al nivel medio y que lo completa permite comprender que existen diferentes momentos en la fragmentación del sistema educativo latinoamericano, que merecen ser considerados más particularmente.

Por otra parte, y como es esperable, el grupo constituido por los cinco países que presentan un egreso de la educación primaria inferior al 80% se caracteriza por presentar niveles de graduación comparativamente más bajos en la educación secundaria, aunque entre ellos también se observan perfiles diferenciados. Honduras, Nicaragua y

Guatemala, por ejemplo, son los tres países con menor proporción de personas de 20 años que culminan el secundario, si se los compara con El Salvador y República Dominicana, que ofrecen tasas levemente mejores.

**GRÁFICO 1.1.1**

**Países de América Latina, según sus niveles de graduación en el nivel primario y secundario (cifras 2008)**



FUENTE: SITEAL.

GRUPO 1 GRUPO 2 GRUPO 3 GRUPO 4 GRUPO 5

De este modo, a partir de subrayar dos aspectos que son centrales para concretar un análisis sobre las trayectorias educativas de las nuevas generaciones (es decir, cuántos estudiantes logran completar la escuela primaria y cuántos la secundaria) quedan identificados cinco grupos de países, cuya particularidad consiste en que los países manifiestan panoramas relativamente similares dentro de cada grupo pero muy diferentes de la situación de los países de los otros grupos. El objetivo de esta tipología es hacer visible la coexistencia de por lo menos cinco escenarios educativos diferentes, en torno de los cuales los países convergen.

## → META GENERAL PRIMERA

# Reforzar y ampliar la participación de la sociedad en la acción educadora

## LA PARTICIPACIÓN SOCIAL DESDE UNA PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA

CAMILLA CROSO\*

Existe amplio consenso acerca de que la participación de la sociedad es clave para la puesta en marcha de un modelo de desarrollo centrado en la promoción de la dignidad humana y la justicia social. Entretanto, qué se entiende específicamente por participación social continúa en disputa, aunque no siempre los contornos de este debate se planteen de manera explícita.

Cuestiones sobre quiénes participan, en qué participan, cómo participan y, principalmente, para qué participan permiten múltiples variantes, cuyas respuestas dependen, en última instancia, de cómo se concibe el rol del Estado, de cuál es su responsabilidad en la garantía de los derechos y en la dinámica democrática instituida en la sociedad.

Actualmente, coexiste una interpretación sobre la participación social que nos parece riesgosa, en la medida en que le quita responsabilidad al Estado en su rol de garante de los derechos, y ésta es una premisa fundamental de la cual partimos en este análisis.

Así observamos que existen iniciativas que se orientan a un cierto voluntarismo individual para participar en proyectos o programas sociales, o bien iniciativas que invitan al sector privado a colaborar con la puesta en marcha de políticas, programas o acciones, cuando, en verdad, tales acciones son parte de la responsabilidad pública del Estado.

Tal interpretación rompe con la noción de política pública, fragmentándola en un doble sentido: por un lado, convoca a una pulverización de proyectos y acciones más bien puntuales en lugar de trabajar en pos de políticas con directrices de mediano y largo plazo, articuladas entre sí, que reflejen una visión integral de la realidad social y, por otro lado, pulveriza también a los sujetos de las acciones, individualizándolos y particularizándolos en sus puntos de vista y acciones concretas, lo que resta el sentido público que debe tener toda política.

Tal como nos advierte Zygmunt Bauman en sus reflexiones sobre la

\* Coordinadora General de la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación.

modernidad, ésta tiene rasgos profundamente privatizantes y una fuerte tendencia hacia la individualización; en ella, la responsabilidad de la construcción de pautas y de llegar a logros o fracasos recae primordialmente sobre los hombros del individuo. Este proceso es antagónico del ejercicio de la ciudadanía, el cual se realiza a partir de procesos colectivos que se proyectan hacia intereses comunes.

El sentido público de las políticas, que debe ser perseguido en la consolidación de nuestras democracias, surge de la posibilidad del debate y de su construcción colectiva, a partir de pautas que estén relacionadas con temas de interés común, y de procesos que permitan la expresión de puntos de vista plurales, donde el disenso sea comprendido como legítimo y donde el contenido final que asume la política sea el fruto de concepciones que van más allá de intereses individuales o particulares.

Así, la participación social a la que aspiramos es la que convoca al Estado a cumplir con su rol de garante de los derechos. Para esto, son vitales los espacios y los mecanismos institucionalizados que les permitan a los sujetos de la comunidad educativa –estudiantes, maestros, profesores, padres, madres y responsables– y a otros sujetos de la sociedad civil, tomar parte en el debate y en la toma de decisiones sobre leyes, normas y políticas educativas, sin jamás incurrir en el error de asumir las tareas de implementación, que le caben enteramente al Estado. Al consolidar su carácter público, la participación social califica a las políticas, legitimándolas y dándoles mayor sustentabilidad, de manera que asuman su carácter como políticas de Estado, mucho más allá de constituirse como acciones de un gobierno, pues ellas reflejan la expresión amplia de la ciudadanía. La participación social debe incluso trascender el involucramiento sostenido, durante el debate y la toma





de decisión sobre los marcos legales y políticos, para incluir también el compromiso con procesos de seguimiento y control ciudadano relacionados con su implementación, evaluando su pertinencia y eficacia, y formulando recomendaciones.

Desde esta perspectiva y frente a esta búsqueda, en nuestra región hemos vislumbrado distintas posibilidades, diferentes mecanismos y espacios que deberían fortalecerse cada vez más. Los Consejos de Educación, sean éstos escolares, provinciales o nacionales, integrados tanto por miembros de la sociedad civil como de gobierno (que desarrollan un rol consultivo y de toma de decisión, y que se ocupan tanto del debate de políticas y presupuestos públicos como del monitoreo de su implementación) han demostrado un potencial interesante en algunos países de América Latina y el Caribe, siempre y cuando cumplan con algunos requisitos, como poseer autonomía frente al Estado y acceso a información pertinente y confiable.

Por otra parte, la participación social también es fundamental en el nivel legislativo de la comunidad. Los parlamentos deben prever mecanismos y espacios para acciones como las audiencias públicas, de modo que se contemple la voz y la mirada de todos los integrantes de la sociedad. El parlamento, siendo un espacio fundamentalmente de representación de los ciudadanos y ciudadanas, debe ser ocupado por ellos y por ellas. Del mismo modo, hay que subrayar la importancia de la participación social en aquellos espacios que impulsan la garantía de los derechos, como junto a los ministerios públicos, defensorías del pueblo, cortes y comisiones de

derechos humanos, mediante el empleo de todos los mecanismos de justicia que estén a disposición, tanto en el nivel nacional como regional e internacional.

Por fin, la participación social requiere de una total autonomía frente al Estado, confrontando el riesgo de cooptación de movimientos y organizaciones sociales, pues ello comprometería el contenido, proceso y sentido de la participación. Además, garantizar autonomía en los procesos de participación social también implica por parte del Estado el reconocimiento del disenso como una instancia legítima y, por lo tanto, requiere que todos y todas presenten una postura abierta hacia el debate plural, donde puedan dialogar los distintos puntos de vista.

De hecho, preocupa el aumento del rechazo y la criminalización de manifestaciones pacíficas de movimientos y organizaciones de la sociedad civil que ha caracterizado a nuestra coyuntura. En los últimos años, hemos visto la represión –muchas veces violenta– de docentes y estudiantes en Chile, Brasil, Haití, México y Argentina, entre otros países, lo que contradice frontalmente el espíritu de apertura y promoción de una sociedad civil pulsante y participativa en la vida pública de la región.

La participación social como cultura y práctica política, tanto en espacios institucionalizados de poder como a partir de iniciativas espontáneas, constituye una acción clave para el fortalecimiento de nuestras democracias y para la promoción de una ciudadanía activa.

**Mapa 1.1.1.**  
Países de América Latina,  
según su ubicación en la  
tipología propuesta para  
el análisis



En este sentido, lo que se busca es colocar el énfasis en las configuraciones más que en los países, intentando mostrar que, más allá de cada caso específico, en la región deberían coexistir agendas con prioridades diferentes, que contemplen situaciones iniciales muy diversas frente a las Metas Educativas 2021. A continuación, se emprende un recorrido por la información disponible, que permite mostrar los rasgos más significativos de cada uno de estos cinco grupos de países.

## GRUPO 1: ALTO EGRESO EN EL NIVEL PRIMARIO, ALTO EGRESO EN EL NIVEL SECUNDARIO (ARGENTINA, CHILE Y PERÚ)<sup>2</sup>

Este grupo está conformado por los países que menos se distancian del ideal de universalización del acceso al conocimiento. Como se mencionó anteriormente, casi toda la población de entre 5 y 17 años tuvo acceso a la educación primaria básica y casi su totalidad logró culminarla. El acceso a la escuela media se encuentra ampliamente extendido y, aunque a algunos sectores específicos les lleve más tiempo completar el nivel primario, hay indicios para suponer que la gran mayoría lo logra. La transición de la escuela primaria a la secundaria usualmente se completa entre los 14 y 15 años de edad sin perjudicar la permanencia dentro del sistema, y la pérdida de matrícula se concentra casi exclusivamente en los dos últimos años de la edad teórica correspondiente al nivel secundario. De este modo, a los 17 años de edad ocho de cada diez adolescentes se encuentran transitando el segmento final de la educación media, otros terminaron el nivel e incluso una pequeña proporción ya está cursando estudios superiores. Entre los 20 y 22 años, siete de cada diez jóvenes ya completaron el nivel medio.

2. Cuando en este capítulo se avanza hacia un análisis detallado de la situación educativa de los países de la región no es posible considerar la situación de Cuba ni la de la República Bolivariana de Venezuela. En el primer caso, debido a que el proyecto SITEAL no tiene acceso a las bases de datos de las encuestas de hogares, principal fuente de información utilizada. En el segundo, porque el acceso a esta información es muy reciente, y no hubo tiempo de procesarla para este informe.

## EL ANALFABETISMO EN AMÉRICA LATINA

La alfabetización, además de ser un derecho humano elemental, es un recurso insoslayable para el ejercicio de otros derechos fundamentales. En este sentido, la presencia de adultos que no acceden al lenguaje escrito constituye un indicador crítico acerca de los límites de la expansión de la ciudadanía y el más evidente reflejo de la situación de inequidad existente en la región, pues pone de manifiesto la deuda que tienen los Estados y el conjunto de la sociedad con una importante parte de sus comunidades.

Actualmente, de acuerdo con las estadísticas de la UNESCO, hay en el mundo 861 millones de adultos analfabetos, y aproximadamente el 5% de ellos –es decir, 40 millones de personas– vive en América Latina. Por otra parte, las evaluaciones directas de la alfabetización hacen pensar que la prevalencia del analfabetismo es todavía mayor, dado que los instrumentos de medición convencionales dan cuenta de las situaciones más extremas, en tanto no son sensibles a las competencias efectivas de las personas en relación con la escritura y la lectura o sobre el dominio que posean de aptitudes básicas hacia el lenguaje escrito.

En respuesta a esta evidencia, la comunidad internacional promueve acuerdos para impulsar acciones orientadas al diseño de programas específicos que buscan reducir el analfabetismo. Las Naciones Unidas promulgaron al período 2003-2012 como el Decenio de la alfabetización, bajo el lema “La alfabetización, fuente de libertad”, mientras que en la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en noviembre de 2007 en Chile, se aprobó el Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Jóvenes y Adultos. Este acuerdo compromete a los gobiernos a redoblar esfuerzos para, en 2015, declarar a América Latina una región libre de analfabetismo.

Tabla de tasa de analfabetismo, según área geográfica, sexo y grupos de edad.  
América Latina, 15 países (circa 2000 y circa 2008)

	TOTAL		ÁREA GEOGRÁFICA		CIRCA 2008		GRUPOS DE EDAD			
					SEXO					
	CIRCA 2000	CIRCA 2008	URBANO	RURAL	VARÓN	MUJER	15 A 24	25 A 34	35 A 50	50 Y MÁS
Argentina	1,5	1,2	1,2	0	1	1,4	0,6	0,7	0,8	2,4
E.P. de Bolivia	13,8	11	5,6	22,3	4,7	16,8	1,2	3,6	9,8	31,1
Brasil	12,4	10,2	7,6	24,3	10,4	9,9	2,2	5,3	8,9	21,7
Chile	4	3,9	2,9	10,9	3,7	4,1	2,6	5,9	9,6	23,9
Colombia	S/D	7,2	3	15,6	7,1	7,4	0	0	0	0
Ecuador	8,8	7,6	4	15,4	6,3	8,9	1,5	2,7	5,3	18,8
El Salvador	19,2	16	11,1	26,2	12,9	18,6	4	8,9	16,4	35,4
Guatemala	31,7	25,2	14	37,6	18,1	31,1	12,1	18,7	28,2	48,3
Honduras	18,7	17,3	8,6	25,8	17,6	17	7,5	11,5	18,2	37,2
México	9,8	7,4	4,9	16,8	6	8,6	1,7	3,9	6	17,5
Nicaragua	22,2	20,2	11,3	32,9	19,7	20,6	9,6	15,2	20,6	42
Paraguay	9,4	6,8	3,8	11,6	6	7,7	2,1	3,6	5,8	16
Perú	11,4	10,5	5,6	23,7	5,2	15,5	2,5	4,5	9,2	24,2
Rep. Dominicana	S/D	10,4	7,9	16,4	10,2	10,5	2,6	5,9	9,6	23,9
Uruguay	S/D	1,9	1,9	3	2,3	1,6	1,1	1,3	1,3	2,9

FUENTE: SITEAL.



Todavía hay mucho trabajo por hacer. Durante el período 2000-2008 se observa una leve reducción de la proporción de población analfabeta, pero persiste el patrón geográfico y social, que echa raíces en la pobreza y el subdesarrollo. En efecto, hay una prevalencia mayor de analfabetos en los países más pobres, en las zonas rurales y, en un gran número de países, entre las mujeres.

Guatemala, Nicaragua, Honduras y El Salvador eran al comienzo de la década y lo son actualmente los cuatro países donde la proporción de adultos analfabetos es mayor. De acuerdo con la última información disponible, un cuarto de la población guatemalteca y dos de cada diez nicaragüenses, hondureños y salvadoreños no poseen el manejo básico de la lengua escrita. En Guatemala, Nicaragua y Honduras, hay tres adultos analfabetos en las áreas rurales por cada adulto en esta misma situación en las áreas urbanas. Esta tendencia se mantuvo constante a lo largo del período considerado. Las brechas por género son muy pronunciadas en Guatemala y considerables en El Salvador, pero prácticamente inexistentes en el resto de los países de este grupo. En Guatemala y El Salvador, además, la probabilidad de hallar analfabetos entre las mujeres asciende al doble que entre los varones. Nuevamente, no se observan reducciones importantes ni cambios en el tiempo.

El segundo gran grupo está conformado por los países donde la proporción de población adulta analfabeta es moderada, pero todavía superior al 5% (valor crítico por debajo del cual tanto la UNESCO como la OEI establecen que el analfabetismo ha sido erradicado). En Paraguay, Colombia, México, Ecuador, Brasil, Perú, República Dominicana y el Estado Plurinacional de Bolivia, entre el 7% y el 11% de los adultos no saben leer ni escribir. Al igual que en el grupo anterior, las brechas



geográficas son mucho más pronunciadas que las de género. No obstante, es importante señalar que en este grupo la distancia entre áreas geográficas es mayor que en el grupo anterior. Se destaca especialmente la situación de Colombia, donde la prevalencia del analfabetismo en la población rural quintuplica a la de las áreas urbanas. Las diferencias por género son alarmantes en el caso de Bolivia y Perú, ya que la probabilidad de encontrar analfabetos entre las mujeres es tres veces mayor que entre los varones.

Por último, se encuentra el caso de los países del Cono Sur, donde el acceso a la educación se encuentra más extendido que en el resto de los países latinoamericanos. Como se mencionó anteriormente, la proporción de analfabetos en estos tres países fluctúa entre el 2% y 4% del total de la población adulta.

La fuerte concentración de esta carencia educativa en la población de mayor edad refleja el paulatino impacto de la expansión de los sistemas educativos de la región, la promoción de políticas educativas inclusivas y los programas de alfabetización destinados a jóvenes y adultos. Es así que, entre los adolescentes y jóvenes de 15 a 24 años, la prevalencia del analfabetismo supera al 5% sólo en aquellos países donde la situación crítica es todavía persistente para el conjunto de la población. Como ejemplo de esta situación, se destacan Guatemala, Nicaragua, Bolivia, El Salvador y Honduras, donde la diferencia en la proporción de analfabetos entre jóvenes y adultos oscila entre los 40 y 30 puntos porcentuales.

De cara a este escenario, hoy se redobla la urgencia de retomar la valiosa tradición latinoamericana en materia de alfabetización, teniendo especialmente presente la necesidad de adecuar las estrategias a un contexto de amplia diversidad cultural, geográfica y social. Actualmente, es muy valioso comprender que los programas de alfabetización y educación de adultos constituyen un modo de fortalecer los lazos de las familias con la escuela, al mismo tiempo que favorecen el clima escolar donde se desarrollan niños, niñas y adolescentes, al acortar las brechas educativas entre padres e hijos. El analfabetismo de jóvenes y adultos debe ser asumido como una deuda moral impostergable, que requiere ser atendida como paso fundamental en la lucha contra la pobreza y para dinamizar el desarrollo socioeconómico de la región.

Países con alto egreso  
en nivel primario  
y en nivel secundario

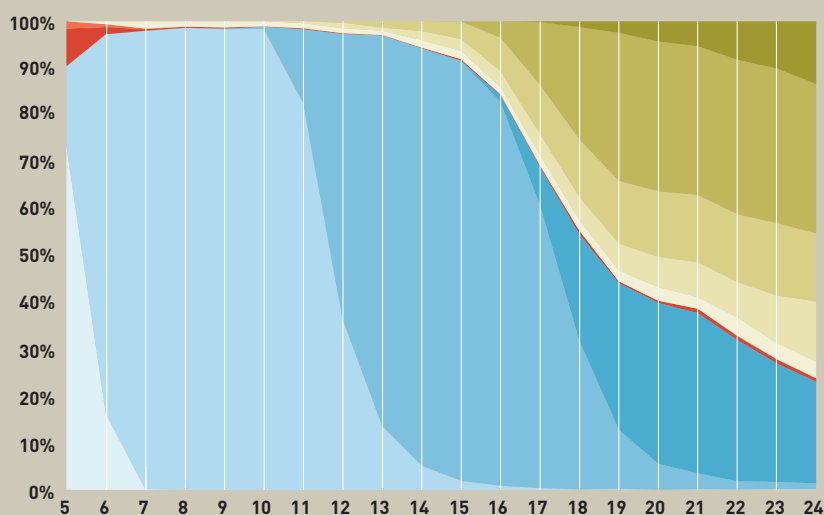
GRUPO

1



GRÁFICO 1.1.2

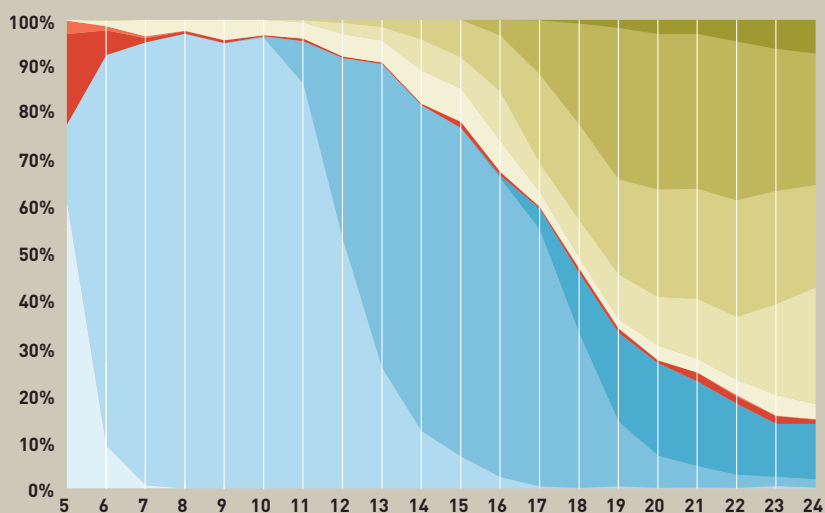
Máximo nivel de instrucción alcanzado según, edades simples.  
Países del grupo 1 (datos 2008)



FUENTE: SITEAL.



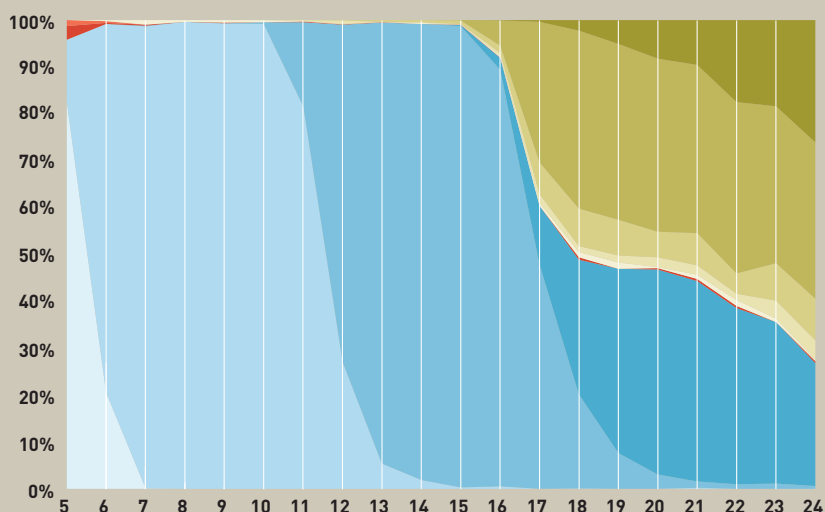
**GRÁFICO 1.1.3**  
Máximo nivel de instrucción alcanzado, según edades simples.  
Países del grupo 1. Nivel socioeconómico bajo (círculo 2008)



FUENTE: SITEAL.



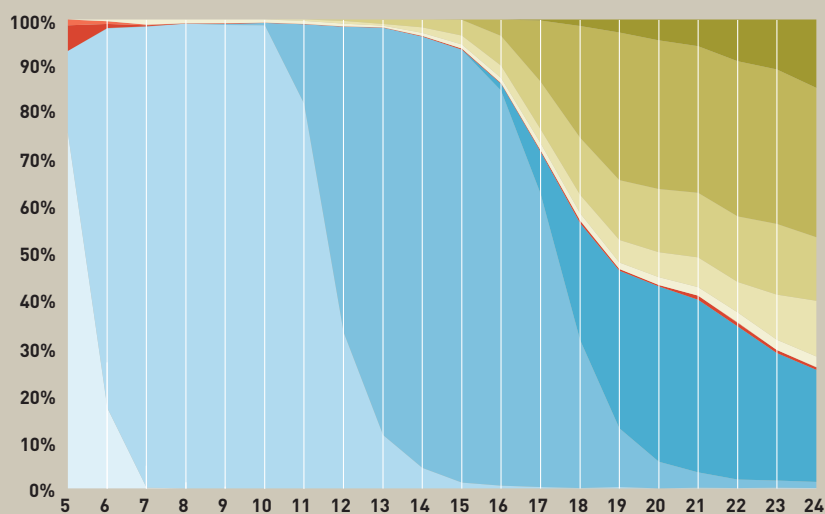
**GRÁFICO 1.1.4**  
Máximo nivel de instrucción alcanzado, según edades simples.  
Países del grupo 1. Nivel socioeconómico alto (círculo 2008)



FUENTE: SITEAL.



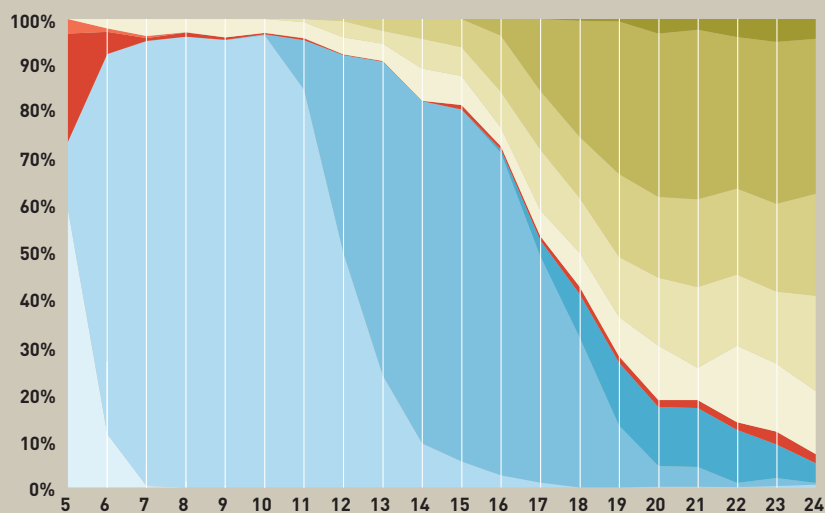
**GRÁFICO 1.1.5**  
Máximo nivel de instrucción alcanzado, según edades simples.  
Países del grupo 1. Área urbana (ci rc2008)



FUENTE: SITEAL.



**GRÁFICO 1.1.6**  
Máximo nivel de instrucción alcanzado, según edades simples.  
Países del grupo 1. Área rural (ci rc2008)



FUENTE: SITEAL.





## → META GENERAL SEGUNDA

# Lograr la igualdad educativa y superar toda forma de discriminación en la educación

## DIVERSIDAD Y METAS 2021

ANNA LUCIA D'EMILIO\*

Si bien sólo algunos países de la región cuentan con estadísticas sociales y educativas desagregadas según pertenencia étnica y lingüística, existen muchas evidencias de que los pueblos indígenas y afrodescendientes reciben menos años de escolaridad y una educación de peor calidad, tal como lo evidencia el último *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos de 2010*, que está enfocado en la situación de los más marginados.

Según algunas estimaciones, un 38% de la población de la región es indígena y afrodescendiente,<sup>1</sup> y está localizada tanto en áreas rurales como en los grandes centros urbanos, lo que implica una complejidad adicional en la identificación del espacio territorial donde estos pueblos se desenvuelven. Así tenemos países donde los indígenas continúan viviendo en ámbitos rurales ancestrales, por ejemplo, en Nicaragua,

y países donde la mayoría de la población indígena ya es urbana, por ejemplo, en Argentina y Chile.

Dependiendo de la importancia que queramos otorgarle al tema de la diversidad, podemos subrayar uno u otro aspecto de la composición etno-demográfica de un país, tal como ha sido demostrado en el *Atlas sociolingüístico de pueblos indígenas en América Latina*, recientemente publicado por UNICEF.<sup>2</sup> Así, por ejemplo, se podría afirmar que Brasil tiene una población “indígena minoritaria”, de sólo un 0,43% sobre el total del país. Pero también se podría decir, y sería igualmente cierto, que Brasil es el país más diverso en cuanto a presencia indígena, ya que se trata de una nación que alberga a 241 pueblos indígenas, lo que lo convierte en el estado de la región con mayor cantidad de pueblos. Esto implica que la respuesta educativa

\* Asesora Regional de UNICEF.

1. Álvaro Bello y Marta Rangel, “La equidad y la exclusión de los pueblos indígenas en América Latina y Caribe”, en Revista CEPAL núm. 76, Santiago, 2002.

2. Sichra, Inge y Alii, *Atlas sociolingüístico de pueblos indígenas en América Latina*, UNICEF, Funproeib Andes, AECID, 2009.



dependerá de la lectura de la realidad que se realice y del énfasis puesto en uno u otro aspecto. Por otro lado, también debemos tomar en cuenta que un pueblo indígena, por minoritario que sea en el contexto nacional, puede ser mayoritario en un territorio específico, es decir, en un municipio particular, en las márgenes de un río o en determinadas comunidades. Por este motivo, hay que evitar seguir “minorizando” a estos pueblos considerándolos como grupos reducidos o poco representativos.

Teniendo en cuenta la heterogeneidad ya mencionada, es importante que las propuestas contenidas en las Metas Educativas 2021 hayan incluido metas específicas destinadas a poblaciones originarias y afrodescendientes.

Estamos hablando de las metas 3 y 4,<sup>3</sup> desarrolladas en el marco de la meta general segunda, la cual establece: “Lograr la igualdad educativa y superar toda forma de discriminación en la educación”. Sobre este tema, es oportuno subrayar dos puntos fundamentales:

→ todas las demás metas deben alcanzarse para los y las indígenas y

afrodescendientes. Es decir que estos grupos de ciudadanos también deben beneficiarse directamente de los planes y programas que se establezcan en el marco de las demás metas. Pues si ello no ocurriera, seguiríamos avanzando con promedios de logros que continuarían perpetuando las profundas disparidades ya existentes. Por lo tanto, la educación inicial, la secundaria, la superior y la universitaria deben incluir a indígenas y afrodescendientes. De hecho, las demandas indígenas actuales van mucho más allá del nivel primario y muchas son las universidades indígenas que se han establecido en varios países de la región;

→ todos los demás grupos que componen la sociedad nacional deben beneficiarse de un enfoque educativo de respeto y valoración de la diversidad. En este sentido, es la política educativa en su conjunto la que debe asumir la diversidad como un recurso valioso, de cara a la conformación de sociedades más justas e inclusivas. Por lo tanto, el desafío no

3. La meta específica 3 señala: “Prestar apoyo especial a las minorías étnicas, poblaciones originarias y afrodescendientes, a las alumnas y al alumnado que vive en zonas urbanas marginales y en zonas rurales, para lograr la igualdad en la educación”. La meta específica 4 es: “Garantizar una educación intercultural bilingüe de calidad a los alumnos pertenecientes a minorías étnicas y pueblos originarios”.

es el establecimiento de programas compensatorios multi o interculturales para indígenas y afrodescendientes, sino que, tal como se señala en el capítulo V del documento Metas Educativas 2021: “la flexibilidad para la educación en la diversidad (...) debe ser el eje articulador de todo el proceso educativo”. A nivel conceptual, como ya lo han señalado muchos autores, es más adecuado hablar de educación intercultural que multicultural, ya que este último término se refiere a la existencia de muchas culturas pero no manifiesta el tipo de relación que se pretende construir entre ellas.

Son muy pocas las experiencias que toman en cuenta las especificidades culturales, sociales e históricas de la población afrodescendiente. Entre ellas, cabe destacar el programa de “Etnoeducación con niños y adolescentes afrocolombianos” del Ministerio de Educación de Colombia u otras iniciativas desarrolladas en Brasil. En los demás países, el interés del Estado hacia este grupo poblacional es mucho más reciente. Por ello, limitaré el ámbito de análisis a la educación con pueblos indígenas y, especialmente, a la Educación Intercultural y Bilingüe (EIB).

Después del gran dinamismo que la EIB ha alcanzado en décadas pasadas, en la actualidad se observa una especie de “pausa reflexiva” acerca de lo avanzado hasta el momento. Es por ello, por ejemplo, que el tema central del IX Congreso de Educación Intercultural Bilingüe que se celebrará en Guatemala, será “Reiventando la EIB en América Latina”. A continuación,

esbozaré algunos elementos que nos pueden ayudar a comprender el estado actual del debate y las paradojas a las que aún nos enfrentamos.

Nunca como en la actualidad los marcos legales de los países de la región han sido tan abiertos al reconocimiento de la pluralidad étnica y lingüística y a la Educación Intercultural Bilingüe, desde México hasta Chile. Sin embargo, cuando se analiza la cobertura de esta modalidad educativa, aun las fuentes más optimistas demuestran que, con excepción de México, no todos los niños, niñas y adolescentes indígenas de la región reciben educación en lenguas originarias, ni siquiera en las áreas rurales y ni siquiera en los países con altos porcentajes de población indígena.<sup>4</sup>

Por otro lado, si bien son muchos los estudios que demuestran los beneficios de la educación intercultural y bilingüe, tanto en materia de resultados de aprendizaje, como de autoestima y mejoramiento de la relación entre escuela y comunidad,<sup>5</sup> en algunos casos se han limitado a los jóvenes indígenas las oportunidades de acceso a la carrera docente y también se conocen situaciones en las que el Estado ha disminuido la provisión de libros de texto en idiomas originales.

Gracias a la contribución de intelectuales y políticos indígenas, la EIB se ha visto enriquecida por nuevos desafíos y enfoques teóricos y políticos.<sup>6</sup> Actualmente, se habla de un currículo que parta de la epistemología indígena, que sirva para la descolonización de la educación y de la sociedad, y que tenga un fuerte

4. Consúltense mayor información en Luis E. López, *Reaching the Unreached; Indigenous Intercultural Bilingual Education in Latin America*, 2009, documento de referencia encargado por UNESCO para el EFA Global Monitoring Report 2010.

5. López, *ibidem*.

6. Véanse, por ejemplo, algunos artículos contenidos en la revista de UNICEF-EIBAMAZ, *El vuelo de la luciérnaga*, Lima, 2009. Sobre descolonización de la educación, véanse los escritos de Félix Patzi, ex Ministro de Educación de Bolivia.

componente de afirmación “intracultural”. Sin embargo, con muy pequeñas excepciones, poco se ha avanzado en la revisión crítica de las metodologías utilizadas y en la identificación de metodologías alternativas,<sup>7</sup> lo que continúa dejando al docente bastante desamparado frente a la magnitud de la tarea encomendada y frente a la falta de materiales de apoyo.

Cuando se observa la evolución del debate sobre EIB, se pueden identificar algunos hitos importantes. Ciertamente el primero de ellos ha sido la ratificación de la *Convención sobre los Derechos del Niño*, ya que en su artículo 29 se reconoce el derecho de cada niño y cada niña a una educación que fomente la comprensión y la paz entre los diferentes grupos, mientras en el artículo 30 se reconoce el derecho del niño y de la niña indígenas a recibir educación en su lengua materna. De esta manera, la educación intercultural y bilingüe

pasa de ser una mera estrategia destinada al mejoramiento de la calidad de la educación para convertirse en un derecho de la infancia.<sup>8</sup>

En la actualidad, hay un nuevo hito, constituido por la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Este instrumento, aprobado por todos los países de la región, reconoce derechos colectivos a los pueblos indígenas y reconoce a cada pueblo indígena como sujeto de derecho. En los últimos tiempos, varios artículos se refieren a la educación y comienzan a sentar las bases para una nueva relación entre los Estados y los pueblos indígenas. Planificar la educación a la luz de esta *Declaración* contribuirá, fuertemente, a dinamizar el proceso necesario para que las Metas Educativas 2021 sean alcanzadas por toda la población, indígena y no indígena.

7. Véase al respecto Inge Sichra, *Enseñanza de la lengua materna en América Latina. Vuelta a los orígenes*, Conferencia Magistral presentada durante la Conmemoración del Día Internacional de la Lengua Materna, Guatemala, febrero de 2010.

8. L. D Emilio: “Educación bilingüe: ¿Estrategia, conquista o derecho?”, en Revista *Unitas*, La Paz, 1991.



En este grupo, si bien en términos globales es posible afirmar que los esfuerzos prioritarios deben orientarse hacia la retención en el nivel medio, es importante no perder de vista que las dificultades para sostener la escolarización de niños, niñas y adolescentes, y para completar una trayectoria educativa deseable se concentran fuertemente sobre algunos sectores sociales mientras que en otros, como en los estratos más altos, estas dificultades prácticamente no existen.

En este contexto, la posibilidad de completar la educación media todavía está lejos de ser realidad para la mayoría de los adolescentes provenientes de los hogares con menores recursos y, además, esta posibilidad es considerablemente menor en las áreas rurales. De hecho, si bien más de la mitad de los adolescentes de 17 años de los estratos más bajos o de las áreas rurales tuvo, a edades más tempranas, acceso a la escuela media, muchos de ellos luego quedan fuera del sistema. A la vez, es alarmante observar que dos de cada diez adolescentes dejan de estudiar una vez completado el nivel primario o incluso durante el transcurso de este nivel.

## **GRUPO 2: ALTO EGRESO EN EL NIVEL PRIMARIO, EGRESO MEDIO EN EL NIVEL SECUNDARIO (ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, BRASIL, COLOMBIA, COSTA RICA, ECUADOR, MÉXICO Y PANAMÁ)**

La situación educativa de este grupo de países conforma un panorama similar al anterior pero el trayecto que resta por recorrer para que todos los niños, niñas y adolescentes completen su escolarización es levemente más extenso. En la mayoría de los países incluidos en este grupo –y especialmente en Brasil, el país de mayor población– el inicio de la primaria está previsto a los 7 años. En consecuencia, la incorporación masiva de los niños y niñas a la escuela es algo más tardía. No obstante, la proporción de niños que accede al nivel inicial y primario alcanza el nivel del grupo anterior. Lo que varía en este grupo es que la transición de la escuela primaria a la secundaria se vuelve masiva recién a los 17 años de edad, un dato que manifiesta niveles de retraso más elevados. A la vez, se observan indicios de una mayor deserción durante el cursado del nivel primario.



Países con alto egreso  
en nivel primario  
y egreso medio en  
nivel secundario

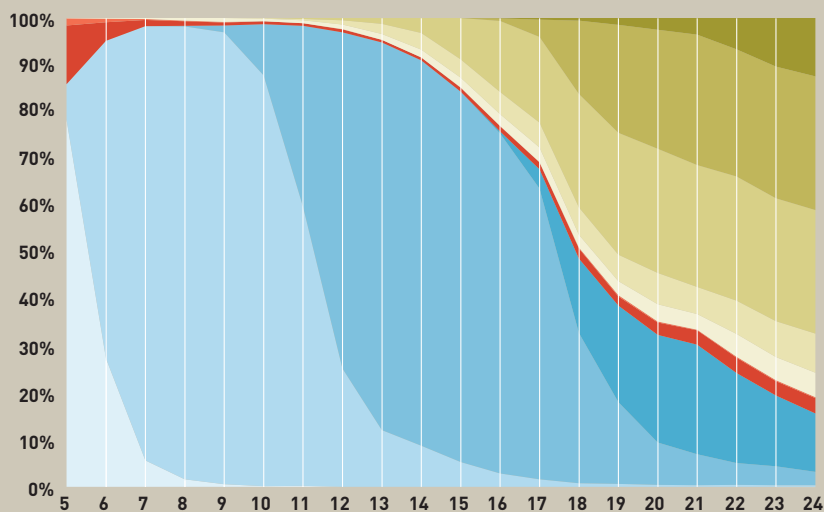


GRUPO

2

GRÁFICO 1.1.7

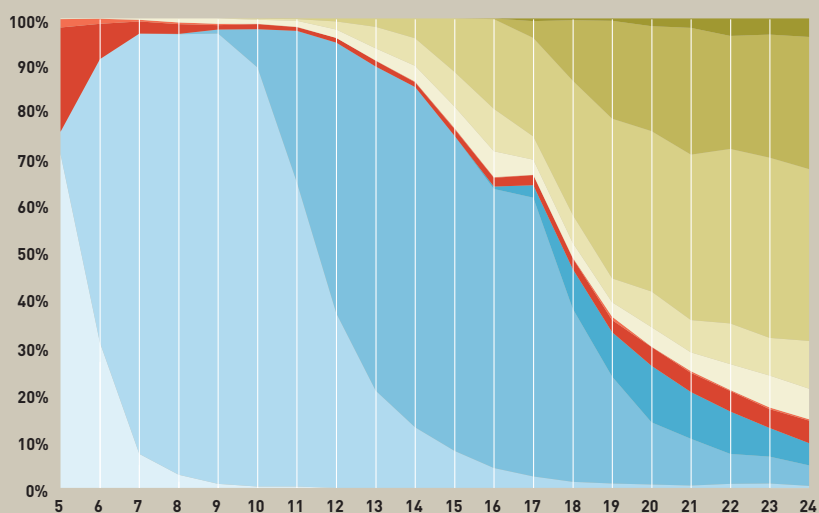
Máximo nivel de instrucción alcanzado, según edades simples.  
Países del grupo 2 (ci nc2008)



FUENTE: SITEAL.



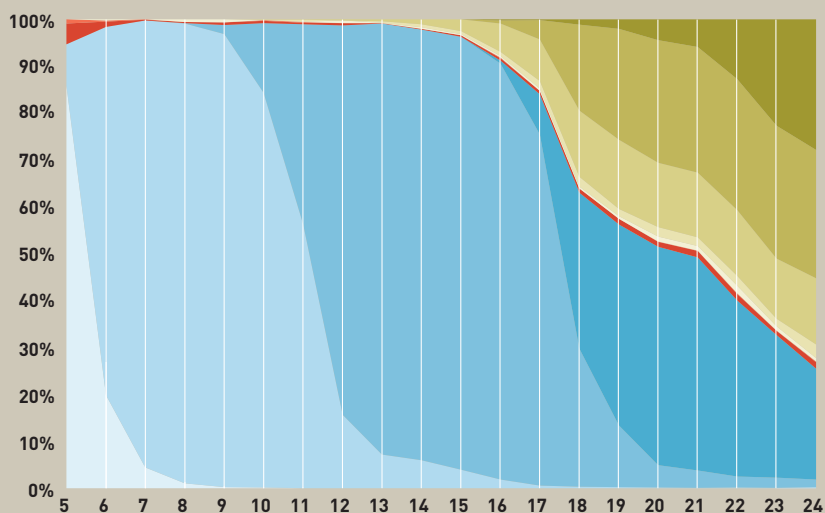
**GRÁFICO 1.1.8**  
Máximo nivel de instrucción alcanzado, según edades simples.  
Países del grupo 2. Nivel socioeconómico bajo (círculo 2008)



FUENTE: SITEAL.



**GRÁFICO 1.1.9**  
Máximo nivel de instrucción alcanzado, según edades simples.  
Países del grupo 2. Nivel socioeconómico alto (círculo 2008)



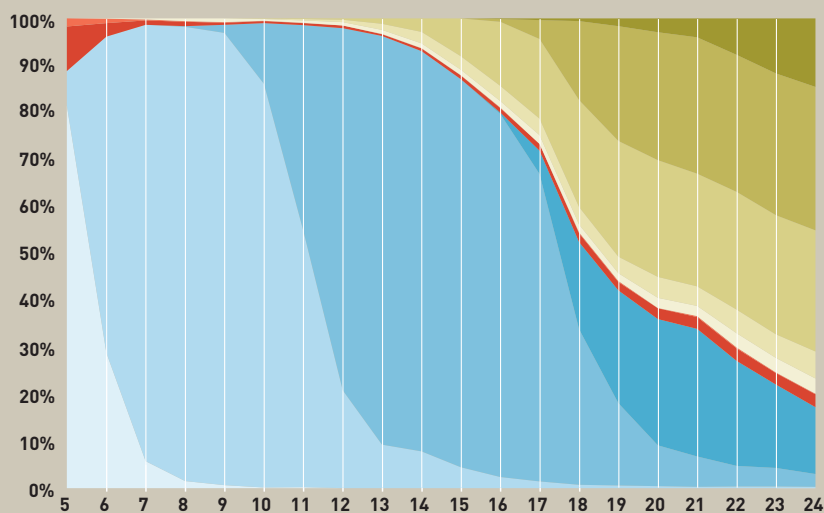
FUENTE: SITEAL.



**GRÁFICO 1.1.10**

**Máximo nivel de instrucción alcanzado, según edades simples.**

**Países del grupo 2. Área urbana (ci rc2008)**



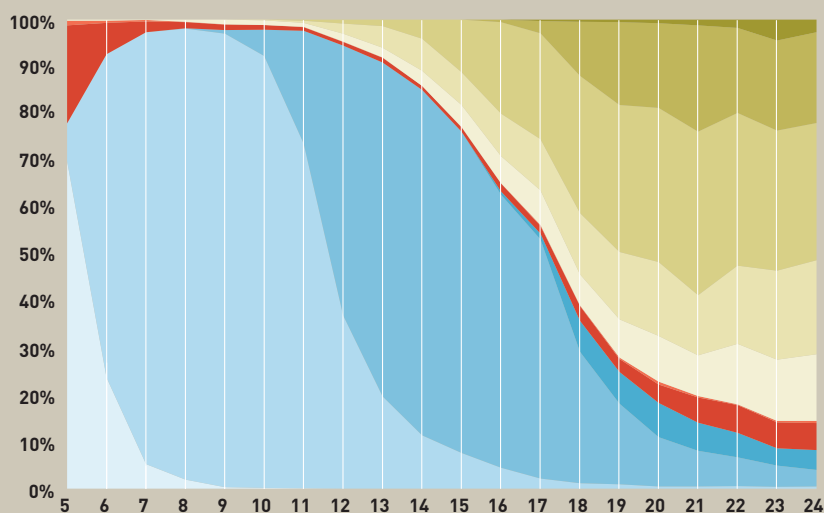
FUENTE: SITEAL.



**GRÁFICO 1.1.11**

**Máximo nivel de instrucción alcanzado, según edades simples.**

**Países del grupo 2. Área rural (ci rc2008)**



FUENTE: SITEAL.





## → META GENERAL SEGUNDA

# Lograr la igualdad educativa y superar toda forma de discriminación en la educación

## DIVERSIDADES DE TODAS Y TODOS EN UN MARCO DE INCLUSIÓN DEMOCRÁTICA<sup>1</sup>

RENATO OPERTTI\*

Los impulsos reformistas de América Latina, principalmente desarrollados en la última década, han cobrado un renovado vigor, marcados en general por una matriz compartida de valoración de la educación como bien público, de fortalecimiento de los roles de líder, orientador y garante del Estado, de diversificación de los procesos de enseñanza y aprendizaje, y de atención a poblaciones que tradicionalmente han sido excluidas. Bajo estos énfasis, la comprensión y la atención de las diversidades de niños, niñas y jóvenes constituyen sin lugar a dudas un aspecto destacable de las agendas educativas actuales, en el marco de visiones que reafirman el derecho político a una educación multicultural (aunque éstas alcancen grados diversos de concreción curricular), de la atención preferencial a ciertos grupos que han sido fuertemente excluidos de oportunidades educativas y de buscar

superar agendas fraccionadas (muchas veces segregadas por subsistemas, temas y clasificaciones, y hasta por estigmatizaciones de alumnas y alumnos).

No obstante las voluntades reformistas y algunos de sus avances, la región continúa sin encontrar los modos de congeniar e integrar equidad y calidad en entornos, ofertas y procesos educativos que democraticen los resultados de aprendizaje y la adquisición de competencias básicas para la vida y la formación ciudadana. El triple problema de calidad deficitaria, inequidad intolerable y excelencia marginal cuestiona severamente la legitimidad de los sistemas educativos e impacta en las reservas democráticas de las sociedades. En este complejo contexto, donde además se acrecientan las fisuras de los tejidos comunitarios y sociales, la comprensión de la

1. Este artículo recoge algunas de las reflexiones realizadas en: M. Amadio y R. Operti, Capítulo 6. "Educación inclusiva, cambios de paradigmas y agendas renovadas en América Latina", en Dávila y L. M. Naya (coords.), *Infancia, derecho y educación en América Latina*, España, Donostia, 2010, pp. 227-247.

diversidad de orígenes, de perfiles, de maneras de ser y de aprender de los grupos e individuos es absolutamente necesaria para democratizar la educación, pasando de la diversidad como obstáculo al aprendizaje a la diversidad como oportunidad.

Uno de los mayores desafíos que parece enfrentar la región es darle contenido universalista y personalizado a las diversidades de grupos e individuos forjando un concepto de educación inclusiva que democratice las oportunidades educativas y busque alcanzar un adecuado y delicado equilibrio entre el respeto de las diversidades y el hecho de compartir un universalismo básico de valores y referencias culturales. La inclusión democrática, como eje transversal de las políticas públicas sociales y en particular de la educación, debe constituir una alternativa seria y creíble frente a la opción de un universalismo que iguala por la vía de homogeneizar y asimilar, de un multiculturalismo de grupos asentados en parcelas de poder y sin referencias universalistas, o de una focalización privatizadora de demandas sociales que tampoco desarrollan un anclaje universal.

Un renovado ciclo político y de políticas de universalismo incluyente y diverso se debe fundar en un cambio de paradigma en torno a la teoría y a la práctica de la educación inclusiva, que se desprenda de un excesivo énfasis puesto en la atención de estudiantes categorizados como “con necesidades especiales” o se preocupe por desarrollar propuestas institucionales y curriculares de atención a las diversidades (que operan por vía de la segregación), así como por prácticas docentes asentadas en

el ideal de una homogeneidad cultural y social, y en cierto perfil “estándar” de alumnas y alumnos. En este contexto, no debe olvidarse que la exclusión penaliza las oportunidades educativas de los grupos más vulnerables, tanto si se origina dentro como fuera del sistema educativo o, incluso, por una combinación de ambas situaciones.

Un renovado universalismo tiene un punto importante de referencia en las conclusiones y recomendaciones acordadas por los representantes de 153 países (principalmente ministros y viceministros de Educación) durante la 48ª Reunión de la Conferencia Internacional de Educación (CIE), celebrada en Ginebra en 2008.<sup>2</sup> Allí se concibió la educación inclusiva como un principio orientador para el logro de una educación de calidad para todos, a través de forjar una educación para el desarrollo sustentable y de democratizar oportunidades de formación en los diferentes niveles educativos, en el marco del concepto de oportunidades de formación a lo largo de toda la vida. Actualmente, el debate en torno a este desarrollo deja de ser visto sólo a través de ejes disyuntivos, como ser “educación especial o integración”, “integración o inclusión”, para transformarse en un conjunto de discusiones conceptuales y operativas sobre cómo los sistemas educativos conciben y gestan inclusión en sus diversos niveles, desde las visiones hasta alcanzar las prácticas.

A la luz de de sustentar los cambios educativos, el valor agregado del concepto de educación inclusiva remite, al menos, a cuatro aspectos principales:

→ (i) permite revisar los conceptos de equidad y de calidad, atendiendo

2. Véase: [www.ibe.unesco.org/es/cie/48a-reunion-2008/conclusiones-y-recomendaciones.html?type=%252](http://www.ibe.unesco.org/es/cie/48a-reunion-2008/conclusiones-y-recomendaciones.html?type=%252)

al logro de una síntesis dinámica y compleja entre éstos (equidad y calidad van de la mano),<sup>3</sup> ayudando a superar los desencuentros históricos, de los años ochenta en adelante, entre las agendas de equidad y de calidad. Por un lado, profundiza el concepto de equidad al enfatizar la comprensión y atención de las diversidades culturales, lingüísticas, sociales e individuales como elementos centrales en el desarrollo de propuestas educativas que fortalezcan un universalismo orientado a igualar mediante los resultados. Por otro lado, ayuda a fortalecer el concepto de calidad como procesos múltiples de mejoramiento de la educación que comprenden la diversidad de perfiles, de condiciones y de maneras de aprender de los estudiantes, como oportunidades para desarrollar y lograr aprendizajes más relevantes y pertinentes;

→ (ii) contribuye a fortalecer el desarrollo de políticas públicas universales dirigidas efectivamente a todas y todos, en un marco de comprensión, respeto y atención educativa de las diversidades;

→ (iii) reposiciona la discusión en torno a ejes duales de política, que han invadido las agendas regionales y nacionales, como

“centralización-descentralización”, “estatismo-privatización” y “autonomía o dependencia de las escuelas”,<sup>4</sup> enfatizando el desarrollo de sistemas educativos inclusivos, asentados en la diversidad de ofertas, procesos y centros educativos, en el marco de políticas universales;

→ (iv) aporta un principio transversal que comprende la planificación de políticas y la asignación de recursos dentro de planes de desarrollo social y educativo más amplios, las interfaces entre la inclusión social y la educación inclusiva, y el desarrollo de currículos, escuelas y prácticas de aula inclusivos.

En suma, una inclusión democrática debería reflejarse en el fortalecimiento de las políticas públicas universalistas. Este universalismo debería, por un lado, vincular fuertemente los temas de educación inclusiva con el desarrollo de una formación ciudadana comprehensiva para afianzar las democracias y la cohesión social y, por otro lado, avanzar hacia una visión más decididamente incluyente, por la vía de garantizar prestaciones de calidad y de atender las diversidades de todas y todos.

Del mismo modo que ocurre en el grupo anterior, el acceso y la culminación de la educación primaria se encuentra, a grandes rasgos, garantizada; sin embargo, a diferencia de los países del primer grupo, los niños y niñas de estos países tienen mayores dificultades para transitar el nivel, lo que determina tasas elevadas de culminación aunque algo menores que las del primer grupo. Asimismo, a los alumnos que finalizan el nivel primario les lleva comparativamente más tiempo lograrlo que a los niños del grupo de países anterior.

El dato que más diferencia a este grupo del anterior es que el abandono de la escuela media es mayor y, además, comienza a edades más tempranas. Este comportamiento hace que, a los 17 años, la proporción de adolescentes que accedió a la escuela media sea elevado (aunque menor que para el grupo anterior) pero con un nivel de interrupción de los estudios más importante. Esta deserción determina que la graduación del nivel medio sea, entre los 20 y 22 años, considerablemente menor que para el primer grupo.

Nuevamente, la distribución de las dificultades educativas es absolutamente desigual. A los 17 años, el grupo de adolescentes que no terminó la escuela primaria proviene en casi su totalidad de los sectores medios y, muy especialmente, de los más bajos. Otra forma de observar esta realidad surge al constatar que, por cada adolescente fuera del sistema educativo proveniente de los sectores más altos, hay cuatro en los estratos bajos de la sociedad en la misma situación. Reforzando esta tendencia, puede observarse que la concentración del rezago escolar se multiplica cuando los jóvenes escolarizados pertenecen a los sectores más bajos respecto de los jóvenes escolarizados del otro extremo social.

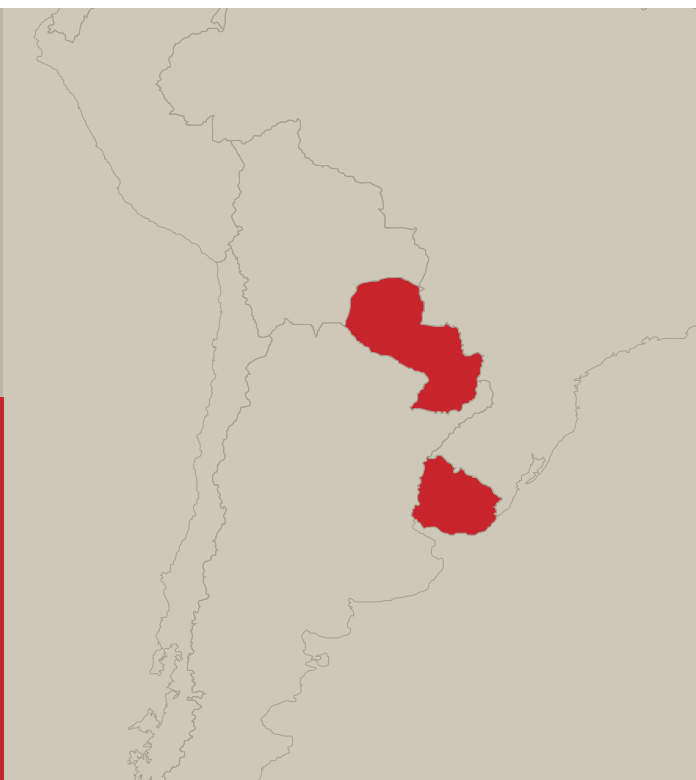
El contraste en la situación educativa de los adolescentes residentes en áreas urbanas y rurales también es muy marcado. A los 17 años, por cada adolescente de las ciudades que no asiste a la escuela hay dos en las áreas rurales que se encuentran en la misma condición. No obstante, la diferencia entre ambos radica en que en las áreas rurales muchos de ellos interrumpieron sus estudios al finalizar el nivel primario o mientras lo cursaban, en tanto sus pares urbanos desertan mayormente durante el transcurso del nivel medio.

### GRUPO 3: ALTO EGRESO EN EL NIVEL PRIMARIO, BAJO EGRESO EN EL NIVEL SECUNDARIO (PARAGUAY Y URUGUAY)

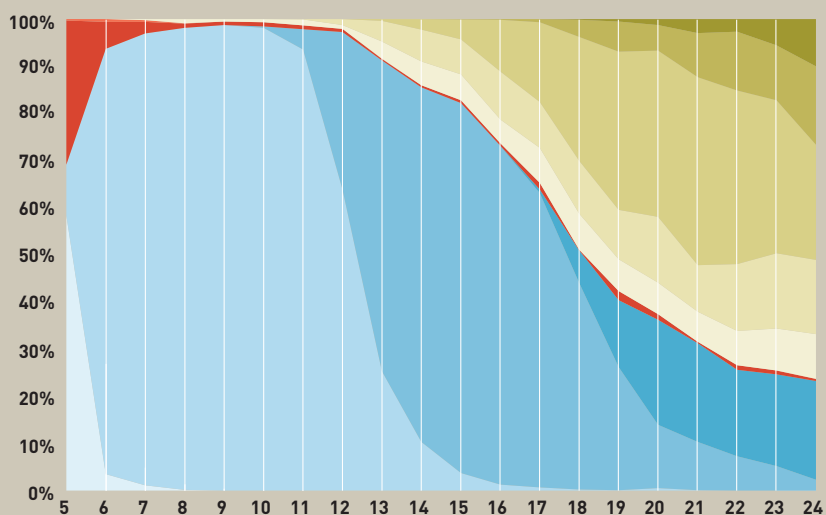
La particularidad de este grupo se sitúa fundamentalmente en ciertas dificultades que enfrentan sus niños, niñas y adolescentes para transitar tanto la escuela primaria como el nivel medio, lo que se traduce en altos niveles de rezago escolar, problemas en el pasaje del primario al secundario y en la incapacidad de retención del estudiantado que tiene la educación secundaria. Al igual que en los dos grupos anteriores de países, la inmensa mayoría de los adolescentes de 15 años accedió y completó el nivel primario. No obstante, el elevado nivel de retraso escolar redundó en que, a los 13 años, todavía un cuarto de los adolescentes se encuentre cursando ese mismo nivel. Esta situación determina que, a partir de los 13 años, comience un proceso de exclusión educativa que se acelera notablemente con la edad y engrosa las filas de quienes culminaron el primario pero no continúan estudiando o de aquellos jóvenes que, si bien acceden al secundario, terminan abandonándolo durante los primeros años. En este contexto, a los 17 años, cerca de cuatro de cada diez adolescentes ya no asisten a la escuela y, entre ellos, aproximadamente la mitad abandonó sin acceder al nivel secundario.

Países con alto egreso  
en nivel primario  
y bajo egreso en  
nivel secundario

GRUPO  
**3**



**GRÁFICO 1.1.12**  
**Máximo nivel de instrucción alcanzado, según edades simples.**  
**Países del grupo 3 (ci rc 2008)**



FUENTE: SITEAL.

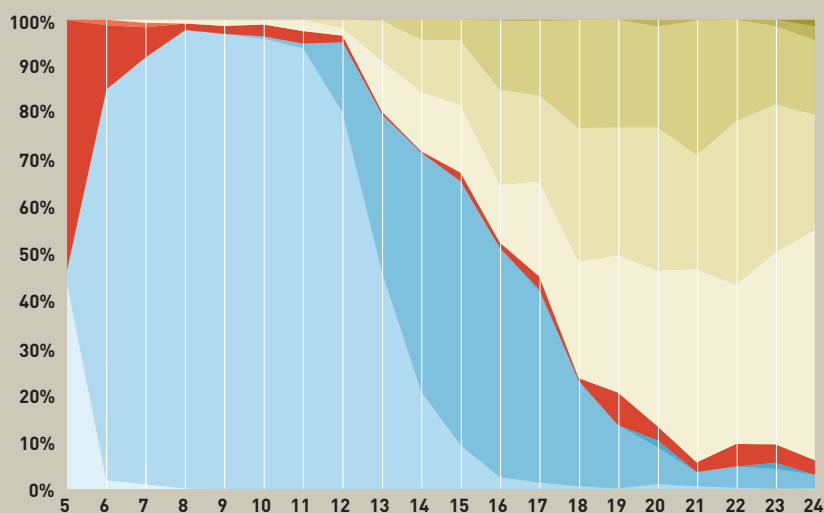




**GRÁFICO 1.1.13**

Máximo nivel de instrucción alcanzado, según edades simples.

Países del grupo 3. Nivel socioeconómico bajo (círculo 2008)



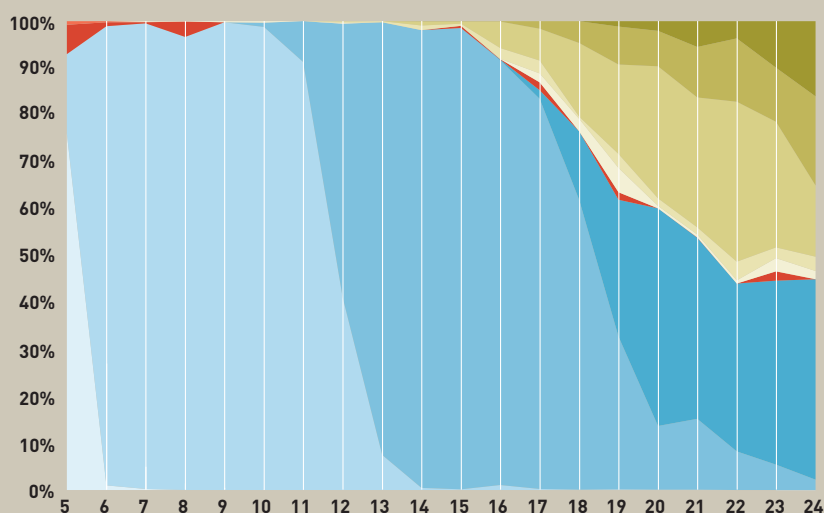
FUENTE: SITEAL.



**GRÁFICO 1.1.14**

Máximo nivel de instrucción alcanzado, según edades simples.

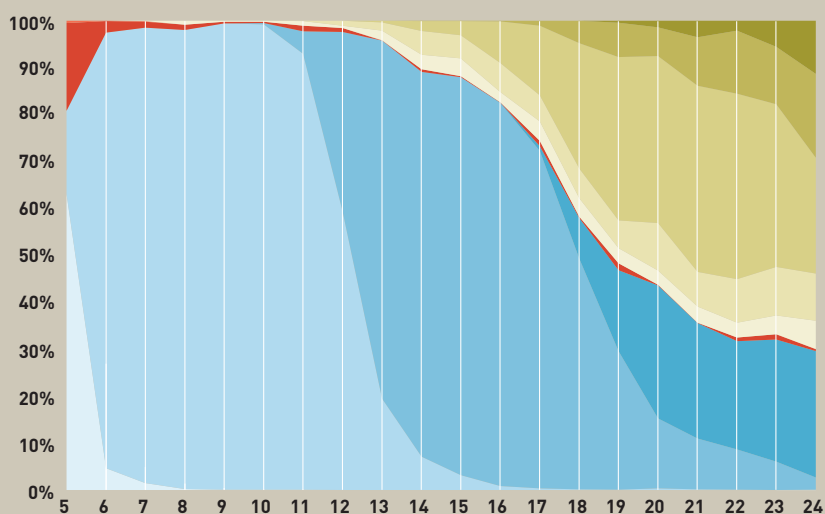
Países del grupo 3. Nivel socioeconómico alto (círculo 2008)



FUENTE: SITEAL.



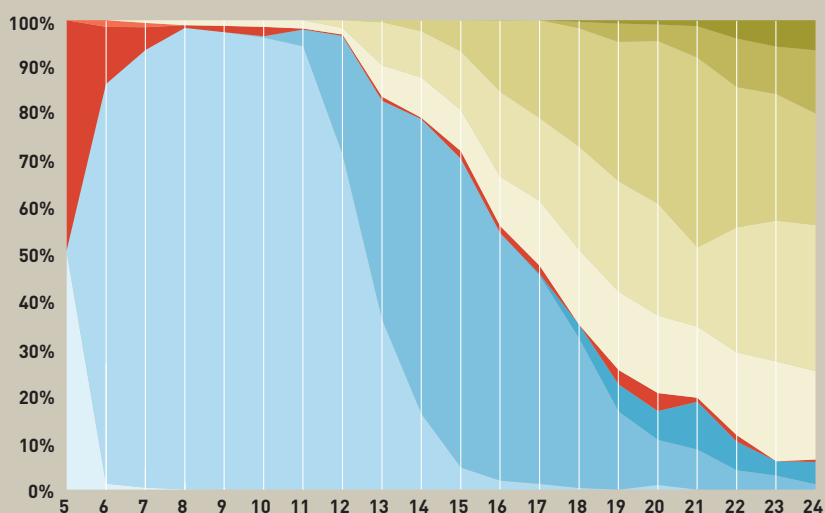
**GRÁFICO 1.1.15**  
Máximo nivel de instrucción alcanzado, según edades simples.  
Países del grupo 3. Área urbana (círculo 2008)



FUENTE: SITEAL.



**GRÁFICO 1.1.16**  
Máximo nivel de instrucción alcanzado, según edades simples.  
Países del grupo 3. Área rural (círculo 2008)



FUENTE: SITEAL.



En síntesis, en este grupo de países el acceso y el egreso del nivel primario es similar a lo ocurrido en los países del grupo anterior, pero el acceso al nivel medio está menos extendido y la graduación de este nivel es, entre los 20 y los 22 años, notablemente más baja que en los dos grupos anteriores.

En este grupo de países las brechas entre estratos sociales son todavía más pronunciadas que en los grupos anteriores. En primer lugar, se destaca que, por cada adolescente de 17 años no escolarizado perteneciente a los sectores más altos, existen cinco jóvenes en los estratos más bajos en la misma condición. Este dato determina que la situación educativa de los adolescentes de los sectores sociales menos favorecidos se distancie notablemente de la tendencia observada en el nivel global. Y lo cierto es que el elevado nivel de rezago escolar, que se expresa en que a los 13 años la mitad de los jóvenes todavía esté cursando el primario, tampoco alcanza para garantizar el egreso y, menos aún, el acceso al nivel medio. Además, la polarización que existe entre los estratos sociales hace que el comportamiento de los sectores más favorecidos no alcance a modificar la tendencia general. Este grupo de adolescentes sí tiene garantizado el acceso y la graduación del nivel primario con trayectorias ajustadas a las edades esperables, en tanto nueve de cada diez estudiantes acceden, cursan o ya culminaron el nivel secundario.

Las brechas entre áreas rurales y urbanas también son más pronunciadas que en los dos grupos de países anteriores. A los 13 años la proporción de adolescentes de zonas rurales que interrumpió sus estudios cuadruplica a la de los sectores urbanos. Las trayectorias escolares transcurren de tal forma que, a los 17 años, más de la mitad de los adolescentes de áreas rurales ya no asiste a la escuela. Y, además, una proporción muy importante de ellos nunca accedió ni accederá al secundario. En las áreas urbanas, en cambio, el egreso del nivel primario está ampliamente extendido y, si bien tres de cada diez jóvenes abandonan sus estudios, ellos lo hacen mayormente durante el transcurso de la escuela secundaria.

#### **GRUPO 4: EGRESO MEDIO EN EL NIVEL PRIMARIO, EGRESO MEDIO EN EL NIVEL SECUNDARIO (REPÚBLICA DOMINICANA Y EL SALVADOR)**

El aspecto fundamental que distancia a este grupo de países de los anteriores es la proporción significativamente elevada de adolescentes que permanece en el primario a edades avanzadas. En efecto, el acceso a la educación primaria se encuentra ampliamente extendido, sin embargo, como consecuencia del rezago escolar, la permanencia en la escuela de nivel primario se extiende aun hasta los 17 años. De este modo, el defasaje entre la edad teórica para el nivel primario y la edad real en la que se lo está cursando hace que a los 15 años de edad la proporción de jóvenes que terminó la primaria sea considerablemente más baja que en los grupos anteriores, aunque no por efecto de la deserción sino –como se ha establecido– a consecuencia del rezago escolar. Si bien la gran mayoría logra terminar el nivel primario, lo hace en menor proporción que los jóvenes de otros grupos de países. Con respecto a la educación secundaria, en cambio, dado que el abandono durante la adolescencia es considerablemente menor que en el grupo anterior, la graduación se encuentra mucho más cercana a la del grupo 2.

# Aumentar la oferta de educación inicial y potenciar su carácter educativo

## LA EDUCACIÓN INICIAL EN LA AGENDA HACIA EL 2021

TATIANA ROMERO REY\*

Las dos últimas décadas han sido cruciales a la hora de definir el discurso sobre la importancia de la primera infancia.<sup>1</sup> Todos los países de Iberoamérica han formulado políticas e implementado programas que, de una u otra manera, benefician a los niños y niñas en sus primeros años. Distintas personalidades se han pronunciado sobre el tema e, incluso, Premios Nobel de Economía, como James Heckman y Amartya Sen, han involucrado en sus reflexiones la necesidad de destinar una mayor inversión a programas que benefician a este grupo poblacional. Los movimientos mundiales que promueven la “Educación para Todos” y las “Metas del milenio” coinciden en subrayar la importancia de la primera infancia. En el caso de la Educación para Todos, se plantea una meta específica referida a la atención y la educación de este grupo poblacional y, en el caso de las Metas del milenio, se focaliza en la reducción de la mortalidad infantil y en mejorar la salud materna.

La concepción de base, cuando se hace referencia a la “primera infancia”, está enmarcada en una apuesta de desarrollo integral basada en la salud, la nutrición, el cuidado, el freno a la mortalidad infantil y, por supuesto, la educación. Si bien esta visión intersectorial ha sido difícil de implementar, no obstante se reconocen esfuerzos de formulación de políticas públicas desde este enfoque en algunos países de la región. De todos modos, cuando se trata de establecer prioridades, los mayores esfuerzos se centran en la supervivencia infantil y el cuidado de los niños y las niñas pequeños. Esto significa que, en muchos casos, el cuidado infantil sustituye a la educación.

El documento de las Metas Educativas 2021 reabre el debate sobre la educación inicial y hace foco sobre este tema en especial. Se trata de uno de los mayores aciertos del texto, pues se invita a repensar la educación para los

\* Psicopedagoga, Magister en Ciencias de la Educación de la Universidad de París. Actualmente es Asesora Técnica en Educación de Save the Children, Canadá.

1. El concepto de primera infancia incluye a los niños y niñas de 0 a 6 años.

niños más pequeños. Sin embargo, el documento es restrictivo en términos del grupo poblacional, al optar por priorizar la franja de niños de 3 a 5 años de edad. De algún modo, pareciera que esto reduce el carácter y la importancia de la educación desde los primeros años de vida, pues si bien los análisis sobre políticas públicas en la materia, señalados por el texto, muestran que la mayoría de los países considera que la educación inicial comprende tres años (de los 3 a los 5 años de vida de los niños y niñas), algunos la reducen a dos e incluso a un año dentro de la misma franja etaria. Surgen entonces preguntas como: ¿Cuál sería la educación para los niños y niñas de 0 a 3 años? ¿Estarían estos niños y niñas exentos de educación o ésta sería considerada como mero cuidado?

El modo como están redactadas las metas referidas a la educación inicial determina que la focalización esté puesta en la promoción de la educación inicial formal, regida por los parámetros de los sistemas educativos regulares. Es decir, en un aumento de la oferta educativa para los niños y niñas entre 3 y 5 años y en la garantía de la formación de educadores mediante procesos de titulación en educación inicial.

El documento plantea, además, profundas desigualdades entre los países iberoamericanos en términos de equidad en el acceso a programas de educación inicial y, por lo tanto, promueve trabajar en la disminución de estas brechas. Sin embargo, como bien lo afirma Heckman, “el aprendizaje comienza en la infancia, mucho antes de que empiece la educación formal, y continúa durante toda la vida. El aprendizaje temprano engendra

el aprendizaje posterior y el éxito temprano genera el éxito posterior, tal como el fracaso temprano genera el fracaso posterior. El éxito o el fracaso en esta etapa sientan las bases para el éxito o el fracaso en la escuela”.<sup>2</sup> En tal sentido, llama la atención la poca o casi ninguna alusión que se hace sobre el tema de la calidad en la educación inicial.

Ofertas de acceso al conocimiento sin calidad sólo se reducen a ganar niños para el sistema educativo aumentando los riesgos posteriores de deserción o fracaso. En este sentido, la tensión entre cobertura y calidad siempre continúa presente. La mayoría de las veces la preocupación por ampliar la cobertura va en detrimento de la calidad y, debido a la reducida inversión realizada en la materia, se privilegia el acceso de más niños en el sistema pero al costo de contar con educadores poco calificados, espacios no adecuados, poca investigación y reducidas opciones de innovación. Adicionalmente, tal como lo manifiesta el documento iberoamericano: “Pese a las mejoras en la enseñanza preescolar y el elevado grado de cobertura de ésta, los niños más desfavorecidos no suelen beneficiarse en general de los programas de atención y educación a la primera infancia”. Por consiguiente, los niños y las niñas pequeños no sólo padecen la impronta de no ser tenidos en cuenta por su escasa edad, sino que a ello se suma que los más pobres son todavía más vulnerables y tendrán menos oportunidades de triunfar.

La educación de la primera infancia ha sido pionera de grandes transformaciones en los sistemas educativos regulares y en el mejoramiento de la calidad educativa en general.

2. J.J. Heckman, “Invertir en la primera infancia”, en Tremblay, R.E.; Barr, R.G.; Peters, R.DeV. y Boivin, M. (eds.), *Enciclopedia sobre el Desarrollo de la Primera Infancia* (en línea), Montreal, Quebec: Centre of Excellence for Early Childhood Development, 2010:1-2.  
Disponible en: <http://www.encyclopedia-infantes.com/documents/HeckmanESPxp.pdf>



La innovación pedagógica, la creatividad, la presencia del arte, el trabajo por proyectos o temáticas, la disposición de los espacios han marcado pautas al sistema que permiten que éstas se prolonguen en los niveles subsiguientes de la escuela primaria. Es decir que la presencia de currículos significativos en la educación inicial ha abierto brechas porque, como bien afirma el documento Metas Educativas 2021: “conecta con los intereses de los alumnos, con sus formas de vida y se adapta a sus ritmos de aprendizaje”.<sup>3</sup> Ésta es una característica que no debe desperdiciarse y una oportunidad para relanzar la posibilidad de construir una educación inicial distinta, que trascienda los parámetros rígidos de la escuela e invente formas placenteras y lúdicas

para que los niños y las niñas aprendan, involucrando a las familias, para que, ya desde los primeros años, se construyan con ellos comunidades educadoras.

La hipótesis de Heckman que considera la intervención en la primera infancia como un factor decisivo para el desarrollo afectivo, cognitivo, neurológico y físico de las personas tiene cada día más vigencia. Por esta razón, tal como él lo afirma: “es necesario asegurar que cada inversión hecha en los primeros años posee una rentabilidad multiplicada a lo largo de la vida, siendo en definitiva esta intervención en la infancia temprana, la mejor inversión en protección social”.<sup>4</sup>

3. OEI, Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación, “Metas educativas 2021, La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios”, p. 90.

4. J.J. Heckman, ibídem.



Países con egreso  
medio en nivel primario  
y en nivel secundario

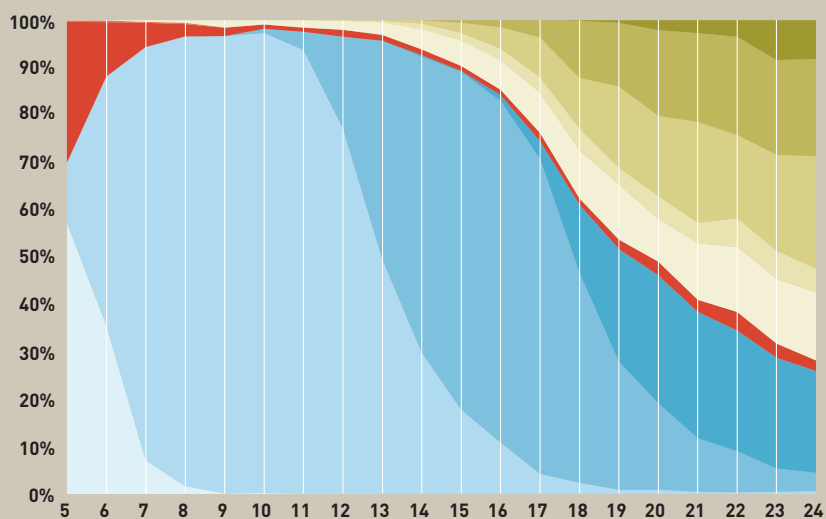
GRUPO

4



GRÁFICO 1.1.17

Máximo nivel de instrucción alcanzado, según edades simples.  
Países del grupo 4 (ci 2008)



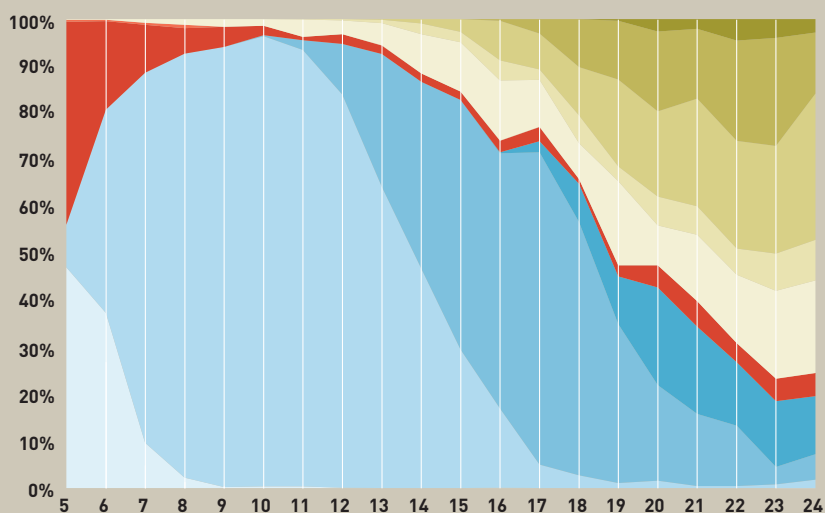
FUENTE: SITEAL.

NO ASISTE - SUPERIOR INCOMPLETO / COMPLETO  
NO ASISTE - SECUNDARIA COMPLETA  
NO ASISTE - SECUNDARIA INCOMPLETA  
NO ASISTE - PRIMARIA COMPLETA  
NO ASISTE - PRIMARIA INCOMPLETA

NO ASISTE - SIN NIVEL  
NO ASISTE - INICIAL

ASISTE A SUPERIOR  
ASISTE A SECUNDARIA  
ASISTE A PRIMARIA  
ASISTE A INICIAL

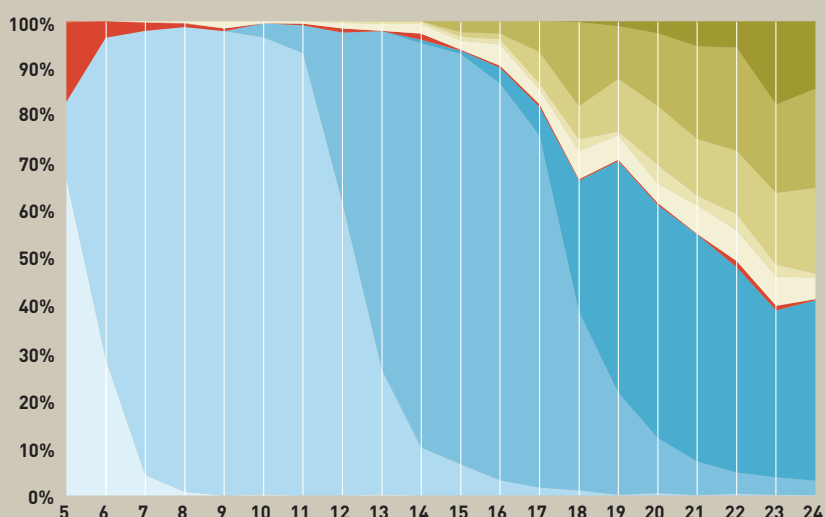
**GRÁFICO 1.1.18**  
Máximo nivel de instrucción alcanzado, según edades simples.  
Países del grupo 4. Nivel socioeconómico bajo (círculo 2008)



FUENTE: SITEAL.



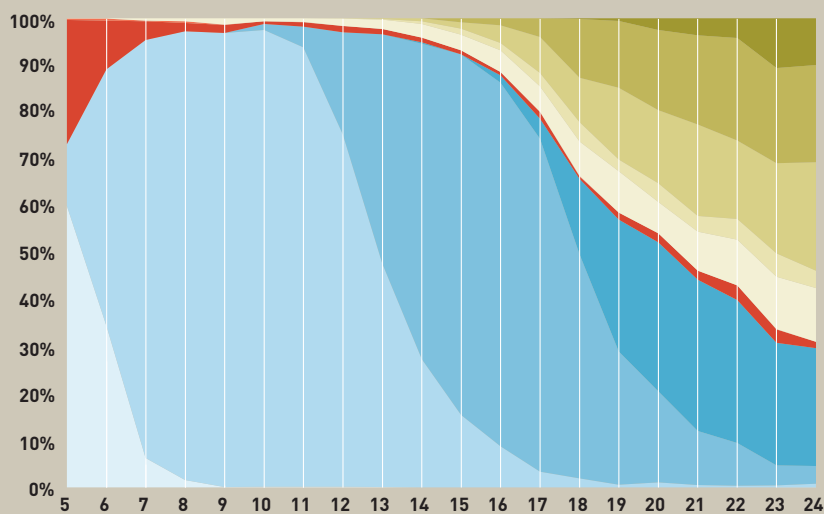
**GRÁFICO 1.1.19**  
Máximo nivel de instrucción alcanzado, según edades simples.  
Países del grupo 4. Nivel socioeconómico alto (círculo 2008)



FUENTE: SITEAL.



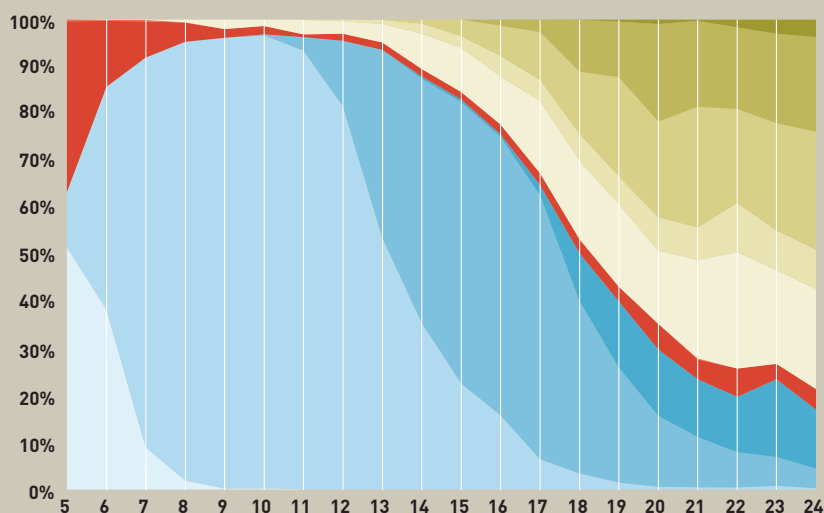
**GRÁFICO 1.1.20**  
Máximo nivel de instrucción alcanzado, según edades simples.  
Países del grupo 4. Área urbana (ci rc2008)



FUENTE: SITEAL.



**GRÁFICO 1.1.21**  
Máximo nivel de instrucción alcanzado, según edades simples.  
Países del grupo 4. Área rural (ci rc2008)



FUENTE: SITEAL.



# Aumentar la oferta de educación inicial y potenciar su carácter educativo

## DESARROLLAR APRENDIZAJES QUE RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE LA PEDAGOGÍA

GABY FUJIMOTO\*

El cumplimiento e implementación de la tercera meta del proyecto Metas Educativas 2021 de la OEI: “Aumentar la oferta de educación inicial<sup>1</sup> y potenciar su carácter educativo” es supremamente importante en la medida que persiste una gran deuda con la infancia iberoamericana. Una razón poderosa para subrayar esta meta es que, en el nivel mundial, se están dando cambios trascendentales respecto de la importancia crucial de los primeros años de vida del niño y la niña sobre su vida futura y de los factores que condicionan o favorecen su desarrollo y educación.

Si bien el informe de Educación para Todos 2007 sobre Atención y Educación de la Primera Infancia (AEPI) de UNESCO reporta que la mayoría de los países de América Latina y el Caribe realizó sustanciales inversiones y avances significativos en la cobertura de la educación preescolar para niños

de 3 a 5 años (62%), desde la perspectiva del derecho del niño y la niña a una atención integral de calidad y de respeto a la equidad, aún existen brechas profundas de exclusión que los gobiernos deben corregir, sobre todo, en lo que afecta a los sectores socioeconómicos más vulnerables de Iberoamérica.

Poner en la agenda política la meta general tercera, para alcanzar el 100% de cobertura de la población de 3 a 5 años, significa consolidar algunos compromisos políticos que, en los últimos tiempos, se han venido gestando en respaldo de la educación inicial. Estos acuerdos y documentos se remontan a la década de los años setenta con la celebración del “Año Internacional del Niño”, convocado por UNICEF, a propósito de la inequidad que existía respecto de los derechos de la infancia en las áreas rurales y marginadas. Por otro lado, en 1989, la ratificación de

Doctora y especialista  
Senior de Educación,  
Oficina de Educación y  
Cultura, Organización de  
los Estados Americanos  
(OEA).

1. La educación inicial representa el primer nivel del sistema educativo. En todos los países se reconoce su importancia, trascendencia, carácter preventivo e influencia sobre el desarrollo humano, y empieza a considerarse como un derecho fundamental de la infancia. Se la identifica como: educación inicial, preescolar, parvularia o infantil y existe información teórico-científica que sustenta su importancia y le otorga consistencia como un nivel con identidad propia.



la *Convención sobre los Derechos del Niño* (CDN) de las Naciones Unidas establece los derechos y las necesidades de los niños y niñas hasta los 18 años de edad y determina las acciones con las que se los debe proteger. Más adelante, en noviembre de 2005, el Comentario General N° 7 precisa con mayor detalle técnico-político y pedagógico la “Realización de los derechos del niño en la primera infancia”, subrayando que los niños y las niñas de 0 a 8 años son portadores de todos los derechos consagrados en la Convención. Este documento también alertó a los Estados Partes sobre la necesidad de ofrecer programas que complementen la función de los grupos familiares, organizando en cooperación activa a los padres, profesionales y otros agentes sociales y educativos para desarrollar “la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus potencialidades”.

Por otra parte, durante la X Conferencia Iberoamericana de Educación “La Educación Inicial en el Siglo XXI”, realizada en Panamá en 2000, los jefes de Estado y de Gobierno ratificaron el compromiso de sus ministros de Educación, al subrayar que “La educación inicial, como un derecho, forma las bases del aprendizaje, con intervención de la familia, en procesos de calidad y con miras a asegurar el desarrollo humano sostenible”. Finalmente, el “Compromiso Hemisférico por la Educación de la Primera Infancia” aprobado en la V Reunión de Ministros de Educación de la OEA, en Colombia, en noviembre de 2007, reúne todos los acuerdos mencionados anteriormente y, en 2009, todos éstos son ratificados, en Ecuador, durante la VI Reunión de Ministros de Educación convocada por la OEA.

Evidentemente, el compromiso con la meta general tercera busca “potenciar el carácter educativo de la educación

inicial” y es necesario subrayar este propósito, porque se convertirá en responsabilidad de todos los sistemas educativos de la región, junto con las metas de la Conferencia Mundial de Educación para Todos (Jomtien, 1990), cuando se señala la visión ampliada de la educación básica desde el nacimiento y con carácter permanente, y la Declaración de Dakar (2000) sobre Educación para Todos, cuando se ratifica y asume el compromiso de “expandir y mejorar el cuidado y educación de la primera infancia”.

“Potenciar el carácter educativo de la educación inicial” implica, entonces, considerar los siguientes factores positivos, que facilitarán los avances en esa dirección:

- promover el desarrollo integral del niño y de la niña con estímulos y actividades permanentes, diversos, repetitivos y sistematizados, que comprendan la estimulación afectiva, emocional, sensorial, motriz, del lenguaje y social, así como condiciones básicas de nutrición y salud;
- fortalecer y rescatar la práctica pedagógica, respetando sus principios (de lo simple a lo complejo; de lo concreto a lo abstracto);
- aplicar pedagogías flexibles, con diversidad de estímulos exteriores, que ofrezcan la oportunidad al niño y a la niña de ordenar ideas sin frustraciones; que mediante el juego, con afecto y comunicación, busquen con curiosidad respuestas lógicas;
- fomentar el desarrollo de aprendizajes que favorezcan las habilidades cognitivas de los niños, que contengan momentos de concentración, repetición y variación, para razonar e interiorizar nuevos aprendizajes, que tengan interacción continua con el mundo exterior, que estimulen las

emociones y los sentimientos para aprender sintiendo felicidad;

→ promocionar el aprendizaje con vivencias, pensamientos, experiencias contextualizadas y pertinentes, respetando las posibilidades y limitaciones individuales del niño y la niña, y las formas como se comunican, con actividades creativas, cooperativas y solidarias, que construyan sus competencias, capacidades, habilidades sociales, hábitos, conocimientos y que fomenten la formación democrática como seres humanos;

→ ofrecer servicios que se ajusten a las circunstancias, el interés, la edad y la individualidad de los niños, con personal debidamente calificado, con programas que complementen la función de las familias para desarrollar su personalidad, aptitudes, capacidad mental y física hasta el máximo de sus potencialidades, tal como lo especifica el Comentario General N° 7 de la CDN;

→ implementar: a) modalidades de atención que se articulen con las circunstancias locales y con prácticas cambiantes, respetando los valores tradicionales y la diversidad mediante servicios adecuados y efectivos; b) programas no escolarizados, flexibles, basados en el hogar y la comunidad, que colaboren con los padres; c) programas de base comunitaria, amparados por marcos legislativos que provean servicios de calidad, suficientemente dotados de recur-

sos, con estrategias sistemáticas para reducir la pobreza y combatir sus efectos negativos en los niños;

→ capacitar a los padres y a las familias, particularmente a las madres o cuidadores, para desempeñarse como “mediadores pedagógicos”, en beneficio de sus niños y niñas, y para aumentar el clima educacional del grupo familiar.

Los nuevos escenarios socioculturales del siglo XXI están esperando que los gobiernos cumplan con eliminar la brecha todavía existente entre las políticas y la realidad, aunque aún subsisten desafíos que obstaculizan el progreso en el cumplimiento, en particular, de la meta general tercera de las Metas Educativas 2021. Entre estos desafíos, sin duda, los que merecen atención inmediata son: la implementación de una educación inicial de calidad, con identidad propia, sin convertirla en un nivel “preprimario”; la formación, capacitación en servicio y especialización de profesionales, técnicos y agentes educativos; una mayor pertinencia de las políticas, relacionadas con los aportes de las neurociencias y la investigación actual; la incorporación de nuevas tecnologías en red y la actualización de los currículos de formación, acordes con las exigencias de los nuevos escenarios neurocientíficos, tecnológicos, socioeconómicos y culturales; la atención integral de la primera infancia, desde la gestación de las madres, en estrecha coordinación con los sectores de salud y bienestar social y, de ser posible, con acciones que se consoliden desde el nivel municipal.

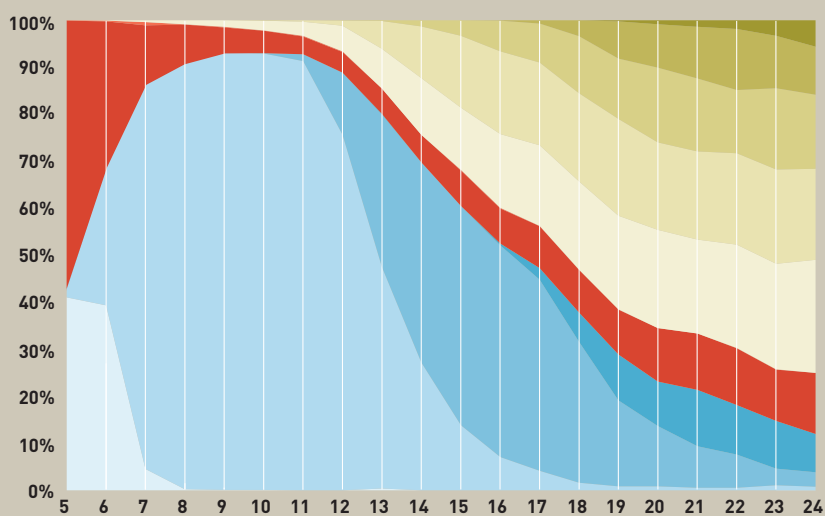
Las desigualdades entre estratos sociales y entre áreas geográficas son muy marcadas. Además, puede relevarse alguna leve evidencia que establece diferencias en los logros en el acceso y el egreso al momento de desagregar los datos por género, lo que vuelca la balanza en favor de las niñas y las jóvenes. El rezago escolar, como rasgo característico del grupo, atraviesa a todos los sectores sociales, pero es casi insignificante en los estratos altos y muy considerable en los estratos bajos. No obstante, la proporción de adolescentes de 17 años que no culminó el nivel primario, e incluso nunca ingresó en la escuela, es seis veces mayor en el estrato más bajo que en el más alto. Las brechas geográficas, entre áreas rurales y urbanas, son menos pronunciadas que las socioeconómicas, pero aun así son muy importantes, obteniéndose mejores resultados entre los jóvenes de las ciudades.

## GRUPO 5: EGRESO MEDIO EN EL NIVEL PRIMARIO, BAJO EGRESO EN EL NIVEL SECUNDARIO (HONDURAS, GUATEMALA Y NICARAGUA)

Este grupo está conformado por aquellos países donde claramente aún queda por recorrer un largo trayecto en pos de alcanzar la meta de universalizar el acceso al conocimiento. El momento de máxima inclusión educativa se sitúa a los 9 años, dato que evidencia la relevancia del acceso tardío a la escuela. Por otra parte, la proporción de niños, niñas y adolescentes que nunca accede a la educación es muy superior a la del resto de los grupos. El atraso escolar durante el nivel primario se combina en estos países con la deserción, de tal forma que a los 13 años –edad teórica de pasaje del nivel primario al medio– tres de cada diez adolescentes no asisten a la escuela, en tanto que la mitad todavía está cursando la primaria. Al igual que en el grupo anterior, el paso del nivel primario al medio no llega a completarse ni aun a los 17 años. Además, a diferencia de aquel, en este grupo de países la escolarización se interrumpe, tanto durante la escuela primaria como al terminarla.

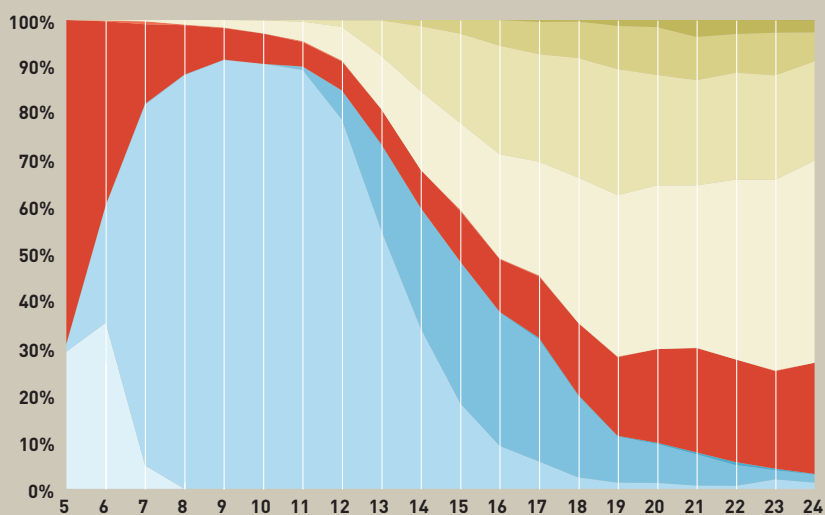


**GRÁFICO 1.1.22**  
Máximo nivel de instrucción alcanzado, según edades simples.  
Países del grupo 5 (ci rc2008)



FUENTE: SITEAL.

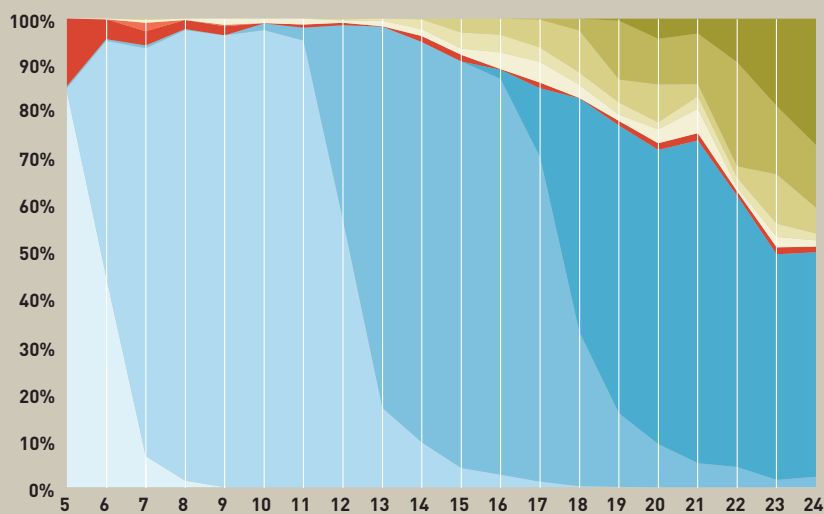
**GRÁFICO 1.1.23**  
Máximo nivel de instrucción alcanzado, según edades simples.  
Países del grupo 5. Nivel socioeconómico bajo (ci rc2008)



FUENTE: SITEAL.

**GRÁFICO 1.1.24**

**Máximo nivel de instrucción alcanzado, según edades simples.**  
Países del grupo 5. Nivel socioeconómico alto (ci rc2008)

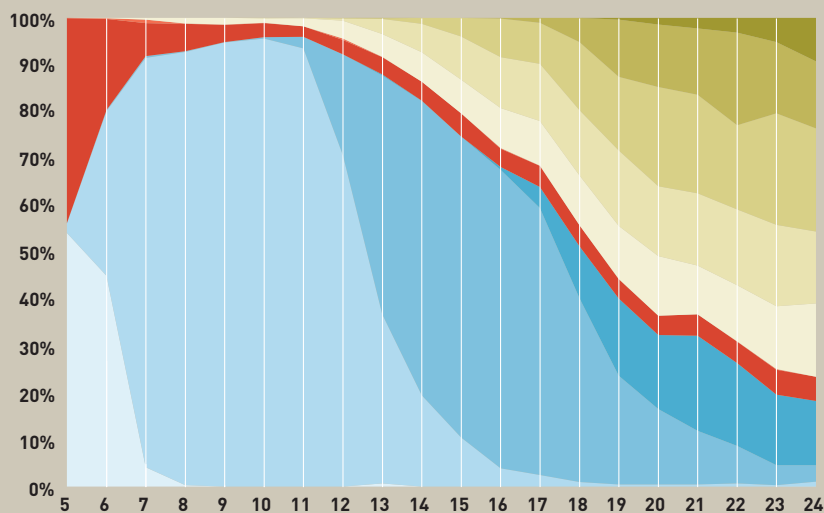


FUENTE: SITEAL.



**GRÁFICO 1.1.25**

**Máximo nivel de instrucción alcanzado, según edades simples.**  
Países del grupo 5. Área urbana (ci rc2008)

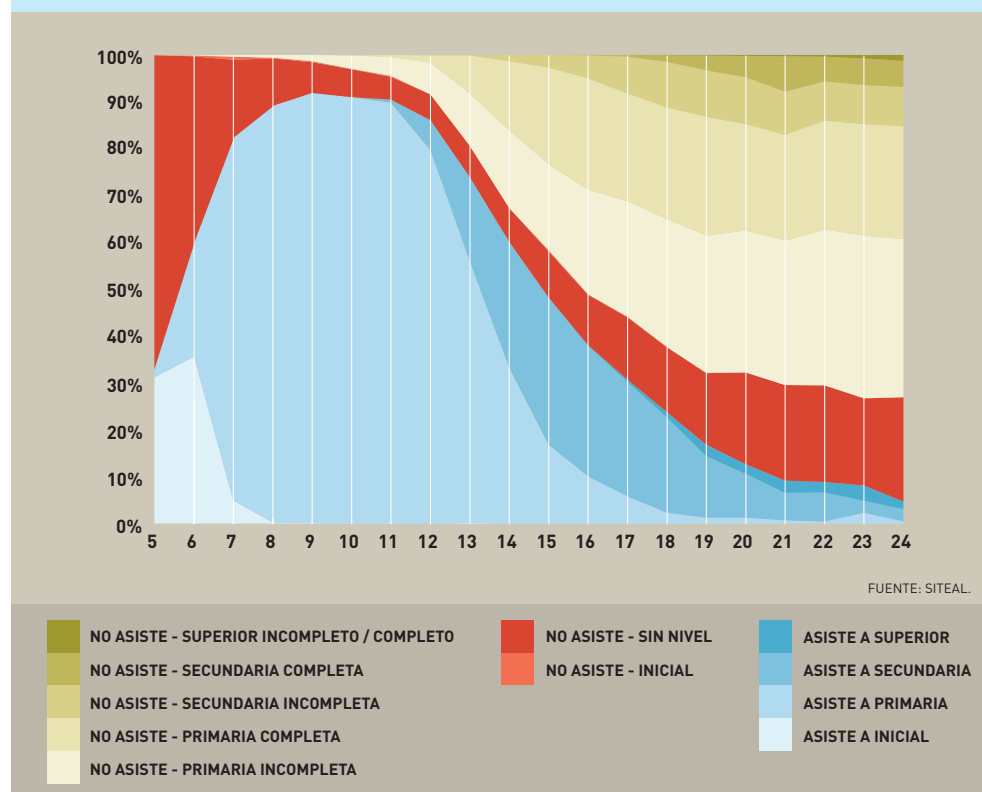


FUENTE: SITEAL.





**GRÁFICO 1.1.26**  
**Máximo nivel de instrucción alcanzado, según edades simples.**  
**Países del grupo 5. Área rural (ci rc2008)**



En síntesis, en este grupo de países el acceso al nivel primario todavía no está universalizado, la graduación es muy inferior a la del resto de los países y el acceso al secundario es minoritario. Todo esto da como resultado que sólo un cuarto de los jóvenes de entre 20 y 22 años logre finalizar el nivel secundario.

La desigualdad en los logros educativos desde el punto de vista del acceso y el egreso entre estratos socioeconómicos y áreas geográficas es de tal magnitud que construye configuraciones educativas opuestas. En los estratos bajos y en las áreas rurales, la educación media es un privilegio al que accede menos de un tercio de los adolescentes de 17 años, dado que la gran mayoría de ellos hace tiempo que interrumpió su educación, tanto durante el ciclo primario como al terminarlo. Por último, una proporción de ellos se encuentra en situación extrema, en tanto nunca tuvo acceso al sistema educativo formal. En el otro extremo, el pequeño grupo de adolescentes de los sectores más favorecidos presenta logros educativos que los acerca a sus pares de los países más desarrollados de la región.

## 2. HETEROGENEIDAD ENTRE PAÍSES EN MOMENTOS CLAVE DE LA ESCOLARIZACIÓN

Hasta aquí pudo apreciarse la diversidad de situaciones que coexisten en la región, relacionadas con los diferentes logros que alcanzan los países respecto de garantizar la graduación en el nivel primario y en la escuela secundaria. En primer lugar, se encuentran aquellos países y grupos sociales en los que el acceso y el egreso de la educación básica, junto con el pasaje de la escuela primaria a la escuela media, se

encuentran garantizados con altos niveles de eficiencia interna. En estos casos, el problema fundamental se encuentra en la capacidad de retención del nivel secundario, especialmente durante el último tramo. Luego, se hace presente otro grupo, en el cual el acceso y la graduación en el nivel primario están ampliamente extendidos pero a expensas de un mayor nivel de repitencia que sobrecarga a la escuela primaria. En estos casos, el acceso a la educación media es más tardío que en el grupo anterior, más extendido, pero con niveles de terminalidad más bajos. Esto significa que ingresan más jóvenes al nivel medio pero también que la deserción del sistema se produce justamente en ese nivel.

En tercer lugar, otro es el panorama de los países donde la repitencia es una situación muy frecuente y extendida, y donde la capacidad de retención del sistema primario es tan pronunciada que llega a garantizar el acceso y la graduación en la escuela primaria, aunque lo hace al costo de que los estudiantes egresen, en alta proporción, al finalizar su adolescencia. En estos casos, el acceso a la educación media es más limitado y también lo es la posibilidad de completar los estudios. Por último, se destaca la situación de aquellos países y grupos sociales con severos problemas de acceso y abandono durante la escolarización primaria. El acceso a la escuela media en estos países es una oportunidad reservada para unos pocos, quienes una vez que ingresan en el sistema, generalmente logran transitarlo con éxito.

Evidentemente, la madurez de los sistemas educativos, desde donde se posicionan los países para encarar los desafíos que subyacen a las Metas Educativas 2021 no es homogéneo, pues existen grupos de países –en especial los de América Central– que se encuentran lejos de poder garantizar de manera universal el acceso a la escuela. La tipología desarrollada permite ilustrar situaciones muy diferentes dentro de la región y, al mismo tiempo, rescatar ciertas similitudes entre aquellos países que presentan algunos rasgos comunes.

Ahora que han sido establecidas estas diferencias y homogeneidades en sus aspectos más estructurales, es necesario destacar que en el interior de estos grupos el panorama también es diverso. Es decir que, aun compartiendo aspectos relevantes para su diagnóstico, las trayectorias educativas de los niños, niñas y adolescentes de cada uno de los países integrantes adquieren particularidades puramente nacionales (y hasta subnacionales, ya sea por variables socioeconómicas o por áreas geográficas).

A partir de aquí se presenta información que busca explicar cuáles son las diversas modalidades que adoptan las trayectorias educativas, desde el punto de vista de los indicadores considerados para la elaboración de la tipología que en este informe se presenta. Asimismo, en un intento por complejizar la mirada, se hará especial hincapié en algunos momentos clave de la escolarización. Estos momentos considerados clave son: la edad de ingreso masivo en el sistema educativo, el acceso al nivel inicial a los 5 años y las características del pasaje de la escuela primaria a la escuela secundaria. Se buscará, además, identificar los momentos de riesgo en que se inician los procesos de exclusión educativa, caracterizar las condiciones y, si es posible, determinar a qué altura de las trayectorias escolares se produce la retirada final de los niños o los jóvenes del sistema educativo.

## PAÍSES DEL GRUPO 1: ARGENTINA, CHILE Y PERÚ

El factor común que reúne a los países de este grupo es el alto nivel de graduación de sus niños y niñas en la escuela primaria –con cobertura casi universal– y la alta proporción de adolescentes que logra terminar la escuela secundaria. Considerando que la edad prevista para el ingreso en la educación primaria varía entre los países que conforman este grupo, es posible deducir que el ingreso tardío no constituye en sí mismo un problema relevante. Entre los 7 y los 8 años de edad se ubica el momento de máxima escolarización en niveles casi universales. Asimismo, el acceso al nivel inicial se encuentra ampliamente extendido. Esto se comprueba al observar que, a los 5 años, nueve de cada diez niños concurren a la escuela y en su gran mayoría se encuentran cursando el nivel inicial.

Sin embargo, aunque en términos generales se corrobore cierta homogeneidad, se registran diferencias considerables al distinguir estratos sociales, áreas geográficas y entre los países. Argentina<sup>3</sup> es aquel país donde la expansión de la escolarización a los 5 años se encuentra cerca de ser una prestación universal. Por el contrario, en Perú, prácticamente la totalidad de los niños y niñas de 5 años proveniente de los hogares mejor posicionados en la estructura social asiste regularmente a la escuela, mientras que sólo siete de cada diez niños de los hogares más desfavorecidos están escolarizados. Esta brecha es todavía mayor al analizar las tasas de escolarización de los niños y niñas, según éstos residan en áreas urbanas o rurales. Chile comparte esta brecha entre las tasas de escolarización por área geográfica con Perú con una distancia de casi 20 puntos porcentuales entre los sectores urbanos y los sectores rurales aunque, en el caso de Chile, la brecha entre estratos sociales es considerablemente menor.

Como ya se señaló, si bien se registran algunas diferencias entre países, estratos y áreas geográficas, es posible afirmar que en este grupo el acceso al nivel primario se encuentra prácticamente garantizado y que la pérdida de matrícula durante el transcurso de la escuela primaria es mínima. El rezago escolar, en cambio, es un problema algo más importante durante este ciclo y se concentra fuertemente en los estratos bajos y en las áreas rurales.

¿En qué momento comienzan a diferenciarse las trayectorias educativas de los niños y los jóvenes? Hasta los 14 años, la exclusión educativa no supera al 5%. Sin embargo, a partir de allí se acelera paulatinamente y se vuelve considerablemente importante durante los dos últimos años de la edad teórica correspondiente al nivel secundario, aunque la velocidad con que se pierde matrícula es diferente entre los tres países del grupo. Este comportamiento diferencial incide en que, a los 17 años, la proporción de adolescentes argentinos que no asiste a la escuela duplique a la cantidad de jóvenes que no asiste en Chile, y que la de Perú duplique a la de Argentina. Estos datos establecen que el nivel de acceso a la educación secundaria es menor en Perú que en Argentina y en Chile.

Por otro lado, la proporción de jóvenes entre 20 y 22 años que logra terminar el secundario en cada país configura nuevamente situaciones cuantitativa y cualitativamente diferentes. En este sentido, Chile combina alto nivel de acceso al secundario con alto nivel de graduación; Argentina, en cambio, alcanzó una expansión más que considerable del nivel medio pero aún presenta dificultades en la capacidad de retención,

3. Téngase en cuenta que para el caso de Argentina sólo se cuenta con información de zonas urbanas, lo cual puede estar afectando al indicador.

mientras que Perú refleja la particular situación de presentar limitaciones más pronunciadas en el ingreso al nivel medio, pero –una vez logrado el acceso– la probabilidad de que los estudiantes se gradúen es mayor que en Argentina.

Este panorama también está representado por las brechas existentes entre los estratos sociales y por la pertenencia a diferentes áreas geográficas. En principio, en los tres países las desigualdades son más importantes entre los diferentes estratos sociales que entre las áreas geográficas urbanas o rurales, mientras es prácticamente irrelevante cualquier distinción por género. Pero en Argentina y Chile las distancias entre estratos se van ampliando a medida que aumenta la edad, mientras que en Perú las brechas se mantienen constantes, seguramente porque la “selección educativa” se produjo al comienzo de la adolescencia.

En Perú, a los 18 años, dos de cada diez adolescentes comienzan sus estudios superiores. Esta proporción asciende paulatinamente hasta un tercio de los jóvenes de 21 años y, a partir de allí, disminuye gradualmente hasta representar menos del 5% de la población a los 30 años. Complementariamente, entre los 26 y los 27 años se estabiliza la proporción de población que culminó sus estudios superiores en alrededor del 20%. Perú es de los tres países del grupo el que tiene un menor acceso al nivel superior y un fuerte desgranamiento durante el transcurso de este ciclo. En Argentina, en cambio, el acceso al nivel superior está más extendido que en Chile, pero con un resultado de graduación menor. No obstante, si bien para los tres países claramente el acceso al nivel superior es mucho mayor entre los estratos más favorecidos y en las áreas urbanas, en Perú, las brechas sociales y geográficas son mucho menores que en los otros dos países que componen el grupo.



**TABLA 1.2.1**  
**Indicadores seleccionados de trayectoria escolar, según nivel socioeconómico**  
**y área geográfica de residencia y país. Países del grupo 1 (circa 2006)**

<b>ARGENTINA URBANO 2006</b>	
INGRESO TARDÍO	Edad en la que se alcanza la máxima escolarización Tasa de escolarización máxima
ACCESO AL NIVEL INICIAL	Porcentaje de niños de cinco años escolarizados Porcentaje de niños de cinco años que asiste al nivel inicial
ACCESO AL NIVEL PRIMARIO	Porcentaje de niños de diez años que asiste al nivel primario
REZAGO EN EL NIVEL PRIMARIO	Porcentaje de adolescentes de quince años que asiste al nivel primario
DESESCOLARIZACIÓN	Edad en la que por primera vez el porcentaje de población no escolarizada supera el 5% (*) Porcentaje de niños de once años no escolarizados Porcentaje de adolescentes de diecisiete años no escolarizados Porcentaje de adolescentes de diecisiete años no escolarizados que abandonó la escuela en el nivel primario
ACCESO AL NIVEL SECUNDARIO	Porcentaje de adolescentes de diecisiete años que ingresó al secundario
REZAGO EN EL NIVEL SECUNDARIO	Porcentaje de jóvenes de veinte años que asiste al nivel secundario Porcentaje de jóvenes de 20 años escolarizados
EGRESO DEL NIVEL SECUNDARIO	Porcentaje de jóvenes de entre 20 y 22 años que terminó el secundario
ACCESO AL NIVEL SUPERIOR	Porcentaje de jóvenes de entre 20 y 21 años escolarizado en el nivel superior
EGRESO DEL NIVEL SUPERIOR	Porcentaje de población de entre 30 y 33 años que terminó el nivel superior
<b>CHILE 2006</b>	
INGRESO TARDÍO	Edad en la que se alcanza la máxima escolarización Tasa de escolarización máxima
ACCESO AL NIVEL INICIAL	Porcentaje de niños de cinco años escolarizados Porcentaje de niños de cinco años que asiste al nivel inicial
ACCESO AL NIVEL PRIMARIO	Porcentaje de niños de diez años que asiste al nivel primario
REZAGO EN EL NIVEL PRIMARIO	Porcentaje de adolescentes de quince años que asiste al nivel primario
DESESCOLARIZACIÓN	Edad en la que por primera vez el porcentaje de población no escolarizada supera el 5% (*) Porcentaje de niños de once años no escolarizados Porcentaje de adolescentes de diecisiete años no escolarizados Porcentaje de adolescentes de diecisiete años no escolarizados que abandonó la escuela en el nivel primario
ACCESO AL NIVEL SECUNDARIO	Porcentaje de adolescentes de diecisiete años que ingresó al secundario
REZAGO EN EL NIVEL SECUNDARIO	Porcentaje de jóvenes de veinte años que asiste al nivel secundario Porcentaje de jóvenes de 20 años escolarizados
EGRESO DEL NIVEL SECUNDARIO	Porcentaje de jóvenes de entre 20 y 22 años que terminó el secundario
ACCESO AL NIVEL SUPERIOR	Porcentaje de jóvenes de entre 20 y 21 años escolarizados en el nivel superior
EGRESO DEL NIVEL SUPERIOR	Porcentaje de población de entre 30 y 33 años que terminó el nivel superior



TOTAL	NIVEL SOCIOECONÓMICO		ÁREA GEOGRÁFICA	
	BAJO	ALTO	URBANO	RURAL
S/D	8	7	7	S/D
S/D	99%	100%	99%	S/D
S/D	90%	97%	94%	S/D
S/D	70%	74%	70%	S/D
S/D	99%	99%	99%	S/D
S/D	5%	1%	2%	S/D
S/D	13	17	15	S/D
S/D	2%	0%	0%	S/D
S/D	54%	8%	26%	S/D
S/D	18%	2%	6%	S/D
S/D	77%	98%	93%	S/D
S/D	10%	4%	8%	S/D
S/D	30%	71%	46%	S/D
S/D	46%	92%	67%	S/D
S/D	18%	66%	39%	S/D
S/D	9%	50%	29%	S/D
7	9	7	7	7
99%	98%	100%	99%	99%
87%	76%	93%	90%	70%
87%	76%	93%	90%	70%
99%	98%	100%	99%	100%
1%	3%	0%	1%	2%
15	14	17	16	15
1%	2%	0%	1%	1%
15%	30%	6%	14%	23%
4%	11%	1%	3%	8%
96%	88%	99%	96%	92%
7%	11%	5%	7%	6%
61%	13%	62%	43%	23%
80%	64%	95%	84%	64%
37%	21%	55%	39%	16%
36%	9%	51%	29%	9%

**TABLA 1.2.1 (CONTINUACIÓN)**  
**Indicadores seleccionados de trayectoria escolar, según nivel socioeconómico y área geográfica de residencia y país. Países del grupo 1 (circa 2006)**

<b>PERÚ 2007</b>	
INGRESO TARDÍO	Edad en la que se alcanza la máxima escolarización Tasa de escolarización máxima
ACCESO AL NIVEL INICIAL	Porcentaje de niños de cinco años escolarizados Porcentaje de niños de cinco años que asiste al nivel inicial
ACCESO AL NIVEL PRIMARIO	Porcentaje de niños de diez años que asiste al nivel primario
REZAGO EN EL NIVEL PRIMARIO	Porcentaje de adolescentes de quince años que asiste al nivel primario
DEESCOLARIZACIÓN	Edad en la que por primera vez el porcentaje de población no escolarizada supera el 5% (*) Porcentaje de niños de once años no escolarizados Porcentaje de adolescentes de diecisiete años no escolarizados Porcentaje de adolescentes de diecisiete años no escolarizados que abandonó la escuela en el nivel primario
ACCESO AL NIVEL SECUNDARIO	Porcentaje de adolescentes de diecisiete años que ingresó al secundario
REZAGO EN EL NIVEL SECUNDARIO	Porcentaje de jóvenes de veinte años que asiste al nivel secundario Porcentaje de jóvenes de 20 años escolarizados
EGRESO DEL NIVEL SECUNDARIO	Porcentaje de jóvenes de entre 20 y 22 años que terminó el secundario
ACCESO AL NIVEL SUPERIOR	Porcentaje de jóvenes de entre 20 y 21 años escolarizados en el nivel superior
EGRESO DEL NIVEL SUPERIOR	Porcentaje de población de entre 30 y 33 años que terminó el nivel superior
NOTAS: (*) EL TRAMO DE EDAD CONSIDERADO ES 5 A 40 AÑOS. (**) NUNCA LLEGÓ AL 95% DE ESCOLARIZACIÓN.	

## PAÍSES DEL GRUPO 2: ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, BRASIL, COLOMBIA, COSTA RICA, ECUADOR, MÉXICO Y PANAMÁ

El rasgo común que llevó a que estos países constituyan un grupo en la tipología inicial es su alto grado de egreso en el nivel primario y una graduación no tan extendida en el nivel secundario. La incorporación masiva de niños y niñas en la escuela se da a partir de los 7 años, dato que acerca a este grupo de países al anterior y lleva a pensar que el ingreso tardío no representa un problema relevante. No obstante, el acceso al nivel inicial es considerablemente más bajo que en el caso del primer grupo y debe destacarse que estos países presentan una situación extremadamente variable respecto de este indicador. En México y Ecuador, nueve de cada diez niños de 5 años asisten a la escuela. En Panamá y Brasil, ocho y en Costa Rica, siete de cada diez. El Estado Plurinacional de Bolivia, en cambio, se aleja considerablemente del grupo, ya que sólo la mitad de sus niños y niñas está escolarizada a esa edad. Este indicador ubica a Bolivia entre los tres países donde el acceso temprano a la educación está más limitado.

En todos los países que conforman este grupo, la variabilidad del indicador es mayor entre estratos sociales que entre áreas geográficas. Nuevamente, la situación más preocupante se encuentra en el Estado Plurinacional de Bolivia, donde se presenta una brecha de casi 40 puntos porcentuales entre estratos, seguido de Costa Rica, con una

TOTAL	NIVEL SOCIOECONÓMICO		ÁREA GEOGRÁFICA	
	BAJO	ALTO	URBANO	RURAL
8	8	8	8	10
98%	96%	99%	98%	96%
88%	73%	99%	96%	75%
66%	54%	78%	71%	56%
98%	94%	99%	99%	96%
3%	8%	0%	1%	7%
12	9	**	14	9
4%	6%	1%	2%	6%
55%	56%	52%	54%	57%
10%	27%	0%	4%	24%
88%	72%	99%	95%	75%
2%	1%	2%	2%	4%
32%	36%	46%	38%	15%
74%	68%	92%	84%	45%
29%	30%	46%	36%	11%
12%	11%	25%	16%	4%
FUENTE: SITEAL.				

distancia de 30 puntos. En cambio, México es el país donde el acceso temprano a la escuela se encuentra más extendido y es menos desigual, seguramente por el hecho de que la educación inicial es obligatoria desde los 3 años.

Aunque mucho menos pronunciadas, también aparecen algunas distancias en los datos de cobertura al observar en particular el indicador de género. En Panamá y en el Estado Plurinacional de Bolivia, por ejemplo, la probabilidad de que un niño de 5 años asista a la escuela es mayor que la asistencia de una niña, mientras que en Costa Rica se observa una diferencia por género aun más importante pero en sentido inverso. En este país, las niñas de 5 años asisten a la escuela en mayor medida que los varones.

Tal como había ocurrido en el grupo anterior, de la información analizada se desprende que el acceso a la educación primaria es casi universal y que la graduación se encuentra ampliamente extendida, sin embargo, en estos países existe evidencia de un nivel más importante de rezago y abandono durante o al finalizar este ciclo educativo. Por su parte, el acceso al nivel medio es en general elevado, especialmente en Ecuador, Brasil, México y Panamá.

Para comprender la modalidad que adquieren las trayectorias educativas de los niños y jóvenes de este grupo de países, es clave observar que la deserción comienza antes, es más importante que en el grupo anterior y que, además, se da mayormente duran-

te la escuela secundaria. Este comportamiento concluye en que a los 17 años, la proporción de adolescentes que abandonó la escuela antes de finalizar el secundario sea notoriamente más importante que en países como Argentina y Chile. Este fenómeno es todavía más visible en los casos de Costa Rica y Colombia.

Al igual que en el grupo anterior, las brechas por estratos socioeconómicos son en todos los casos más importantes que las debidas a razones geográficas. Durante la infancia, las desigualdades más importantes se observan en el Estado Plurinacional de Bolivia, el país del grupo que presenta el nivel más bajo de acceso a la escuela. Sin embargo, a pesar de este inconveniente, la información analizada muestra que el sistema educativo boliviano tiene una capacidad de retención comparativamente muy superior a la del resto de los países del grupo, lo que implica que durante los últimos años de la adolescencia Bolivia se convierte en el país con la menor proporción de adolescentes excluidos del sistema. En la situación contraria se halla México, donde prácticamente la totalidad de los adolescentes más pobres abandonó la escuela a los 17 años; la gran mayoría, antes de iniciar la escuela secundaria.

Respecto de la graduación en el nivel medio, el Estado Plurinacional de Bolivia pasa entonces a destacarse con el nivel más alto de egreso. Mientras en el otro extremo se sitúan Costa Rica y México, donde sólo la mitad de los jóvenes de entre 20 y 22 años completa los dos tramos del nivel medio.

**TABLA 1.2.2**  
**Indicadores seleccionados de trayectoria escolar, según nivel socioeconómico**  
**y área geográfica de residencia y país. Países del grupo 2 (circa 2008)**

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA 2005	
INGRESO TARDÍO	Edad en la que se alcanza la máxima escolarización Tasa de escolarización máxima
ACCESO AL NIVEL INICIAL	Porcentaje de niños de cinco años escolarizados Porcentaje de niños de cinco años que asiste al nivel inicial
ACCESO AL NIVEL PRIMARIO	Porcentaje de niños de diez años que asiste al nivel primario
REZAGO EN EL NIVEL PRIMARIO	Porcentaje de adolescentes de quince años que asiste al nivel primario
DESESCOLARIZACIÓN	Edad en la que por primera vez el porcentaje de población no escolarizada supera el 5% (*) Porcentaje de niños de once años no escolarizados Porcentaje de adolescentes de diecisiete años no escolarizados Porcentaje de adolescentes de diecisiete años no escolarizados que abandonó la escuela en el nivel primario
ACCESO AL NIVEL SECUNDARIO	Porcentaje de adolescentes de diecisiete años que ingresó al secundario
REZAGO EN EL NIVEL SECUNDARIO	Porcentaje de jóvenes de veinte años que asiste al nivel secundario Porcentaje de jóvenes de 20 años escolarizados
EGRESO DEL NIVEL SECUNDARIO	Porcentaje de jóvenes de entre 20 y 22 años que terminó el secundario
ACCESO AL NIVEL SUPERIOR	Porcentaje de jóvenes de entre 20 y 21 años escolarizado en el nivel superior
EGRESO DEL NIVEL SUPERIOR	Porcentaje de población de entre 30 y 33 años que terminó el nivel superior

En el acceso a este nivel, las desigualdades más pronunciadas entre estratos se observan en México y en Panamá; y entre áreas geográficas urbanas y rurales, en Colombia. Ya en la graduación, las desigualdades por estrato socioeconómico –excepto para los casos de Colombia y el Estado Plurinacional de Bolivia– son más importantes que las diferencias originadas en razones geográficas. Las brechas por estratos más importantes se encuentran en Brasil y en Costa Rica y las más bajas, en Colombia y en Bolivia, países que, en contrapartida, presentan mayor nivel de desigualdad entre áreas geográficas.

En todos los países –con excepción del Estado Plurinacional de Bolivia– las características de las trayectorias educativas de las mujeres en relación con el acceso, la terminalidad y el rezago escolar, las ubican en mejor situación que los varones. En cambio, en Bolivia, también se observan diferencias por género, pero inversas: allí, los varones presentan niveles de acceso y de graduación, tanto en la escuela primaria como en la secundaria, mayores que las mujeres.

Tres de cada diez jóvenes de entre 20 y 22 años cursan estudios superiores en Costa Rica, Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Panamá, México y Colombia. En cambio, sólo dos de cada diez jóvenes de Brasil se encuentran en esta situación. El desgranamiento durante el nivel superior implica una pérdida de alrededor del 10% de la matrícula, lo que se refleja, para este grupo de países, en un nivel de graduación del orden del 20% de la población de entre 30 y 33 años, con excepción de Brasil, donde esta variable es más reducida.

TOTAL	NIVEL SOCIOECONÓMICO		ÁREA GEOGRÁFICA	
	BAJO	ALTO	URBANO	RURAL
8	8	8	7	8
97%	94%	100%	99%	97%
50%	38%	76%	57%	41%
41%	29%	66%	47%	33%
97%	95%	100%	93%	96%
5%	8%	6%	6%	4%
13	11	16	16	13
3%	7%	0%	2%	5%
21%	38%	9%	13%	39%
14%	29%	6%	8%	29%
82%	68%	91%	89%	67%
14%	13%	8%	12%	20%
46%	44%	64%	53%	23%
67%	50%	76%	74%	42%
32%	30%	63%	50%	2%
20%	7%	37%	27%	7%



**TABLA 1.2.2 (CONTINUACIÓN)**  
**Indicadores seleccionados de trayectoria escolar, según nivel socioeconómico y área geográfica de residencia y país. Países del grupo 2 (circa 2008)**

<b>BRASIL 2008</b>	
INGRESO TARDÍO	Edad en la que se alcanza la máxima escolarización Tasa de escolarización máxima
ACCESO AL NIVEL INICIAL	Porcentaje de niños de cinco años escolarizados Porcentaje de niños de cinco años que asiste al nivel inicial
ACCESO AL NIVEL PRIMARIO	Porcentaje de niños de diez años que asiste al nivel primario
REZAGO EN EL NIVEL PRIMARIO	Porcentaje de adolescentes de quince años que asiste al nivel primario
DESESCOLARIZACIÓN	Edad en la que por primera vez el porcentaje de población no escolarizada supera el 5% (*) Porcentaje de niños de once años no escolarizados Porcentaje de adolescentes de diecisiete años no escolarizados Porcentaje de adolescentes de diecisiete años no escolarizados que abandonó la escuela en el nivel primario
ACCESO AL NIVEL SECUNDARIO	Porcentaje de adolescentes de diecisiete años que ingresó al secundario
REZAGO EN EL NIVEL SECUNDARIO	Porcentaje de jóvenes de veinte años que asiste al nivel secundario Porcentaje de jóvenes de 20 años escolarizados
EGRESO DEL NIVEL SECUNDARIO	Porcentaje de jóvenes de entre 20 y 22 años que terminó el secundario
ACCESO AL NIVEL SUPERIOR	Porcentaje de jóvenes de entre 20 y 21 años escolarizados en el nivel superior
EGRESO DEL NIVEL SUPERIOR	Porcentaje de población de entre 30 y 33 años que terminó el nivel superior
<b>COLOMBIA 2006</b>	
INGRESO TARDÍO	Edad en la que se alcanza la máxima escolarización Tasa de escolarización máxima
ACCESO AL NIVEL INICIAL	Porcentaje de niños de cinco años escolarizados Porcentaje de niños de cinco años que asiste al nivel inicial
ACCESO AL NIVEL PRIMARIO	Porcentaje de niños de diez años que asiste al nivel primario
REZAGO EN EL NIVEL PRIMARIO	Porcentaje de adolescentes de quince años que asiste al nivel primario
DESESCOLARIZACIÓN	Edad en la que por primera vez el porcentaje de población no escolarizada supera el 5% (*) Porcentaje de niños de once años no escolarizados Porcentaje de adolescentes de diecisiete años no escolarizados Porcentaje de adolescentes de diecisiete años no escolarizados que abandonó la escuela en el nivel primario
ACCESO AL NIVEL SECUNDARIO	Porcentaje de adolescentes de diecisiete años que ingresó al secundario
REZAGO EN EL NIVEL SECUNDARIO	Porcentaje de jóvenes de veinte años que asiste al nivel secundario Porcentaje de jóvenes de 20 años escolarizados
EGRESO DEL NIVEL SECUNDARIO	Porcentaje de jóvenes de entre 20 y 22 años que terminó el secundario
ACCESO AL NIVEL SUPERIOR	Porcentaje de jóvenes de entre 20 y 21 años escolarizados en el nivel superior
EGRESO DEL NIVEL SUPERIOR	Porcentaje de población de entre 30 y 33 años que terminó el nivel superior

TOTAL	NIVEL SOCIOECONÓMICO		ÁREA GEOGRÁFICA	
	BAJO	ALTO	URBANO	RURAL
9 99%	10 99%	8 99%	8 99%	9 99%
83% 83%	75% 75%	93% 93%	85% 85%	74% 74%
99%	98%	98%	99%	98%
8%	10%	9%	8%	12%
14 1% 24%	13 1% 35%	16 1% 14%	15 1% 22%	14 1% 32%
4%	7%	2%	3%	9%
91%	84%	94%	93%	83%
13% 30%	19% 24%	5% 45%	12% 38%	19% 25%
55%	34%	82%	60%	28%
18%	4%	42%	21%	3%
13%	1%	35%	15%	2%
8 98%	8 97%	8 99%	7 98%	7 98%
87% 70%	74% 62%	99% 77%	93% 74%	78% 65%
98%	98%	99%	99%	97%
5%	7%	0%	1%	10%
12 2% 43%	12 3% 57%	14 1% 24%	14 2% 35%	12 2% 57%
17%	36%	5%	7%	38%
81%	61%	95%	92%	62%
3% 28%	4% 32%	1% 48%	3% 40%	3% 5%
65%	65%	87%	77%	36%
27%	20%	48%	37%	2%
19%	9%	53%	35%	3%

**TABLA 1.2.2 (CONTINUACIÓN)**  
**Indicadores seleccionados de trayectoria escolar, según nivel socioeconómico**  
**y área geográfica de residencia y país. Países del grupo 2 (circa 2008)**

<b>COSTA RICA 2008</b>	
INGRESO TARDÍO	Edad en la que se alcanza la máxima escolarización Tasa de escolarización máxima
ACCESO AL NIVEL INICIAL	Porcentaje de niños de cinco años escolarizados Porcentaje de niños de cinco años que asiste al nivel inicial
ACCESO AL NIVEL PRIMARIO	Porcentaje de niños de diez años que asiste al nivel primario
REZAGO EN EL NIVEL PRIMARIO	Porcentaje de adolescentes de quince años que asiste al nivel primario
DESESCOLARIZACIÓN	Edad en la que por primera vez el porcentaje de población no escolarizada supera el 5% (*) Porcentaje de niños de once años no escolarizados Porcentaje de adolescentes de diecisiete años no escolarizados Porcentaje de adolescentes de diecisiete años no escolarizados que abandonó la escuela en el nivel primario
ACCESO AL NIVEL SECUNDARIO	Porcentaje de adolescentes de diecisiete años que ingresó al secundario
REZAGO EN EL NIVEL SECUNDARIO	Porcentaje de jóvenes de veinte años que asiste al nivel secundario Porcentaje de jóvenes de 20 años escolarizados
EGRESO DEL NIVEL SECUNDARIO	Porcentaje de jóvenes de entre 20 y 22 años que terminó el secundario
ACCESO AL NIVEL SUPERIOR	Porcentaje de jóvenes de entre 20 y 21 años escolarizados en el nivel superior
EGRESO DEL NIVEL SUPERIOR	Porcentaje de población de entre 30 y 33 años que terminó el nivel superior
<b>ECUADOR 2008</b>	
INGRESO TARDÍO	Edad en la que se alcanza la máxima escolarización Tasa de escolarización máxima
ACCESO AL NIVEL INICIAL	Porcentaje de niños de cinco años escolarizados Porcentaje de niños de cinco años que asiste al nivel inicial
ACCESO AL NIVEL PRIMARIO	Porcentaje de niños de diez años que asiste al nivel primario
REZAGO EN EL NIVEL PRIMARIO	Porcentaje de adolescentes de quince años que asiste al nivel primario
DESESCOLARIZACIÓN	Edad en la que por primera vez el porcentaje de población no escolarizada supera el 5% (*) Porcentaje de niños de once años no escolarizados Porcentaje de adolescentes de diecisiete años no escolarizados Porcentaje de adolescentes de diecisiete años no escolarizados que abandonó la escuela en el nivel primario
ACCESO AL NIVEL SECUNDARIO	Porcentaje de adolescentes de diecisiete años que ingresó al secundario
REZAGO EN EL NIVEL SECUNDARIO	Porcentaje de jóvenes de veinte años que asiste al nivel secundario Porcentaje de jóvenes de 20 años escolarizados
EGRESO DEL NIVEL SECUNDARIO	Porcentaje de jóvenes de entre 20 y 22 años que terminó el secundario
ACCESO AL NIVEL SUPERIOR	Porcentaje de jóvenes de entre 20 y 21 años escolarizados en el nivel superior
EGRESO DEL NIVEL SUPERIOR	Porcentaje de población de entre 30 y 33 años que terminó el nivel superior

TOTAL	NIVEL SOCIOECONÓMICO		ÁREA GEOGRÁFICA	
	BAJO	ALTO	URBANO	RURAL
7 99%	8 99%	7 99%	7 100%	8 99%
73% 55%	58% 46%	88% 57%	78% 59%	67% 50%
99%	98%	99%	100%	99%
2%	6%	2%	2%	2%
13 0% 28%	12 1% 49%	16 0% 9%	15 0% 22%	13 0% 35%
18%	38%	3%	13%	25%
81%	59%	97%	86%	75%
11% 46%	21% 51%	5% 69%	12% 56%	8% 31%
50%	35%	81%	56%	39%
35%	22%	64%	43%	24%
22%	10%	46%	30%	12%
9 99%	9 98%	9 100%	9 99%	9 99%
88% 78%	76% 63%	95% 86%	93% 85%	80% 67%
99%	97%	99%	98%	98%
4%	8%	2%	3%	5%
12 3% 32%	11 5% 57%	15 2% 11%	13 3% 23%	12 3% 48%
7%	19%	2%	4%	12%
91%	77%	97%	94%	85%
8% 40%	11% 30%	9% 59%	10% 45%	14% 27%
56%	48%	79%	63%	34%
32%	18%	54%	33%	14%
20%	6%	40%	27%	4%

**TABLA 1.2.2 (CONTINUACIÓN)**  
**Indicadores seleccionados de trayectoria escolar, según nivel socioeconómico**  
**y área geográfica de residencia y país. Países del grupo 2 (circa 2008)**

<b>MÉXICO 2008</b>	
INGRESO TARDÍO	Edad en la que se alcanza la máxima escolarización Tasa de escolarización máxima
ACCESO AL NIVEL INICIAL	Porcentaje de niños de cinco años escolarizados Porcentaje de niños de cinco años que asiste al nivel inicial
ACCESO AL NIVEL PRIMARIO	Porcentaje de niños de diez años que asiste al nivel primario
REZAGO EN EL NIVEL PRIMARIO	Porcentaje de adolescentes de quince años que asiste al nivel primario
DESESCOLARIZACIÓN	Edad en la que por primera vez el porcentaje de población no escolarizada supera el 5% (*) Porcentaje de niños de once años no escolarizados Porcentaje de adolescentes de diecisiete años no escolarizados Porcentaje de adolescentes de diecisiete años no escolarizados que abandonó la escuela en el nivel primario
ACCESO AL NIVEL SECUNDARIO	Porcentaje de adolescentes de diecisiete años que ingresó al secundario
REZAGO EN EL NIVEL SECUNDARIO	Porcentaje de jóvenes de veinte años que asiste al nivel secundario Porcentaje de jóvenes de 20 años escolarizados
EGRESO DEL NIVEL SECUNDARIO	Porcentaje de jóvenes de entre 20 y 22 años que terminó el secundario
ACCESO AL NIVEL SUPERIOR	Porcentaje de jóvenes de entre 20 y 21 años escolarizados en el nivel superior
EGRESO DEL NIVEL SUPERIOR	Porcentaje de población de entre 30 y 33 años que terminó el nivel superior
<b>PANAMÁ 2008</b>	
INGRESO TARDÍO	Edad en la que se alcanza la máxima escolarización Tasa de escolarización máxima
ACCESO AL NIVEL INICIAL	Porcentaje de niños de cinco años escolarizados Porcentaje de niños de cinco años que asiste al nivel inicial
ACCESO AL NIVEL PRIMARIO	Porcentaje de niños de diez años que asiste al nivel primario
REZAGO EN EL NIVEL PRIMARIO	Porcentaje de adolescentes de quince años que asiste al nivel primario
DESESCOLARIZACIÓN	Edad en la que por primera vez el porcentaje de población no escolarizada supera el 5% (*) Porcentaje de niños de once años no escolarizados Porcentaje de adolescentes de diecisiete años no escolarizados Porcentaje de adolescentes de diecisiete años no escolarizados que abandonó la escuela en el nivel primario
ACCESO AL NIVEL SECUNDARIO	Porcentaje de adolescentes de diecisiete años que ingresó al secundario
REZAGO EN EL NIVEL SECUNDARIO	Porcentaje de jóvenes de veinte años que asiste al nivel secundario Porcentaje de jóvenes de 20 años escolarizados
EGRESO DEL NIVEL SECUNDARIO	Porcentaje de jóvenes de entre 20 y 22 años que terminó el secundario
ACCESO AL NIVEL SUPERIOR	Porcentaje de jóvenes de entre 20 y 21 años escolarizados en el nivel superior
EGRESO DEL NIVEL SUPERIOR	Porcentaje de población de entre 30 y 33 años que terminó el nivel superior

NOTAS: (\*) EL TRAMO DE EDAD CONSIDERADO ES 5 A 40 AÑOS. (\*\*) NUNCA LLEGÓ AL 95% DE ESCOLARIZACIÓN.

TOTAL	NIVEL SOCIOECONÓMICO		ÁREA GEOGRÁFICA	
	BAJO	ALTO	URBANO	RURAL
7 99%	6 97%	7 100%	7 99%	7 98%
94% 80%	94% 7%	98% 83%	96% 81%	89% 76%
99%	96%	100%	99%	98%
2%	1%	0%	1%	3%
13 2% 42%	11 9% 89%	16 1% 11%	13 1% 38%	12 3% 57%
12%	45%	1%	9%	21%
87%	53%	98%	89%	78%
4% 33%	5% 25%	4% 58%	5% 38%	3% 32%
50%	39%	71%	55%	26%
28%	18%	54%	32%	10%
24%	9%	50%	29%	9%
7 99%	7 99%	6 100%	7 100%	7 99%
79% 79%	67% 67%	88% 88%	85% 85%	70% 70%
99%	98%	99%	99%	99%
3%	9%	0%	1%	6%
14 1% 28%	12 2% 57%	17 0% 7%	15 0% 20%	12 1% 44%
13%	39%	1%	4%	26%
85%	56%	99%	95%	71%
7% 38%	9% 26%	4% 62%	8% 46%	7% 22%
61%	51%	86%	71%	38%
31%	19%	58%	38%	16%
21%	13%	59%	34%	10%
FUENTE: SITEAL.				



## LA SITUACIÓN EDUCATIVA DE LA POBLACIÓN INDÍGENA EN AMÉRICA LATINA

Un rasgo característico de América Latina es su compleja diversidad sociocultural y la desigualdad que todavía persiste en la asignación de recursos que se asocia con esas diferencias. En este sentido, es suficiente un breve recorrido por los principales indicadores socioeconómicos para comprender que la población indígena fue y continúa siendo un grupo poblacional especialmente excluido de los beneficios del desarrollo. Numerosos estudios (entre ellos el de Hopenhayn, Bello y Miranda, 2006) señalan que los pueblos indígenas suelen vivir en condiciones de extrema pobreza, como consecuencia fundamentalmente de la expropiación y explotación de sus tierras y, asociados con este proceso, por el quiebre de sus economías comunitarias, la migración hacia las ciudades y el desarraigo cultural, en simultáneo con la deficitaria inserción ocupacional que tienen, concentrada en el sector primario en las áreas rurales y en el sector informal en las ciudades.

De acuerdo con las últimas estimaciones del Sistema de Indicadores Sociodemográficos de Poblaciones y Pueblos Indígenas que lleva adelante el CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía), con información proveniente de los últimos censos de población de 11 países latinoamericanos, la población indígena asciende a alrededor de 20 millones de personas, pertenecientes a más de 400 grupos lingüísticos diferentes. México, Guatemala y el Estado Plurinacional de Bolivia concentran en conjunto al 80% de la población indígena. En relación con la estructura poblacional, Bolivia y Guatemala son los dos países donde la presencia de población indígena es mayor. Seis de cada diez bolivianos y cuatro de cada diez guatemaltecos se autoidentificaron como indígenas durante el relevamiento censal.

**TABLA 1.**

Tasa de analfabetismo, según condición étnica, grupo de edad y país.  
Reducción intergeneracional de la tasa de analfabetismo, según condición étnica y país.  
América Latina, 11 países (circa 2000)

	TASA DE ANALFABETISMO				REDUCCIÓN INTERGENERACIONAL (EN %)	
	15 A 24 AÑOS		50 AÑOS Y MÁS		INDÍGENAS	NO INDÍGENAS
	INDÍGENAS	NO INDÍGENAS	INDÍGENAS	NO INDÍGENAS		
E. P. de Bolivia	3,6	1,6	46	21,7	92,2	92,6
Brasil	15,6	5,1	47	28,3	66,8	82,0
Chile	1,5	1	24,9	9,6	94,0	89,6
Costa Rica	15,1	2,2	39,1	12,2	61,4	82,0
Ecuador	7,2	3,3	61,9	18,7	88,4	82,4
Guatemala	28,5	10,5	77,6	40,1	63,3	73,8
Honduras	17,0	10,6	53,2	42,5	68,0	75,1
México	14,1	2,7	59	22,2	76,1	87,8
Panamá	23	1,6	69,8	15,4	67,0	89,6
Paraguay	35,8	2,4	82,3	15,8	56,5	84,8
R. Bol. Venezuela	22,3	2,5	57,8	19,6	61,4	87,2

FUENTE: SITEAL, con base en Sistema de Indicadores Sociodemográficos de Poblaciones y Pueblos Indígenas, CELADE- CEPAL.  
Véase en: <http://celade.cepal.org/redatam/PRYESP/SISPPH/>



Este panorama se refuerza al observar que en la actualidad los jóvenes indígenas acceden en gran medida a la educación formal, completan en su mayoría la educación primaria y muchos acceden a la educación media, aunque, comparativamente, lo hacen en menor medida que el resto de la población. Esta situación es un fuerte indicio acerca de la larga historia de discriminación y racismo, que arrastra un fuerte anclaje institucional y cultural, y se refleja tanto en la falta de políticas educativas culturalmente adecuadas (especialmente sobre los aspectos relacionados con la Educación Intercultural Bilingüe), como en el desconocimiento de los docentes sobre la cultura y el idioma de sus estudiantes. Todos estos aspectos son mencionados con insistencia por las organizaciones indígenas, porque representan los principales obstáculos para el pleno ejercicio de su derecho a la educación (Del Popolo, López y Acuña, 2009).

En este sentido, se observa que las brechas educativas entre los niños, niñas, adolescentes y jóvenes indígenas respecto del resto de la población se amplían conforme la edad avanza. Esta desventaja comparativa se hace evidente en Paraguay, donde el acceso a la educación básica entre los indígenas, además de ser la más baja de la región, es la que más se distancia de sus pares no indígenas. El acceso diferencial a la educación en el caso de Paraguay da como resultado un egreso comparativo del nivel primario aproximadamente cuatro veces menor en perjuicio de los jóvenes indígenas. En el otro extremo, las situaciones educativas más equitativas se observan en Chile y en el Estado Plurinacional de Bolivia. En Chile, por ejemplo, la graduación en el nivel primario es prácticamente un derecho universalizado. En Bolivia, el acceso a la educación se encuentra ampliamente extendido y no se registran diferencias asociadas con la pertenencia étnica. En la adolescencia, en cambio, se hacen evidentes las mayores dificultades que encuentran los indígenas para permanecer en el sistema educativo aunque, aun así, Bolivia presenta la brecha más reducida entre los países considerados. Existen además indicios para suponer un comportamiento diferencial en la permanencia entre los jóvenes indígenas y los no indígenas, en tanto la reducción de las tasas de escolarización es considerablemente mayor entre los jóvenes no indígenas, a tal punto que, si bien en valores muy bajos, logra desaparecer la brecha entre segmentos poblacionales. Incluso, las tasas indican, para el nivel secundario, una retención mayor en favor de los jóvenes pertenecientes a los grupos étnicos originarios.

**TABLA 2.**

**Tasas de asistencia escolar, según condición étnica, grupo de edad y país.**

**Porcentaje de jóvenes de 15 a 19 años que finalizó el primario, según condición étnica y país.**  
**América Latina, 11 países (circa 2000)**

	TASA DE ASISTENCIA						% DE POBLACIÓN DE 15 A 19 AÑOS QUE TERMINÓ EL PRIMARIO	
	6 A 11 AÑOS		12 A 17 AÑOS		18 A 22 AÑOS		INDÍGENAS	NO INDÍGENAS
	INDÍGENAS	NO INDÍGENAS	INDÍGENAS	NO INDÍGENAS	INDÍGENAS	NO INDÍGENAS		
<b>E. P. de Bolivia</b>	92,8	93,1	79,2	82,5	18,9	17,8	74,5	84,7
<b>Brasil</b>	72,9	93,2	72,1	85,5	32,6	37,8	63,8	84,9
<b>Chile</b>	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	93,3	95,5
<b>Costa Rica</b>	74,4	95,3	52,9	72,5	20,4	37,1	55,7	85,6
<b>Ecuador</b>	86,3	90,8	51,7	69,1	20,2	32,1	69,5	82,8
<b>Guatemala</b>	81,1	89,3	62,4	73,5	16,7	28,2	36,6	65,0
<b>Honduras</b>	74,6	79,1	47,0	56,1	15,2	23,0	49,1	65,3
<b>México</b>	90,6	96,2	62,2	71,9	13,3	27,3	68,7	90,0
<b>Panamá</b>	78,3	97,0	57,9	82,9	15,0	37,4	55,8	93,3
<b>Paraguay</b>	60,1	93,4	45,2	78,5	13,8	31,6	22,5	82,9
<b>R. Bol. Venezuela</b>	72,6	94,9	59,3	79,5	18,8	35,2	52,8	86,1

FUENTE: SITEAL, con base en Sistema de Indicadores Sociodemográficos de Poblaciones y Pueblos Indígenas, CELADE- CEPAL.  
 Véase en: <http://celade.cepal.org/redatam/PRYESP/SISPPI/>

En relación con la ubicación geográfica, se observa que los jóvenes indígenas que viven en áreas urbanas acceden a la educación en mayor medida que quienes residen en áreas rurales. Asimismo, en las áreas urbanas, las diferencias en el acceso a la educación entre niños, niñas, adolescentes y jóvenes indígenas respecto de los no indígenas tienden a ser menores, con excepción de Paraguay, donde la brecha tiende a extenderse en las áreas urbanas. En el Estado Plurinacional de Bolivia, nuevamente se observa un comportamiento que lo diferencia del resto de los países considerados. Efectivamente, en las áreas rurales de este país, la probabilidad de concurrir a la escuela es mayor entre la población indígena que entre la no indígena. Esta situación favorable a la población indígena también se observa en las áreas urbanas de Honduras y entre los jóvenes indígenas rurales de la República Bolivariana de Venezuela.

De la información hasta aquí analizada se desprende que, en mayor o en menor medida, la población indígena está siendo contemplada en el diseño y en la implementación de las políticas educativas nacionales, lo que se refleja en el aumento general del nivel educativo de la población y de la población indígena en particular. Por otra parte, estas intervenciones han impulsado la reducción de la brecha educativa entre varones y mujeres, a tal punto que en la actualidad en muchos países de la región las mujeres completan más años de estudio que los varones.

Sin embargo, en algunos países la situación entre varones y mujeres indígenas es muy diferente. En estos casos, la pertenencia étnica y el género se potencian de tal forma, que obstaculizan el acceso a derechos básicos, especialmente aquellos relacionados con la salud y la educación (Del Popolo, López y Acuña, 2009). Es así que los avances en la expansión del acceso a la educación son incorporados por las comunidades indígenas pero de manera diferencial para varones y mujeres.

En los 11 países considerados, la proporción de población analfabeta se redujo y la cantidad de años de estudio aprobados aumentó, tanto en las áreas urbanas como en las rurales, entre varones y entre mujeres; en todos los casos, para el conjunto de la pobla-

ción. A la vez, la brecha educativa entre varones y mujeres tiende a cerrarse o –como se mencionó anteriormente– tiende a expresar una situación favorable para las mujeres. No obstante, el análisis de los indicadores educativos sugiere que la desigualdad de género en el interior de algunas comunidades indígenas es más resistente que en el resto de la población. Es así que, en relación con el analfabetismo y el egreso del nivel primario entre los adolescentes y jóvenes, con excepción de Chile, Honduras, Brasil y la República Bolivariana de Venezuela (y en el caso del segundo indicador, también Costa Rica), las brechas de género son más pronunciadas dentro de las comunidades indígenas que entre sus pares no indígenas, de forma muy evidente en el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala y Panamá.

Esta evidencia coincide con los hallazgos de algunos estudios específicos, en los que se resalta el peso de la maternidad temprana, los roles diferenciados por género en relación con la vida doméstica o la escasa valoración de la educación formal de las mujeres como obstáculos que, desde el interior de la dinámica social de los propios pueblos indígenas, impiden alcanzar la igualdad de género en el acceso a los beneficios de la educación.

**TABLA 3.**

**Tasa de analfabetismo en la población de 15 a 24 años y porcentaje de jóvenes de 15 a 19 años que finalizó el primario, según género, condición étnica y país. Brecha étnica y brecha de género para ambos indicadores, según país. América Latina, 11 países (circa 2000)**

	INDÍGENA		NO INDÍGENA		BRECHA ÉTNICA		BRECHA DE GÉNERO	
	VARÓN	MUJER	VARÓN	MUJER	VARÓN	MUJER	INDÍGENA	NO INDÍGENA
<b>TASA DE ANALFABETISMO EN LA POBLACIÓN DE 15 a 24 AÑOS</b>								
E. P. de Bolivia	1,6	5,3	1,3	2,0	-0,3	-3,3	-3,7	-0,7
Brasil	14,9	16,3	6,5	3,7	-8,4	-12,6	-1,4	2,8
Chile	1,7	1,3	1,2	0,8	-0,5	-0,5	0,4	0,4
Costa Rica	13,8	16,4	2,6	1,7	-11,2	-14,7	-2,6	0,9
Ecuador	5,0	9,1	3,5	3,1	-1,5	-6,0	-4,1	0,4
Guatemala	20,1	36,1	9,2	11,7	-10,9	-24,4	-16,0	-2,5
Honduras	18,6	15,5	12,7	8,6	-5,9	-6,9	3,1	4,1
México	10,3	17,6	2,7	2,6	-7,6	-15,0	-7,3	0,1
Panamá	16,6	29,6	1,9	1,3	-14,7	-28,3	-13,0	0,6
Paraguay	31,9	39,8	2,4	2,5	-29,5	-37,3	-7,9	-0,1
R. Bol. Venezuela	22,2	22,4	3,4	1,6	-18,8	-20,8	-0,2	1,8
<b>PORCENTAJE DE JÓVENES DE 15 a 19 AÑOS QUE FINALIZÓ EL PRIMARIO</b>								
E. P. de Bolivia	80,1	69,3	85,3	84,1	5,2	14,8	10,8	1,2
Brasil	63,1	64,5	81,9	87,9	18,8	23,4	-1,4	-6,0
Chile	92,5	94,0	95,0	96,0	2,5	2,0	-1,5	-1,0
Costa Rica	56,1	55,2	84,3	87,0	28,2	31,8	0,9	-2,7
Ecuador	73,3	66,0	82,0	83,6	8,7	17,6	7,3	-1,6
Guatemala	43,1	30,4	66,8	63,3	23,7	32,9	12,7	3,5
Honduras	46,3	51,9	61,3	69,2	15,0	17,3	-5,6	-7,9
México	72,4	65,0	89,7	90,2	17,3	25,2	7,4	-0,5
Panamá	61,1	50,3	91,9	94,6	30,8	44,3	10,8	-2,7
Paraguay	26,2	18,6	81,9	83,9	55,7	65,3	7,6	-2,0
R. Bol. Venezuela	50,8	54,8	83,0	89,3	32,2	34,5	-4,0	-6,3

FUENTE: SITEAL, con base en Sistema de Indicadores Sociodemográficos de Poblaciones y Pueblos Indígenas, CELADE- CEPAL.  
Véase en: <http://celade.cepal.org/redatam/PRYESP/SISPPV/>

#### Documentos consultados

- Martín Hopenhayn, Bello, Álvaro y Miranda, Francisca (2006), *Los pueblos indígenas y afrodescendientes ante el nuevo milenio*, Santiago de Chile, CEPAL. Disponible en: <http://www.scribd.com/doc/25394395/Hopenhayn-el-al-Los-pueblos-indigenas-y-afrodescendientes-CEPAL-118>
- Del Pópulo, López, Mariana y Acuña, Mario (2009), "Juventud indígena y afrodescendiente en América Latina: inequidades sociodemográficas y desafíos de políticas", Madrid, Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ). Disponible en: [http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/celade/noticias/documentosdetrabajo/2/38522/P38522.xml&xsl=/celade/tpl/p38f.xsl&base=/celade/tpl/top-bottom\\_ind.xslt](http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/celade/noticias/documentosdetrabajo/2/38522/P38522.xml&xsl=/celade/tpl/p38f.xsl&base=/celade/tpl/top-bottom_ind.xslt)

## PAÍSES DEL GRUPO 3: PARAGUAY Y URUGUAY

Si bien estos dos países constituyen un grupo en la tipología utilizada en este análisis, debido a que comparten un alto nivel de egreso en primaria y un nivel de graduación bajo para la escuela secundaria, entre ellos presentan diferencias muy significativas. Por ejemplo, en relación con el acceso a la educación a los 5 años, ambos países se oponen. Por un lado, Uruguay es uno de los países de la región donde la escolarización a partir de los 5 años se encuentra más extendida y, por otro lado, Paraguay presenta tasas de escolarización inicial muy bajas, que lo ubican, al presente, entre los países con mayores dificultades para incorporar a los niños y niñas pequeños en la escuela.

Uruguay y Paraguay también se comportan de manera muy diferente, según sus niños y jóvenes pertenezcan a diferentes estratos sociales o a diferentes áreas geográficas. En este sentido, la expansión de la escolarización temprana es claramente mucho más homogénea en Uruguay que en Paraguay. Además, en Uruguay las brechas por áreas geográficas son más importantes que entre estratos sociales, algo que nuevamente lo diferencia de Paraguay, donde la relación entre ambas es inversa.

En relación con el ingreso tardío, la pérdida de matrícula a través de los ciclos y las características de las brechas en la escolarización durante el tramo de edad teórica correspondiente al nivel primario, Uruguay comparte las tendencias observadas para los dos grupos precedentes. Por el contrario, Paraguay presenta un comportamiento diferente,

**TABLA 1.2.3**  
**Indicadores seleccionados de trayectoria escolar, según nivel socioeconómico y área geográfica de residencia y país. Países del grupo 3 (circa 2008)**

PARAGUAY 2008	
INGRESO TARDÍO	Edad en la que se alcanza la máxima escolarización Tasa de escolarización máxima
ACCESO AL NIVEL INICIAL	Porcentaje de niños de cinco años escolarizados Porcentaje de niños de cinco años que asiste al nivel inicial
ACCESO AL NIVEL PRIMARIO	Porcentaje de niños de diez años que asiste al nivel primario
REZAGO EN EL NIVEL PRIMARIO	Porcentaje de adolescentes de quince años que asiste al nivel primario
DESESCOLARIZACIÓN	Edad en la que por primera vez el porcentaje de población no escolarizada supera el 5% (*) Porcentaje de niños de once años no escolarizados Porcentaje de adolescentes de diecisiete años no escolarizados Porcentaje de adolescentes de diecisiete años no escolarizados que abandonó la escuela en el nivel primario
ACCESO AL NIVEL SECUNDARIO	Porcentaje de adolescentes de diecisiete años que ingresó al secundario
REZAGO EN EL NIVEL SECUNDARIO	Porcentaje de jóvenes de veinte años que asiste al nivel secundario Porcentaje de jóvenes de 20 años escolarizados
EGRESO DEL NIVEL SECUNDARIO	Porcentaje de jóvenes de entre 20 y 22 años que terminó el secundario
ACCESO AL NIVEL SUPERIOR	Porcentaje de jóvenes de entre 20 y 21 años escolarizado en el nivel superior
EGRESO DEL NIVEL SUPERIOR	Porcentaje de población de entre 30 y 33 años que terminó el nivel superior

ya que en este país el pico máximo de escolarización se registra tres años después de la edad teórica para el inicio del nivel y también se observan algunas diferencias por género en favor de las niñas.

A los 17 años, tres de cada diez adolescentes en Uruguay y cuatro de cada diez en Paraguay no asisten a la escuela. No obstante, dado que el rezago escolar comienza más tempranamente en Paraguay, la deserción durante el transcurso de la escuela primaria o al finalizarla es el doble en Paraguay que en Uruguay y, en consecuencia, el nivel de acceso global a la escuela secundaria es considerablemente mayor en Uruguay que en Paraguay. Por otro lado, en Uruguay el momento abrupto de abandono escolar se produce durante el secundario, mientras que en Paraguay ya se inicia, en alguna medida, durante la primaria y luego se profundiza con la educación secundaria. Esto hace que, con diferentes niveles de acceso al secundario pero con un rezago escolar muy parecido, Uruguay y Paraguay terminen obteniendo niveles de graduación muy similares en el nivel medio, al rondar sus jóvenes los 20 años de edad.

Este comportamiento también se refleja en las brechas entre estratos. Al momento de ingresar en el nivel medio, las diferencias entre estratos sociales son similares, pero al analizar las diferencias entre estratos que se dan entre quienes finalizan la escuela secundaria, resulta que, en Uruguay, las distancias son mucho más pronunciadas que en Paraguay. En cambio, respecto de las diferencias entre áreas geográficas, se observa que en Paraguay las brechas son más marcadas que en el caso de Uruguay.

TOTAL	NIVEL SOCIOECONÓMICO		ÁREA GEOGRÁFICA	
	BAJO	ALTO	URBANO	RURAL
9	8	7	9	8
99%	98%	100%	99%	98%
61%	42%	91%	72%	50%
61%	42%	91%	72%	50%
98%	97%	100%	100%	96%
4%	10%	0%	3%	5%
13	11	16	14	13
3%	5%	0%	3%	2%
38%	57%	14%	24%	54%
21%	39%	4%	10%	54%
79%	56%	96%	90%	65%
13%	20%	13%	14%	10%
34%	31%	58%	44%	17%
32%	26%	55%	48%	18%
21%	11%	45%	28%	10%
13%	6%	44%	18%	9%



**TABLA 1.2.3 (CONTINUACIÓN)**  
**Indicadores seleccionados de trayectoria escolar, según nivel socioeconómico y área geográfica de residencia y país. Países del grupo 3 (circa 2008)**

<b>URUGUAY 2008</b>	
INGRESO TARDÍO	Edad en la que se alcanza la máxima escolarización Tasa de escolarización máxima
ACCESO AL NIVEL INICIAL	Porcentaje de niños de cinco años escolarizados Porcentaje de niños de cinco años que asiste al nivel inicial
ACCESO AL NIVEL PRIMARIO	Porcentaje de niños de diez años que asiste al nivel primario
REZAGO EN EL NIVEL PRIMARIO	Porcentaje de adolescentes de quince años que asiste al nivel primario
DEESCOLARIZACIÓN	Edad en la que por primera vez el porcentaje de población no escolarizada supera el 5% (*) Porcentaje de niños de once años no escolarizados Porcentaje de adolescentes de diecisiete años no escolarizados Porcentaje de adolescentes de diecisiete años no escolarizados que abandonó la escuela en el nivel primario
ACCESO AL NIVEL SECUNDARIO	Porcentaje de adolescentes de diecisiete años que ingresó al secundario
REZAGO EN EL NIVEL SECUNDARIO	Porcentaje de jóvenes de veinte años que asiste al nivel secundario Porcentaje de jóvenes de 20 años escolarizados
EGRESO DEL NIVEL SECUNDARIO	Porcentaje de jóvenes de entre 20 y 22 años que terminó el secundario
ACCESO AL NIVEL SUPERIOR	Porcentaje de jóvenes de entre 20 y 21 años escolarizado en el nivel superior
EGRESO DEL NIVEL SUPERIOR	Porcentaje de población de entre 30 y 33 años que terminó el nivel superior
NOTAS: (*) EL TRAMO DE EDAD CONSIDERADO ES 5 A 40 AÑOS. (**) NUNCA LLEGÓ AL 95% DE ESCOLARIZACIÓN.	

Finalmente, puede observarse que el acceso al nivel superior es levemente mayor en Uruguay que en Paraguay, mientras el desgranamiento durante este ciclo es muy similar, lo que redundará en que, entre los 30 y los 33 años, el 15% de los estudiantes de Uruguay y el 13% de los estudiantes de Paraguay culminen sus estudios superiores. En estos casos, las brechas entre estratos socioeconómicos son mucho más pronunciadas que las brechas por pertenencia geográfica.

## PAÍSES DEL GRUPO 4: REPÚBLICA DOMINICANA Y EL SALVADOR

Estos dos países tienen en común una tasa de graduación media, tanto en la escuela primaria como en la educación secundaria. La incorporación masiva de los niños y niñas a la escuela se produce tres años después de la edad considerada teórica para el ingreso en el nivel primario, aunque en el caso de El Salvador en ningún momento se logra la cobertura alcanzada por los países de los grupos anteriores. Sin embargo, en términos globales, la escolarización a los 5 años de edad ubica a estos países en niveles similares a los del grupo anterior. Siete de cada diez niños se encuentran escolarizados, y la gran mayoría cursa el nivel inicial. No obstante, la extensión de la matrícula no es igual entre ambos países: en República Dominicana, el 75% de los niños de 5 años está escolarizado, mientras que en El Salvador esta proporción desciende al 57%.

TOTAL	NIVEL SOCIOECONÓMICO		ÁREA GEOGRÁFICA	
	BAJO	ALTO	URBANO	RURAL
8	9	8	6	10
99%	99%	100%	99%	99%
96%	92%	99%	97%	85%
44%	52%	32%	43%	65%
99%	99%	99%	99%	99%
3%	8%	1%	3%	1%
13	12	18	14	12
1%	3%	0%	1%	4%
32%	60%	4%	31%	50%
13%	38%	1%	12%	25%
87%	61%	99%	87%	75%
16%	12%	16%	16%	8%
42%	23%	67%	42%	21%
35%	19%	59%	36%	25%
26%	11%	51%	26%	14%
15%	3%	34%	14%	6%
FUENTE: SITEAL.				

En El Salvador se observa un desgranamiento mayor durante el nivel primario, y este comportamiento lo distancia de República Dominicana y del resto de los países analizados hasta el momento. En efecto, a los 11 años, el 6% de los niños y niñas ya se encuentra fuera de la escuela. La graduación del nivel primario a los 15 años es relativamente baja y muy similar en los dos países, aunque esto se da como efecto de dos fenómenos diferentes. En El Salvador, un tercio de los adolescentes de 15 años que no completó el nivel primario se encuentra en su mayoría fuera de la escuela mientras que, en República Dominicana, los jóvenes no finalizaron el nivel porque ni siquiera empezaron a cursarlo. Este comportamiento diferenciado entre países se profundiza a medida que la edad aumenta, a tal punto que, a los 17 años, la proporción de adolescentes no escolarizados en El Salvador duplica a la proporción de jóvenes no escolarizados en República Dominicana. La proporción de adolescentes que abandona la escuela sin haber accedido al nivel secundario también es el doble en El Salvador respecto de República Dominicana.

En el nivel medio, el rezago escolar continúa caracterizando a República Dominicana y la deserción, si bien continúa en ambos países, es más lenta en El Salvador, lo cual desemboca en que más de la mitad de los jóvenes en el caso de República Dominicana y cuatro de cada diez jóvenes, en El Salvador, hayan alcanzado su título secundario recién entre los 20 y 22 años. La permanencia en la escuela secundaria en República Dominicana se extiende mucho más en el tiempo que en El Salvador, lo que permite suponer que las brechas en el nivel de graduación entre países pueden ser aún más pronunciadas.

En El Salvador, durante la infancia, las brechas en el acceso a la educación según la pertenencia a diferentes estratos sociales son mayores que según se pertenezca a áreas geográficas rurales o urbanas. En los últimos años de la adolescencia, en cambio, las brechas geográficas se amplían de tal forma que superan a la desigualdad entre estratos, diferenciando a El Salvador una vez más de República Dominicana. En todos los casos, las desigualdades sociales y geográficas son mayores en El Salvador que en República Dominicana.

**TABLA 1.2.4**  
Indicadores seleccionados de trayectoria escolar, según nivel socioeconómico y área geográfica de residencia y país. Países del grupo 4 (circa 2008)

REPÚBLICA DOMINICANA 2008	
INGRESO TARDÍO	Edad en la que se alcanza la máxima escolarización Tasa de escolarización máxima
ACCESO AL NIVEL INICIAL	Porcentaje de niños de cinco años escolarizados Porcentaje de niños de cinco años que asiste al nivel inicial
ACCESO AL NIVEL PRIMARIO	Porcentaje de niños de diez años que asiste al nivel primario
REZAGO EN EL NIVEL PRIMARIO	Porcentaje de adolescentes de quince años que asiste al nivel primario
DEESCOLARIZACIÓN	Edad en la que por primera vez el porcentaje de población no escolarizada supera el 5% (*) Porcentaje de niños de once años no escolarizados Porcentaje de adolescentes de diecisiete años no escolarizados Porcentaje de adolescentes de diecisiete años no escolarizados que abandonó la escuela en el nivel primario
ACCESO AL NIVEL SECUNDARIO	Porcentaje de adolescentes de diecisiete años que ingresó al secundario
REZAGO EN EL NIVEL SECUNDARIO	Porcentaje de jóvenes de veinte años que asiste al nivel secundario Porcentaje de jóvenes de 20 años escolarizados
EGRESO DEL NIVEL SECUNDARIO	Porcentaje de jóvenes de entre 20 y 22 años que terminó el secundario
ACCESO AL NIVEL SUPERIOR	Porcentaje de jóvenes de entre 20 y 21 años escolarizado en el nivel superior
EGRESO DEL NIVEL SUPERIOR	Porcentaje de población de entre 30 y 33 años que terminó el nivel superior



El acceso al nivel superior está considerablemente más extendido en República Dominicana que en El Salvador, pero dado que el abandono durante este ciclo es mucho más elevado en República Dominicana, la proporción de jóvenes de entre 30 y 33 años que culminan sus estudios superiores es prácticamente la misma en ambos países, como también lo son las diferencias establecidas por brechas geográficas y entre estratos sociales para este nivel.

TOTAL	NIVEL SOCIOECONÓMICO		ÁREA GEOGRÁFICA	
	BAJO	ALTO	URBANO	RURAL
9 97%	10 97%	8 99%	10 99%	11 99%
75% 57%	63% 48%	86% 65%	75% 58%	72% 54%
99%	98%	100%	99%	98%
20%	36%	6%	17%	27%
15 1% 21%	14 2% 35%	16 0% 14%	15 1% 19%	14 1% 26%
10%	20%	2%	8%	14%
84%	66%	97%	87%	76%
21% 53%	20% 50%	13% 64%	22% 57%	18% 39%
53%	45%	72%	58%	44%
30%	26%	50%	34%	16%
14%	7%	33%	21%	11%



**TABLA 1.2.4 (CONTINUACIÓN)**  
**Indicadores seleccionados de trayectoria escolar, según nivel socioeconómico y área geográfica de residencia y país. Países del grupo 4 (circa 2008)**

<b>EL SALVADOR 2008</b>	
INGRESO TARDÍO	Edad en la que se alcanza la máxima escolarización Tasa de escolarización máxima
ACCESO AL NIVEL INICIAL	Porcentaje de niños de cinco años escolarizados Porcentaje de niños de cinco años que asiste al nivel inicial
ACCESO AL NIVEL PRIMARIO	Porcentaje de niños de diez años que asiste al nivel primario
REZAGO EN EL NIVEL PRIMARIO	Porcentaje de adolescentes de quince años que asiste al nivel primario
DEESCOLARIZACIÓN	Edad en la que por primera vez el porcentaje de población no escolarizada supera el 5% (*) Porcentaje de niños de once años no escolarizados Porcentaje de adolescentes de diecisiete años no escolarizados Porcentaje de adolescentes de diecisiete años no escolarizados que abandonó la escuela en el nivel primario
ACCESO AL NIVEL SECUNDARIO	Porcentaje de adolescentes de diecisiete años que ingresó al secundario
REZAGO EN EL NIVEL SECUNDARIO	Porcentaje de jóvenes de veinte años que asiste al nivel secundario Porcentaje de jóvenes de 20 años escolarizados
EGRESO DEL NIVEL SECUNDARIO	Porcentaje de jóvenes de entre 20 y 22 años que terminó el secundario
ACCESO AL NIVEL SUPERIOR	Porcentaje de jóvenes de entre 20 y 21 años escolarizado en el nivel superior
EGRESO DEL NIVEL SUPERIOR	Porcentaje de población de entre 30 y 33 años que terminó el nivel superior
NOTAS: (*) EL TRAMO DE EDAD CONSIDERADO ES 5 A 40 AÑOS. (**) NUNCA LLEGÓ AL 95% DE ESCOLARIZACIÓN.	



TOTAL	NIVEL SOCIOECONÓMICO		ÁREA GEOGRÁFICA	
	BAJO	ALTO	URBANO	RURAL
10 97%	10 94%	10 99%	10 98%	9 96%
57% 56%	43% 42%	72% 72%	66% 65%	45% 44%
97%	94%	99%	98%	94%
10%	16%	7%	9%	13%
11 6% 41%	9 9% 55%	12 3% 30%	13 4% 30%	10 8% 57%
20%	34%	15%	11%	36%
75%	58%	73%	86%	60%
11% 28%	17% 25%	7% 53%	12% 36%	9% 13%
40%	32%	74%	46%	22%
18%	8%	43%	25%	6%
13%	4%	37%	16%	4%
FUENTE: SITEAL.				

## PAÍSES DEL GRUPO 5: HONDURAS, GUATEMALA Y NICARAGUA

Los países que integran este último grupo tienen en común un egreso medio en la escuela primaria –inferior al 80%– y tasas de graduación muy bajas en la escuela secundaria. El acceso a la educación formal alcanza su punto máximo a los 9 años, tres años después de la edad teórica correspondiente al ingreso al nivel y, en ningún momento, llega a alcanzar la matrícula de otros países. Esta situación es aún más preocupante en Nicaragua, donde el momento en que el nivel de asistencia es más alto se produce a los 10 años de edad, con un 92% de cobertura. Aún así, Nicaragua es el país del grupo que presenta tasas de escolarización más elevadas a los 5 años. En comparación, a esta edad, seis de cada diez niños en Nicaragua, la mitad en Honduras y sólo cuatro de cada diez en Guatemala asisten a la escuela. Las brechas entre estratos sociales son mucho más pronunciadas que por áreas geográficas, en Nicaragua y, especialmente, en Honduras. Por el contrario, las distancias entre áreas geográficas son mayores en Guatemala.

Como se mencionó anteriormente, en este grupo de países el acceso a la educación aún no está universalizado, y existe evidencia de deserción y rezago durante los primeros años de la primaria, lo que implica que a los 11 años, siete de cada diez niños



**TABLA 1.2.5**  
**Indicadores seleccionados de trayectoria escolar, según nivel socioeconómico**  
**y área geográfica de residencia y país. Países del grupo 5 (circa 2006)**

<b>GUATEMALA 2006</b>	
INGRESO TARDÍO	Edad en la que se alcanza la máxima escolarización Tasa de escolarización máxima
ACCESO AL NIVEL INICIAL	Porcentaje de niños de cinco años escolarizados Porcentaje de niños de cinco años que asiste al nivel inicial
ACCESO AL NIVEL PRIMARIO	Porcentaje de niños de diez años que asiste al nivel primario
REZAGO EN EL NIVEL PRIMARIO	Porcentaje de adolescentes de quince años que asiste al nivel primario
DESESCOLARIZACIÓN	Edad en la que por primera vez el porcentaje de población no escolarizada supera el 5% (*) Porcentaje de niños de once años no escolarizados Porcentaje de adolescentes de diecisiete años no escolarizados Porcentaje de adolescentes de diecisiete años no escolarizados que abandonó la escuela en el nivel primario
ACCESO AL NIVEL SECUNDARIO	Porcentaje de adolescentes de diecisiete años que ingresó al secundario
REZAGO EN EL NIVEL SECUNDARIO	Porcentaje de jóvenes de veinte años que asiste al nivel secundario Porcentaje de jóvenes de 20 años escolarizados
EGRESO DEL NIVEL SECUNDARIO	Porcentaje de jóvenes de entre 20 y 22 años que terminó el secundario
ACCESO AL NIVEL SUPERIOR	Porcentaje de jóvenes de entre 20 y 21 años escolarizados en el nivel superior
EGRESO DEL NIVEL SUPERIOR	Porcentaje de población de entre 30 y 33 años que terminó el nivel superior
<b>HONDURAS 2007</b>	
INGRESO TARDÍO	Edad en la que se alcanza la máxima escolarización Tasa de escolarización máxima
ACCESO AL NIVEL INICIAL	Porcentaje de niños de cinco años escolarizados Porcentaje de niños de cinco años que asiste al nivel inicial
ACCESO AL NIVEL PRIMARIO	Porcentaje de niños de diez años que asiste al nivel primario
REZAGO EN EL NIVEL PRIMARIO	Porcentaje de adolescentes de quince años que asiste al nivel primario
DESESCOLARIZACIÓN	Edad en la que por primera vez el porcentaje de población no escolarizada supera el 5% (*) Porcentaje de niños de once años no escolarizados Porcentaje de adolescentes de diecisiete años no escolarizados Porcentaje de adolescentes de diecisiete años no escolarizados que abandonó la escuela en el nivel primario
ACCESO AL NIVEL SECUNDARIO	Porcentaje de adolescentes de diecisiete años que ingresó al secundario
REZAGO EN EL NIVEL SECUNDARIO	Porcentaje de jóvenes de veinte años que asiste al nivel secundario Porcentaje de jóvenes de 20 años escolarizados
EGRESO DEL NIVEL SECUNDARIO	Porcentaje de jóvenes de entre 20 y 22 años que terminó el secundario
ACCESO AL NIVEL SUPERIOR	Porcentaje de jóvenes de entre 20 y 21 años escolarizados en el nivel superior
EGRESO DEL NIVEL SUPERIOR	Porcentaje de población de entre 30 y 33 años que terminó el nivel superior

TOTAL	NIVEL SOCIOECONÓMICO		ÁREA GEOGRÁFICA	
	BAJO	ALTO	URBANO	RURAL
9 93%	10 96%	8 97%	11 96%	9 93%
36% 35%	58% 58%	93% 93%	51% 50%	25% 24%
92%	96%	100%	5%	90%
15%	13%	2%	11%	17%
** 7% 54%	11 6% 38%	15 0% 12%	12 4% 38%	** 10% 69%
46%	23%	7%	31%	48%
48%	74%	93%	66%	29%
11% 19%	10% 12%	14% 37%	14% 26%	8% 10%
23%	10%	58%	39%	10%
10%	1%	23%	19%	2%
6%	1%	20%	11%	1%
9 95%	9 93%	9 100%	9 97%	9 94%
47% 44%	38% 35%	83% 80%	57% 54%	40% 37%
95%	92%	100%	97%	93%
11%	15%	3%	8%	13%
9 7% 53%	** 9% 70%	16 0% 13%	12 4% 33%	** 8% 71%
44%	63%	6%	23%	63%
53%	32%	93%	75%	34%
15% 27%	25% 32%	18% 58%	21% 42%	10% 13%
24%	17%	51%	41%	8%
13%	6%	37%	22%	2%
5%	1%	19%	11%	1%

**TABLA 1.2.5 (CONTINUACIÓN)**  
**Indicadores seleccionados de trayectoria escolar, según nivel socioeconómico**  
**y área geográfica de residencia y país. Países del grupo 5 (circa 2006)**

<b>NICARAGUA 2005</b>	
INGRESO TARDÍO	Edad en la que se alcanza la máxima escolarización Tasa de escolarización máxima
ACCESO AL NIVEL INICIAL	Porcentaje de niños de cinco años escolarizados Porcentaje de niños de cinco años que asiste al nivel inicial
ACCESO AL NIVEL PRIMARIO	Porcentaje de niños de diez años que asiste al nivel primario
REZAGO EN EL NIVEL PRIMARIO	Porcentaje de adolescentes de quince años que asiste al nivel primario
DESESCOLARIZACIÓN	Edad en la que por primera vez el porcentaje de población no escolarizada supera el 5% (*) Porcentaje de niños de once años no escolarizados Porcentaje de adolescentes de diecisiete años no escolarizados Porcentaje de adolescentes de diecisiete años no escolarizados que abandonó la escuela en el nivel primario
ACCESO AL NIVEL SECUNDARIO	Porcentaje de adolescentes de diecisiete años que ingresó al secundario
REZAGO EN EL NIVEL SECUNDARIO	Porcentaje de jóvenes de veinte años que asiste al nivel secundario Porcentaje de jóvenes de 20 años escolarizados
EGRESO DEL NIVEL SECUNDARIO	Porcentaje de jóvenes de entre 20 y 22 años que terminó el secundario
ACCESO AL NIVEL SUPERIOR	Porcentaje de jóvenes de entre 20 y 21 años escolarizados en el nivel superior
EGRESO DEL NIVEL SUPERIOR	Porcentaje de población de entre 30 y 33 años que terminó el nivel superior
NOTAS: (*) EL TRAMO DE EDAD CONSIDERADO ES 5 A 40 AÑOS. (**) NUNCA LLEGÓ AL 95% DE ESCOLARIZACIÓN.	

y niñas no asisten a la escuela y, a los 15 años, una importante proporción de los adolescentes escolarizados todavía no ha finalizado este nivel. En esta línea, puede comprobarse que, a los 17 años, la mitad ya abandonó la escuela, en gran medida, sin haber accedido a la escuela secundaria. En efecto, en este grupo de países, la mitad de los adolescentes de 17 años nunca ingresó en el nivel medio, y menos de un tercio logró graduarse entre los 20 y 22 años de edad.

Al tomar en cuenta la variable de género, respecto de este proceso de pérdida de matrícula, pudo observarse que no se registran diferencias importantes, con excepción de Guatemala, donde la probabilidad de que un varón de 13 años asista a la escuela es considerablemente mayor que la que posee una joven de la misma edad. Las brechas geográficas y, muy especialmente, las brechas entre estratos sociales configuran trayectorias educativas diferentes en el interior de cada uno de estos países, las que si bien no son una cualidad privativa de este grupo son particularmente severas en Honduras. Las brechas geográficas en los países de este grupo –que ascienden a establecer diferencias de aproximadamente 40 puntos porcentuales– son muy similares entre sí.

Sólo uno de cada diez jóvenes de entre 20 y 22 años cursa estudios superiores. En Guatemala y Honduras, el desgranamiento durante este nivel es lo suficientemente significativo como para reducir a la mitad la tasa de la graduación, en tanto en

TOTAL	NIVEL SOCIOECONÓMICO		ÁREA GEOGRÁFICA	
	BAJO	ALTO	URBANO	RURAL
10 92%	10 89%	10 94%	8 95%	10 89%
61% 57%	46% 43%	74% 73%	71% 66%	51% 48%
92%	89%	97%	95%	89%
17%	24%	8%	12%	23%
** 7% 49%	** 11% 65%	11 7% 26%	12 5% 35%	** 10% 66%
35%	46%	10%	20%	54%
54%	42%	79%	78%	39%
14% 27%	S/D S/D	S/D S/D	15% 34%	12% 18%
33%	S/D	S/D	44%	15%
15%	S/D	S/D	21%	6%
13%	S/D	S/D	17%	4%
FUENTE: SITEAL.				

Nicaragua prácticamente la totalidad de quienes acceden al nivel superior lo termina. Finalmente, en este grupo de países puede observarse que el acceso al nivel superior se concentra casi exclusivamente en el estrato socioeconómico más alto.

\* \* \*

La información de América Latina analizada hasta el momento permite comprender que la situación educativa de los diferentes países comparte algunos rasgos pero a la vez presenta matices y características muy variables ante el desafío que implica universalizar el acceso al conocimiento. Ante esta meta, se observan configuraciones diferenciadas que merecen ser consideradas en su especificidad, en tanto demandan esfuerzos e intervenciones ajustados a cada contexto en particular.

Un sello característico de América Latina es la profunda desigualdad en la distribución de los recursos económicos y sociales. En este sentido, se hace evidente cómo los sistemas educativos son todavía incapaces de revertir las desventajas iniciales, en tanto en todos los países analizados en este informe las dificultades de acceso, permanencia y egreso se concentran sobre la infancia y la adolescencia pertenecientes a los estratos socioeconómicamente más postergados y a las áreas rurales. Tanto es así, que en los sectores más favorecidos –de proporciones diferentes según cada país– la universalización del acceso al conocimiento es compartida.

## → META GENERAL CUARTA

# Universalizar la educación primaria y la secundaria básica y ampliar el acceso a la educación secundaria superior

## PROMOÇÃO DA LEITURA E DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO AO LIVRO NO BRASIL, ELEMENTOS CENTRAIS PARA A MELHORIA DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA

**JOSÉ CASTILHO MARQUES NETO\***

Ao longo das últimas décadas, o Brasil vem conquistando avanços na universalização do ensino básico para crianças e adolescentes. Com a Constituição de 1988, tornou-se obrigatória a escolarização do ensino fundamental, que abriga a faixa etária de 7 a 14 anos, e a taxa de matrícula para o ensino fundamental chega hoje a 97%. Muitos esforços têm sido feitos, conjuntamente entre sociedade civil e governos, para ampliar a oferta de escolarização para crianças de 0 a 6 anos e para jovens em idades entre 15 e 17 anos, assim como para jovens e adultos que interromperam seus estudos por motivos diversos.

O Brasil também mostrou estar investindo seriamente na qualidade da educação básica ao aprovar, em 2006, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais

de Educação (FUNDEB). Intensa mobilização da sociedade e de representantes dos governos em todos os níveis levou à incorporação de novas referências na estrutura de financiamento educacional do país. Entre os ganhos mais importantes estão a extensão da cobertura do novo fundo para a educação de crianças de 0 a 6 anos e para o Ensino Médio (de 15 a 17 anos) bem como para jovens e adultos que não completaram sua escolarização no tempo regular. Um outro avanço importante foi a adoção de padrões mínimos de qualidade para a estrutura e funcionamento da educação básica e para a formação e melhor remuneração dos profissionais de educação. Aos poucos vai se consolidando nas políticas públicas a visão de que a qualidade da educação passa pelo acesso a equipamentos e bens culturais e pela garantia de ambientes e condições de trabalho adequados aos alunos e educadores.

\* Doutor em Filosofia Política pela USP, é professor na Universidade Estadual Paulista - UNESP, Presidente da Fundação Editora da UNESP e Secretário Executivo do Plano Nacional do Livro e Leitura - PNLL, criado pelos Ministérios da Cultura e da Educação ([www.pnll.gov.br](http://www.pnll.gov.br)).



Apesar dos avanços obtidos, a regulamentação de processos de financiamento não tem sido suficiente para superar a desigualdade que ainda determina a permanência dos graves problemas educacionais brasileiros. Um dos principais entraves para a melhoria dos índices educacionais no Brasil tem sido o baixo desempenho dos alunos na leitura e escrita. Fatores diversos ainda impedem a consolidação de uma cultura leitora no país, tais como: o ainda limitado acesso a bibliotecas, a falta de intimidade da população em geral com o livro e a fragmentação e descontinuidade das políticas de promoção da leitura nas escolas.

Sabemos que a leitura e a escrita são condições básicas para as pessoas desenvolverem de forma qualificada seu potencial nos anos de escolarização e construir estratégias de aprendizagem ao longo de toda a vida. Tal princípio inspirou a criação em 2006 do Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL), um conjunto de diretrizes, conceitos, estratégias e ações que

compõem a atual política pública nacional de livro e leitura, de forma articulada entre governos e sociedade civil.

O PNLL integra ações de promoção da leitura dos Ministérios da Cultura e da Educação. Seus eixos estratégicos impactam diretamente na melhoria da qualidade da educação básica, pois aliam a ampliação do acesso ao livro à formação de mediadores e à sensibilização da sociedade para a importância da leitura. Nesses quatro anos desde sua instituição, o PNLL vem sendo debatido em eventos os mais diversos, oportunidades em que os conceitos e princípios contidos no Plano puderam inspirar novas práticas de leitura na sociedade civil e políticas públicas em governos locais, fomentando a criação dos Planos Municipais e Estaduais de Livro e Leitura. O PNLL, cujo papel prioritário é induzir a articulação entre as diversas instituições e profissionais que atuam em prol da promoção da leitura, vem dando visibilidade às milhares de iniciativas existentes ao redor do país por meio do seu Mapa



de Ações e do Prêmio VivaLeitura, instituído pelo Ministério da Educação (MEC), o Ministério da Cultura (MinC) e pela Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI).

Como resultado desse processo impulsionador de políticas públicas articuladas, a leitura e a escrita atingem o patamar de centralidade em várias das ações estratégicas relacionadas ao ensino e à aprendizagem no Brasil. Além dos marcos legais que vem garantindo institucionalidade à área –tais como a Lei do Livro (Lei nº. 10753/2003) e a Universalização das Bibliotecas nas Instituições de Ensino do País (Lei nº. 12.244/2010)– alguns outros fatores demonstram a mudança de status da promoção da leitura no conjunto de políticas públicas culturais e educacionais que incidem na melhoria da qualidade da educação básica.

Apenas para citar algumas das ações estratégicas dos Ministérios da Educação e da Cultura, destacam-se investimentos na formação de mediadores de leitura em parceria com as universidades; a análise qualificada de acervos para compor bibliotecas escolares; a modernização de bibliotecas públicas, comunitárias e escolares; a criação de bibliotecas de referência em comunidades tradicionalmente excluídas; o lançamento de editais públicos para beneficiar instituições da sociedade civil que atuam na área de promoção da leitura em todo o país; e o investimento na cadeia criativa, produtiva e distributiva do livro, sobretudo para gerar acervos e eventos editoriais de interesse de neoleitores.

Associados a essas políticas, esforços mais diretamente relacionados à busca de melhoria no desempenho escolar priorizam métodos de letramento que vinculam a decodificação lingüística à leitura entendida como prática social e como processo subjetivo de construção de sentidos. Muitos dos materiais didáticos e processos de formação continuada de educadores promovidos pelo Ministério da Educação fazem uma reflexão que alia a compreensão do mecanismo da escrita a estratégias ampliadas de leitura, visando contribuir para a melhoria da competência leitora dos alunos.

Um olhar panorâmico sobre a complexidade que caracteriza o contexto educacional brasileiro revela que um dos grandes desafios para romper com a desigualdade é a criação de ambientes letrados que acolham principalmente as populações que historicamente tiveram acesso limitado ao livro, à leitura e à literatura. O Brasil deu um passo importante ao aprovar marcos legais e um plano nacional que instituem uma Política de Estado para a área do Livro e Leitura. No entanto, para que esses esforços impactem ainda mais positivamente na formação de uma sociedade leitora, é necessário manter clareza e coerência sobre os papéis do Estado e da Sociedade nesse processo e combinar a análise de indicadores e dados diagnósticos da realidade educacional do país à consolidação de estratégias de ação que significaram avanços no contexto nacional mais recente, consolidando uma política duradoura e permanente.

Este aspecto ya ha sido destacado en varios de los análisis producidos desde el SITEAL: para los sectores sociales más integrados –especialmente los urbanos de nivel socioeconómico alto– el acceso a la educación, la permanencia y la graduación en el nivel secundario están plenamente garantizados, cualquiera sea el país de la región donde se viva. En cambio, las diferencias surgen cuando se pretende que los niveles de integración y de cobertura se extiendan más allá de ciertos grupos privilegiados. El verdadero desafío planteado para toda la región es incorporar a sus aulas a los niños, niñas y jóvenes de los estratos sociales más bajos y a quienes viven en zonas rurales, especialmente en las regiones más aisladas.

La capacidad de captación de los sectores más postergados –un propósito ineludible frente a la meta de universalizar el acceso al conocimiento– se desprende, en gran medida, de la antigüedad y solidez que poseen los sistemas educativos de cada país. Un primer indicador de esta antigüedad es el perfil educativo que presentan los adultos, pues en aquellos países donde los adolescentes provienen en mayor medida de hogares donde los adultos poseen mayores recursos educativos la desigualdad en los logros entre estratos es menor. En otras palabras, lo que se quiere decir es que cuánto más tempranamente se haya iniciado la expansión educativa en un país menos se distanciarán los logros educativos en términos de acceso y graduación, entre los sectores más postergados y los más favorecidos. Además, en estos casos se observa que los sectores medios tienden a parecerse más a los sectores altos –en el perfil educativo de sus nuevas generaciones– que a los sectores más bajos. Este punto, muy importante para el desarrollo de la región, será retomado en el capítulo 3 del informe.

Como cierre de este capítulo, es importante insistir en que si es cierto –tal como se consideró en este informe– que los datos de acceso y permanencia en el sistema educativo permiten evaluar en qué condiciones se encuentra “la base” sobre la cual será posible implementar prácticas educativas de calidad, se deberá considerar que el panorama descrito es verdaderamente alarmante. En primer lugar, existen serias dificultades en el acceso, la permanencia y la finalización del nivel primario. De hecho, hay cinco países donde la finalización de este nivel no llega al 80%. Y, si bien ésta es una situación sumamente minoritaria (por lo menos en términos poblacionales en el marco de la región), lo cierto es que hay al menos cinco sistemas educativos en los que la preocupación por alcanzar la universalización del nivel primario todavía constituye un tema prioritario.

Pero, además, es una realidad manifiesta que todos los países de la región se ven actualmente enfrentados –en diferente medida– con la dificultad de no poder retener, e incluso no poder incorporar, a los adolescentes en la escuela secundaria. Éste constituye otro urgente desafío que deben afrontar los países de la región, pues quienes actualmente quedan fuera de los sistemas educativos son aquellos grupos sociales con los cuales las sociedades tienen su mayor deuda, como los sectores marginales urbanos, las comunidades rurales, los pueblos indígenas y los afrodescendientes, entre otros. ■



## CAPÍTULO 2

### NOTAS SOBRE LA CALIDAD DE LAS PRÁCTICAS EDUCATIVAS EN LA REGIÓN





## CAPÍTULO 2

### NOTAS SOBRE LA CALIDAD DE LAS PRÁCTICAS EDUCATIVAS EN LA REGIÓN



En el capítulo anterior se esbozó un panorama de la región, teniendo en cuenta las diferentes situaciones que se presentan en torno al acceso y la permanencia de las nuevas generaciones en las instituciones escolares. Con este propósito, se analizó la información proveniente de las encuestas de hogares de cada país observando, en particular, los diferentes logros alcanzados por la población latinoamericana en los niveles de acceso y graduación de la educación primaria y secundaria.

No obstante, como ya se insinuó, no alcanza con garantizar el acceso al sistema escolar, e incluso terminar el ciclo obligatorio, para afirmar que se ejerce plenamente el derecho a la educación. Todavía es necesario que en su paso por las instituciones escolares los niños, adolescentes y jóvenes se apropien de saberes que les permitan el ejercicio de una ciudadanía plena, y esto sólo es posible si acceden a un sistema educativo de calidad que les garantice condiciones de equidad.

Si bien forma parte de una meta que ha sido ampliamente comentada, la “calidad de la educación” alude a un concepto sobre el cual se continúa discutiendo y existe un acuerdo reducido, tanto a la hora de definirlo como al momento de traducirlo en intervenciones educativas concretas. En principio, es posible afirmar que la idea de calidad de la educación incluye varias dimensiones o enfoques, que son complementarios entre sí. Una primera dimensión que puede destacarse es la de la eficacia, que pone en primer plano los resultados de aprendizaje efectivamente alcanzados por la acción educativa, al entender la educación de calidad como aquella que logra que los alumnos aprendan lo que deben aprender, al cabo de determinados ciclos o niveles. Desde esta perspectiva, el énfasis está puesto en que, además de acceder, los niños, niñas y adolescentes aprendan durante su paso por el sistema.

Una segunda dimensión, complementaria de la anterior, es la relevancia, que invita a poner la mirada sobre los contenidos de la educación. Específicamente, este rasgo de la calidad educativa lleva a observar si los contenidos responden adecuadamente a lo que el individuo necesita para desarrollarse como persona (intelectual, afectiva,

moral y físicamente) y para desempeñarse en los diversos ámbitos de la vida comunitaria (el político, el económico, el social, entre otros). Esta dimensión pone en primer plano los fines atribuidos en cada sociedad a la acción educativa y cómo llegar a concretarla a través de los diseños y contenidos curriculares.

Una tercera dimensión es la que se refiere a la calidad de los procesos y medios que el sistema brinda a los alumnos para el desarrollo de sus experiencias educativas. Desde esta perspectiva, una educación de calidad es aquella que ofrece a todos los niños, niñas y adolescentes un adecuado contexto físico para el aprendizaje, un equipo docente convenientemente preparado para la tarea de enseñar, buenos recursos de estudio y de trabajo, estrategias didácticas y de evaluación adecuadas, entre otros factores. Esta dimensión del concepto pone en primer plano el análisis de los medios empleados en la acción educativa.

También existen otros dos atributos que forman parte del concepto de la calidad educativa: uno de ellos es la eficiencia, cuyo análisis pone el énfasis en los recursos disponibles para la acción educativa y las formas de optimizar su uso y distribución, y otro es la pertinencia, que centra su eje en el análisis del respeto y la valoración por la diversidad, la flexibilidad y la capacidad de adaptación de la oferta educativa a las condiciones particulares de las personas y la gestión de sistemas de apoyo para su atención.

Finalmente, la equidad es considerada como una de las dimensiones más relevantes que integran el complejo entramado de la calidad. La dimensión de la equidad concentra un amplio conjunto de aspectos derivados de las demás dimensiones y se focaliza en observar la capacidad que manifiestan los Estados, a través del conjunto de sus intervenciones educativas, para superar las brechas de diverso orden que se manifiestan entre los diferentes sectores de la población escolar.

Esta visión de la calidad educativa supera el supuesto implícito de que acceder y luego cumplir con una trayectoria escolar completa son acciones que aseguran a todos los niños, niñas y adolescentes el aprendizaje adecuado, así como pensar que de la aplicación de más años de escolaridad resultan necesariamente ciudadanos mejor preparados y recursos humanos más calificados y productivos para la construcción de sociedades más democráticas.

Sin embargo, la complejidad del tema no impide acordar que, más allá de las discusiones y los diferentes puntos de vista, brindar una educación de calidad a cada niño, niña y adolescente de la región constituye, actualmente, un desafío crucial. No sólo se torna necesario alcanzar la meta del derecho a la educación, sino también alcanzar el derecho a una educación que sea acorde con las realidades de cada país y que sea congruente con las necesidades de aprendizaje de las personas en cada contexto. El desafío consiste en poder desarrollar una educación que sea capaz de ponerse al servicio de la realización de los proyectos de las personas y de las innovaciones sociales que exigen las profundas desigualdades que hoy atraviesan los pueblos latinoamericanos. Desde esta perspectiva, el compromiso con la calidad se convierte en el camino necesario para garantizar el cumplimiento del derecho humano fundamental de acceder y obtener una educación que complemente el desarrollo personal y contribuya a construir sociedades más justas. Por ello, el debate sobre la calidad de las prácticas educativas –así como sobre la calidad de los sistemas educativos– se renueva, cuestionando certezas y promoviendo la búsqueda de indicadores relevantes que permitan dar cuenta de ella y que permitan analizar sus falencias en pos de promover innovaciones y concretar su mejora.

Hoy resulta innegable que la preocupación por la calidad de las prácticas educativas debe formar parte de las Metas Educativas 2021. En varias de las metas se hace referencia explícita a este fin; éste es el caso, por ejemplo, de la meta general quinta, que apunta precisamente a mejorar la calidad de la educación. Dentro de esta meta general, la meta específica N° 13 propone optimizar la dotación de bibliotecas y computadores de las escuelas, mientras la meta general octava propone fortalecer la formación docente.

En adelante, en este capítulo se avanza repasando la información disponible, para intentar una aproximación a algunos de los recursos con los que cuentan las escuelas para llevar a cabo su tarea educadora. En primer lugar, y retomando los ejes planteados por la quinta meta general, se esboza un breve panorama sobre la disponibilidad de bibliotecas, libros y computadoras en las instituciones escolares y, en segundo lugar, se destacan algunos aspectos que conforman el perfil de los docentes de la región. Ambos recursos, materiales y humanos, tienen por propósito incentivar el mejor rendimiento educativo de los estudiantes, generando prácticas que se traduzcan en experiencias de aprendizaje para los niños, adolescentes y jóvenes que asisten a esas escuelas. Finalmente, el capítulo sintetiza un repaso sobre la información que establece cuáles son los logros educativos de los alumnos de la región.

Las fuentes de información utilizadas en este capítulo son dos estudios internacionales de evaluación (SERCE y PISA) en los que participó un conjunto de países de la región. Esto implica, entre otras cosas, que la información disponible está limitada por las características propias de cada uno de los estudios, los que, en términos generales, se especializan en obtener datos acerca del rendimiento académico de los alumnos en diferentes niveles y áreas curriculares o competencias. Con carácter complementario, también se releva información sobre las escuelas, los docentes y las características de las actividades pedagógicas, pues será de gran riqueza para lograr una aproximación a lo que ocurre en las escuelas de la región.

Para el nivel primario, se recurre a los datos producidos por el SERCE (Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo).<sup>1</sup> Este estudio desarrollado entre los años 2005 y 2008 contó con la participación de 16 países latinoamericanos y se focalizó en evaluar el desempeño de los estudiantes de educación primaria en las áreas de matemática, lenguaje y ciencias naturales. El propósito central del SERCE es “generar conocimiento acerca de los rendimientos de los estudiantes de 3° y 6° grados de Educación Primaria en América Latina (...) y (...) explicar dichos logros identificando las características de los estudiantes, de las aulas y las escuelas asociadas a ellos en cada una de las áreas evaluadas...”.

Para el nivel secundario, se recurre a los datos producidos por PISA, Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes de la OCDE.<sup>2</sup> Este estudio se desarrolla cada tres años y los últimos resultados disponibles corresponden a 2006, año en que contó con la participación de seis países latinoamericanos. El objetivo central del estudio es evaluar las competencias para la vida con que cuentan los estudiantes al momento de concluir –con ligeras diferencias según los distintos países del mundo– su escolaridad obligatoria. Con este propósito, el estudio se centra en la población de 15 años, pues teóricamente corresponde a la edad en que los adolescentes ingresan

1. El SERCE es un estudio organizado y coordinado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) y se enmarca en las acciones de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago).

2. Según sus siglas en inglés, PISA: Programme for International Student Assessment, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).



## → META GENERAL CUARTA

# Universalizar la educación primaria y la secundaria básica y ampliar el acceso a la educación secundaria superior

## LA JUSTICIA EDUCATIVA: UN DESAFÍO URGENTE Y NECESARIO

PABLO GENTILI\*

Las Metas Educativas 2021 constituyen un enorme y estimulante desafío político para los países latinoamericanos. En ellas se resumen buena parte de las principales deudas, las promesas incumplidas y los retos tantas veces enunciados, que interpelan a nuestras sociedades en el campo educativo a doscientos años de las gestas revolucionarias que hicieron de América Latina una región de naciones independientes.

El hecho no deja de ser curioso. Las Metas 2021 establecen una serie de consensos y compromisos de cara a un Bicentenario que muestra su potencialidad y, al mismo tiempo, deja en evidencia el grado de debilidad que han tenido nuestras naciones para hacer de la educación una prioridad en materia de política pública, un eje central en la construcción de una ciudadanía y una democracia sustantivas.

Sin lugar a dudas, durante los últimos doscientos años ha habido grandes avances y conquistas democráticas en América Latina. Muchos de ellos han sido logrados por medio y gracias a la universalización del derecho a la educación. Entre tanto, la lectura de las Metas 2021 pone al descubierto la brecha –en algunos casos, el abismo– que ha separado las aspiraciones de justicia social que guiaron las luchas de nuestros pueblos y la realidad de un conjunto de políticas educativas y de sistemas escolares que no siempre han estado a la altura de lo que se esperaba de ellos.

La formulación y aprobación de las Metas Educativas 2021 tiene, por esta razón, un oportuno significado político. El consenso y la solidaridad que han alcanzado, desde la Cumbre Iberoamericana de Ministros de Educación de El Salvador, en mayo de

\* Secretario Ejecutivo  
Adjunto de CLACSO  
y Director de  
FLACSO / Brasil.

2008, no se han agotado en las declaraciones de apoyo por parte de los gobiernos de la región, sino que también han sido elocuentes en un significativo número de organizaciones sociales, políticas y sindicales que trabajan arduamente por la defensa del derecho a la educación y por la transformación democrática de las instituciones educativas.

Las metas señalan y alertan sobre los puntos nodales de nuestros sistemas escolares. Ponen el dedo en la herida, en llagas que no han cicatrizado después de doscientos años de grandes avances, pero también, de notables retrocesos. Las Metas 2021 nos interpelan, dejando una vez más al descubierto una realidad insoslayable; brindan horizontes de salida, alternativas y propuestas, indicadores y datos, costos y oportunidades, posibilidades y desafíos.

De las once metas enunciadas, todas ellas de igual importancia y centralidad, la cuarta quizá constituya el emblema

de todo lo que nos resta por hacer en materia educativa, aunque ya haya pasado bastante tiempo desde que transitamos el complejo camino de construir nuestra propia independencia: “Universalizar la educación primaria y la secundaria básica y ampliar el acceso a la educación secundaria superior”.

Los avances en la expansión de los sistemas escolares han sido notorios en América Latina, particularmente, durante la segunda mitad del siglo XX. La educación primaria, en muchos países de la región, se ha masificado casi totalmente. La escuela secundaria, aunque a ritmo más lento, también ha evidenciado un crecimiento de gran magnitud. Sin embargo, en materia educativa, universalizar un bien significa no sólo garantizar su acceso sino también generar condiciones para que quienes accedan a él lo hagan en condiciones de igualdad. La expansión de los sistemas escolares ha sido, por eso, una gran conquista democrática. La enorme fragmentación, diferenciación



y segmentación de los sistemas escolares latinoamericanos, en cambio, una recurrente deuda, una inadmisible injusticia social.

Así las cosas, el grado de universalización de la educación, en una sociedad democrática, se mide por los niveles de expansión de su red escolar, por los años de escolaridad que transitan los niños, niñas y jóvenes y, también, por el grado de justicia educativa que esa sociedad es capaz de construir, contrarrestando los procesos de exclusión, discriminación y desigualdad que se producen no sólo afuera sino también dentro del sistema escolar. En materia democrática, no hay universalización educativa posible sin justicia educativa, sin igualdad de oportunidades y de condiciones que permitan revertir la herencia de inequidades que cargan sobre sus espaldas los más pobres y excluidos.

Para universalizar la educación no sólo es necesario que haya más niños y niñas en las escuelas. Es necesario también que las escuelas sean cada vez mejores para todos y disminuyan la brecha que separa a los que acceden a una educación de calidad de los que tienen como única oportunidad una escolaridad sin recursos, pobre y, muchas veces, abandonada a su suerte.

En materia democrática, la universalización de la escuela y la igualdad de oportunidades y condiciones educativas para todos y todas forman parte del mismo proceso. “Universalizar” un sistema

pobre para los pobres y preservar inalterado un inventario de privilegios y oportunidades para los sectores más ricos es lo que se ha hecho durante buena parte de estos últimos doscientos años. Las Metas Educativas 2021 aspiran a revertir esta situación, presentando un resumido conjunto de indicadores y logros para hacer de este desafío una realidad efectiva.

Las Metas 2021 nos alertan sobre una cuestión central y prioritaria: construir la justicia educativa es una aspiración compleja que depende no sólo de la voluntad política de gobiernos y sociedades, sino también de una combinación de factores y estrategias que deben agudizar nuestra imaginación y nuestra osadía. La educación se mejora desde adentro y desde afuera del sistema escolar, así como la justicia educativa se promueve mediante políticas públicas que permiten disminuir las desigualdades existentes dentro y fuera de la escuela. En su Bicentenario, América Latina no ha dejado de ser la región más desigual del planeta, lo que pone una vez más en evidencia que la injusticia social y la desigualdad educativa son compañeras de ruta, aliadas inseparables en su capacidad para debilitar aún más los fundamentos de nuestras frágiles democracias.

Festejamos doscientos años de independencia y nuestros sistemas escolares aún acumulan un sinnúmero de deudas y desafíos de cuya resolución depende el futuro mismo de nuestra propia libertad. Por eso, las Metas Educativas 2021 son tan urgentes y necesarias.



al último tramo de la escuela secundaria y están próximos a su ingreso en la vida laboral. Las áreas de conocimiento que son objeto de estas evaluaciones son matemática, lectura y ciencias.<sup>3</sup>

## 1. RECURSOS APLICADOS A LAS TAREAS DE ENSEÑANZA EN LAS ESCUELAS PRIMARIAS: LAS BIBLIOTECAS Y LAS COMPUTADORAS

Las condiciones y los recursos con los que se desarrolla la educación configuran un medio formativo que puede favorecer u obstaculizar el encuentro de los alumnos con los contenidos a aprender. La calidad de las prácticas educativas se ve afectada por las condiciones del ambiente donde éstas se desarrollan; la infraestructura escolar, el estado edilicio de la institución, los equipamientos disponibles, los materiales y recursos didácticos constituyen un ambiente más o menos propicio para el desarrollo de las actividades educativas. Los recursos con los que una escuela cuenta contribuyen a la construcción de un clima pedagógico adecuado y, por este motivo, se presenta como altamente preocupante que grandes sectores de la población escolarizada no tengan acceso a estos materiales. Tal situación, además de dificultar o empobrecer las prácticas, tiende a reforzar aquellos factores que configuran las profundas desigualdades educativas que están actualmente vigentes en la región.

En este sentido, es posible observar cómo las mismas metas educativas que promueven la mejora de la calidad en términos absolutos también destacan la preocupación existente por espacios y aspectos concretos que contribuyen a su realización, como lo son los recursos institucionales y la formación de los docentes. Pero antes de avanzar en el análisis de estos factores que determinan la calidad de la oferta educativa, no debería subestimarse el hecho de que en la mayoría de los países de América Latina más de la mitad de los centros educativos del nivel primario corresponde a establecimientos rurales, aunque hay que subrayar que, por ser las escuelas urbanas las que albergan a un mayor número de estudiantes, la matrícula de cada país es, en todos los casos, mayoritariamente urbana. En el ámbito regional, el 76% de las escuelas tiene agua potable. En particular, más del 90% de ellas tiene agua potable en Chile, Cuba y Uruguay, mientras que menos de la mitad de las escuelas de Nicaragua cuenta con este servicio. Por otra parte, sólo dos tercios de los centros educativos tienen baños suficientes para los estudiantes.

3. Los países que participaron en el SERCE (2006) fueron: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Los países latinoamericanos que participaron en PISA 2006 fueron: Argentina, Chile, Uruguay, México, Brasil y Colombia.

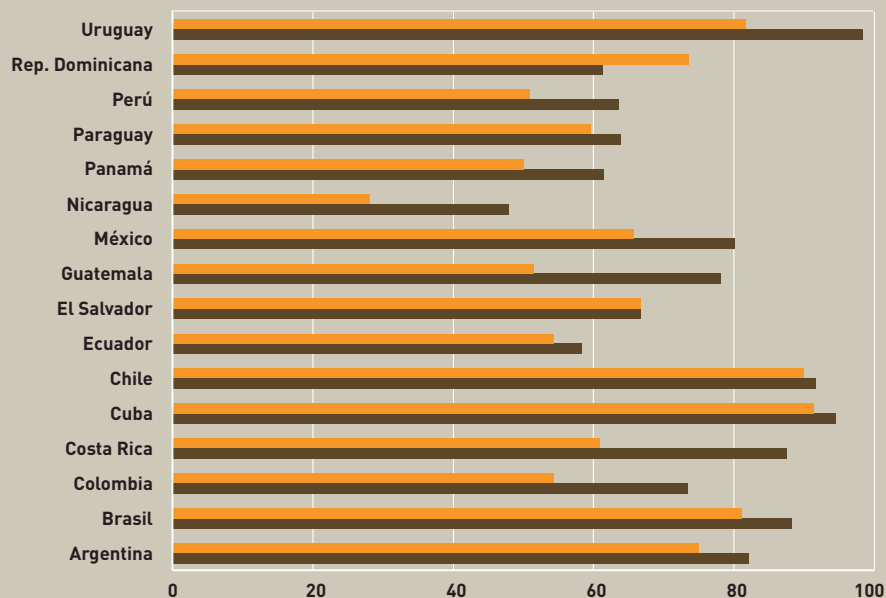


GRÁFICO 2.1.1

Porcentaje de escuelas primarias con agua potable  
y baños en cantidad suficiente por país (2006)

BAÑOS EN CANTIDAD SUFICIENTE

AGUA POTABLE



FUENTE: SITEAL con base en SERCE / LLECE / OREALC.

## BIBLIOTECAS Y LIBROS

Las bibliotecas escolares son reconocidas como piezas clave para el logro de los objetivos de las políticas de lectura en los sistemas educativos. Frente al desafío que plantea la sociedad del conocimiento, las bibliotecas escolares contribuyen específicamente con el desarrollo de actitudes cognitivas e investigativas en los niños, niñas y jóvenes, y adquieren una importancia creciente en la relación entre educación - información - conocimiento e investigación. Las bibliotecas pueden incidir positivamente en el rendimiento escolar y en la igualdad de oportunidades, especialmente cuando son concebidas desde una perspectiva dinámica, interactiva y participativa, desde donde pueden diseñarse estrategias orientadas hacia la formación de una ciudadanía preparada para enfrentarse a la complejidad de los retos sociales actuales. Las investigaciones revelan que para mejorar la lectura los alumnos deben tener acceso a extensas colecciones de libros y otros materiales impresos actualizados, de calidad y motivantes, en sus bibliotecas escolares. Además, señalan como un factor positivo el tiempo dedicado, durante la jornada escolar, a la lectura exploratoria, por interés personal o educativo, entretenimiento o búsqueda de información.

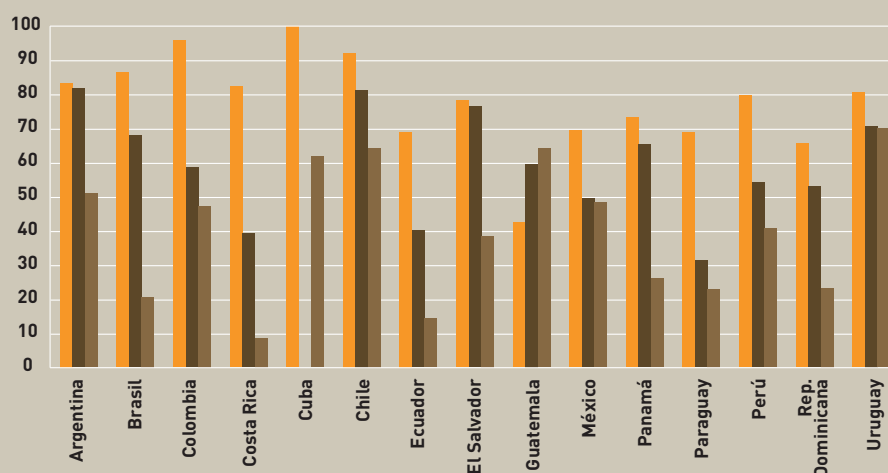
Las bibliotecas constituyen un espacio de acercamiento a la imaginación y a la complejidad del mundo que rodea a los niños y a los adolescentes, favorable al estudio, a la investigación, al descubrimiento y a la autoformación. Es un lugar de aprendizaje, de encuentro y comunicación, integrada en el proceso pedagógico para favorecer la autonomía y la responsabilidad de los alumnos. Por estas razones, la dotación de bibliotecas, la provisión de libros en ellas y también la atención de los procesos de capacitación docente necesarios para que las bibliotecas escolares puedan convertirse en una experiencia para la mejora de la calidad de la educación constituyen una

preocupación central. Desde esta perspectiva, es sumamente importante dotar a los docentes y directivos de los conocimientos necesarios que les permitan convertir a la biblioteca en una herramienta de apoyo al currículum en todas las áreas y concebirla como un instrumento educativo de primer orden para incentivar hábitos de lectura en el conjunto de la población escolar.

Sin embargo, la disponibilidad de bibliotecas en las escuelas primarias de la región es sumamente variable. Ya entre países es posible encontrar diferencias significativas. Por un lado, se encuentran Chile, Uruguay, Argentina y Cuba con siete de cada diez escuelas primarias que poseen biblioteca; por otro lado, en contraste con lo que ocurre en esos países, están Costa Rica, Ecuador y Paraguay con una proporción de escuelas donde la biblioteca fluctúa con una presencia del 24% al 32%. Asimismo, en todos los países –con excepción de Guatemala– la proporción de escuelas con biblioteca siempre es mayor en las áreas urbanas y, entre estas escuelas, especialmente en aquellas donde prevalece el grupo de estudiantes proveniente de los estratos sociales más favorecidos. La diferencia en la proporción de escuelas con biblioteca entre las áreas urbanas y rurales es considerablemente mayor en Costa Rica y en Brasil, mientras que la distancia entre las escuelas urbanas diferenciadas según la extracción social de la matrícula es más pronunciada en Costa Rica, Colombia y Paraguay (en perjuicio de las escuelas con mayor presencia de estudiantes de los sectores menos favorecidos) y es prácticamente inexistente en los casos de Argentina y El Salvador. Aun así, se destaca que en todos los casos la diferencia entre escuelas urbanas y rurales es mayor que entre las escuelas urbanas entre sí, diferenciadas según la composición social prevalente de la matrícula. Guatemala constituye un caso excepcional, pues en este país la proporción de escuelas con biblioteca es considerablemente alta. Además, las escuelas rurales tienen biblioteca con mayor frecuencia que las urbanas, y las urbanas más pobres tienen biblioteca en mayor medida que aquellas escuelas ubicadas en áreas urbanas con población proveniente de los estratos más favorecidos.

**GRÁFICO 2.1.2**  
Porcentaje de escuelas primarias con bibliotecas,  
según contexto sociodemográfico por país (2006)

SECTOR MEDIO Y ALTO URBANOS  
SECTOR BAJO Y MARGINAL URBANOS  
RURAL

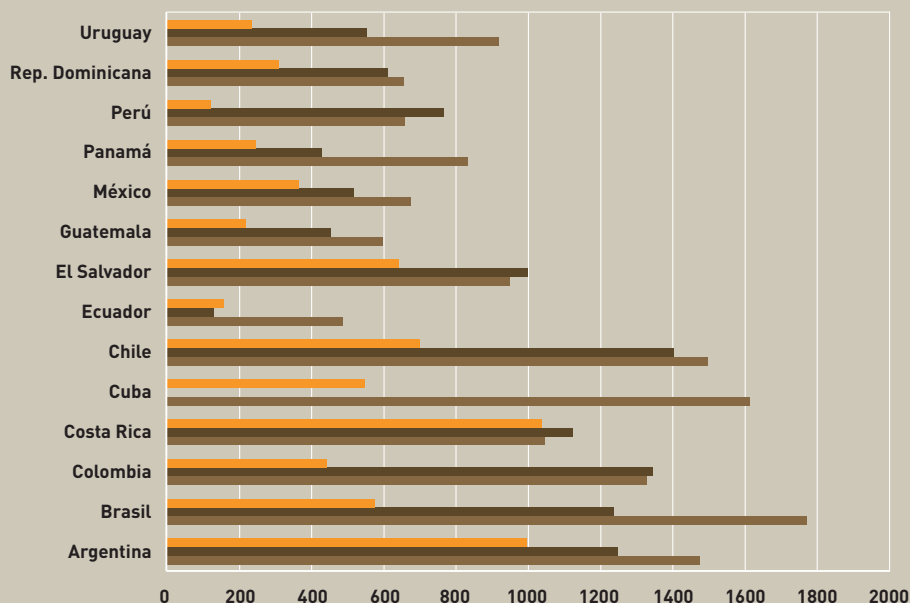


FUENTE: SITEAL con base en SERCE / LLECE / OREALC.



**GRÁFICO 2.1.3**  
**Promedio de libros por escuela primaria,**  
**según contexto sociodemográfico por país (2006)**

RURAL  
URBANA - BAJA Y MARGINAL  
URBANA - ALTA Y MEDIA



FUENTE: SITEAL con base en SERCE / LLECE / OREALC.

En promedio, las bibliotecas tienen 851 libros. Las bibliotecas más grandes son las de las escuelas de Brasil, Chile, Argentina y Costa Rica, con más de 1000 volúmenes, y las más pequeñas son las de Guatemala y Ecuador que no alcanzan los 300. En todos los países, las escuelas rurales con biblioteca tienen menos volúmenes que las escuelas con biblioteca ubicadas en las ciudades. Si bien la información es insuficiente –pues es evidente que tan importante como el número de volúmenes es la calidad y variedad de los títulos junto con los procesos y estrategias de utilización y aprovechamiento que se desarrollen en forma complementaria–, estos datos nos permiten vislumbrar como alarmante las importantes desigualdades que se presentan en el acceso al recurso.

## COMPUTADORAS E INTERNET

Hoy el sistema educativo experimenta la irrupción de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs) y convive con su impacto sobre todos los aspectos de la vida cotidiana. Su incorporación en la práctica educativa es una condición indispensable para adecuar la educación a la vida en las sociedades actuales y, por lo tanto, para dialogar con las novedades que ofrece el desarrollo científico, tecnológico y cultural.

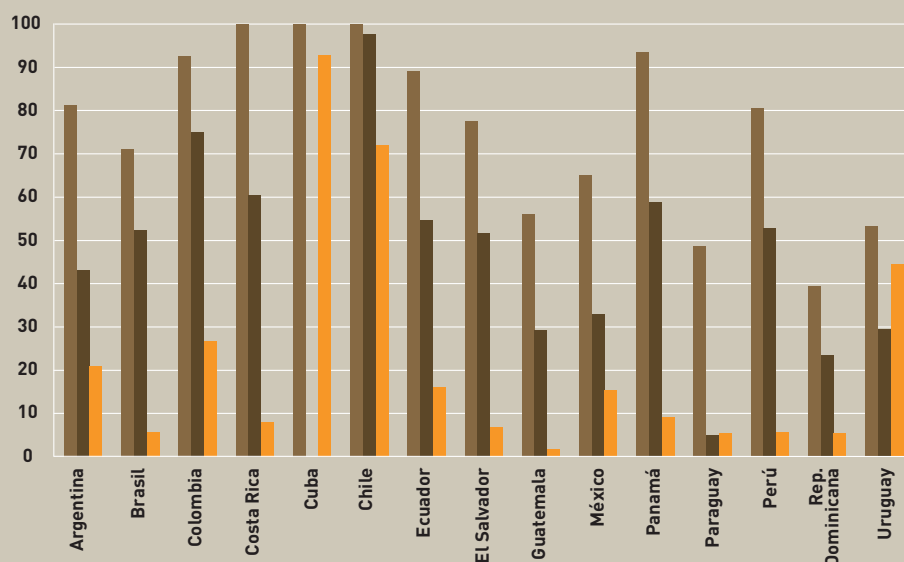
El desarrollo de nuevos recursos didácticos y tecnologías ha exigido a los docentes esfuerzos extra de formación y capacitación, que les permitan hacer uso de los recursos y herramientas informáticos para las tareas educativas. La enseñanza se abre a otras posibilidades al integrar las nuevas tecnologías, específicamente la computación, como un recurso más en los procesos de aprendizaje, que permite promover la actitud participativa y creadora de niños y jóvenes.

Tanto las instituciones educativas como los maestros y profesores utilizan diferentes recursos tecnológicos con la esperanza de mejorar los procesos educativos y, en este sentido, la computadora se ha revelado como un auxiliar didáctico fundamental para la enseñanza de contenidos. Los currículos de los países de la región reconocen que la implementación de la informática exige contar con recursos humanos capacitados, que se adapten a cambios en la forma de trabajar y a nuevos empleos, y que participen activamente de las nuevas posibilidades de desarrollo individual y de aprendizaje. Finalmente, como señala Coll (2009),<sup>4</sup> la incorporación de las TICs en la vida escolar convierte a estas tecnologías en poderosos instrumentos cuya potencialidad se podrá desarrollar o no, en la medida que sean utilizadas por docentes y estudiantes para planificar, regular y orientar actividades propias o ajenas, introduciendo modificaciones significativas en los procesos implicados en la enseñanza.

Para que la inclusión de estas herramientas en los procesos pedagógicos sea posible es importante considerar que aún persisten profundas desigualdades de acceso a las TICs entre y en el interior de los países latinoamericanos, por lo tanto, se vuelve imprescindible enumerar algunas cualidades que configuran el perfil de lo que se ha dado en llamar la “brecha interna” (Sunkel, 2009).<sup>5</sup> Esta brecha se plantea, principalmente, tanto en lo referido a la disponibilidad de equipos como respecto de la conectividad y el acceso a Internet, asociándose la desigualdad con los niveles de ingreso y la localización geográfica.

**GRÁFICO 2.1.4**  
Porcentaje de escuelas primarias que tienen sala de computación, según contextos sociodemográficos por país (2006)

URBANA - ALTA Y MEDIA  
URBANA - BAJA Y MARGINAL  
RURAL



FUENTE: SITEAL con base en SERCE / LLECE / OREALC.

4. César Coll, “Aprender y enseñar con las TIC: expectativas, realidad y potencialidad”, en *Los desafíos de las TIC para el cambio educativo. Metas 2021*, Madrid, OEI-Fundación Santillana, 2009.

5. Guillermo Sunkel, “Las TIC en la educación en América Latina: visión panorámica”, en ob. cit., Madrid, OEI-Fundación Santillana, 2009.

## → META GENERAL QUINTA

# Mejorar la calidad de la educación y el currículo escolar

## EL SENTIDO DE LOS APRENDIZAJES ESCOLARES EN EL ESCENARIO ACTUAL DE LA REGIÓN

CÉSAR COLL\*

Para mejorar la calidad de la educación es necesario desarrollar actuaciones en múltiples planos y niveles de la organización y el funcionamiento de los sistemas educativos y, además, hacerlo de forma coherente, articulada y sostenida en el tiempo. Esto no significa que haya que acometer necesariamente cambios globales, ni mucho menos que haya que acometerlos de manera simultánea. Lo importante es aceptar que los factores que inciden sobre la calidad de la educación son muchos y diversos y que están interconectados entre sí; luego, habrá que actuar en coherencia con este hecho, lo que quiere decir, entre otras cosas, abandonar la idea de que, interviniendo sobre un único factor, sea éste cual fuere y por importante que sea, vamos a conseguir la mejora buscada.

Los fenómenos educativos responden a una lógica sistémica y las políticas orientadas a impulsar y promover en ellos procesos de transformación y mejora de la calidad deben prestar especial atención a dos principios básicos de esa lógica: el primero

establece que cualquier cambio o transformación en uno de los elementos del sistema repercute sobre los otros elementos y sobre el conjunto del sistema; el segundo determina que la bondad de una actuación o un conjunto de actuaciones y su capacidad para promover una mejora dependen de su repercusión sobre el conjunto del sistema y sus elementos, y no únicamente de su impacto sobre el elemento o elementos particulares que son el foco directo de las actuaciones.

Estas consideraciones, válidas para cualquiera de los elementos de un sistema educativo, adquieren a mi juicio un valor especial cuando el foco de las actuaciones es el currículo escolar, como sucede en el caso de la meta general quinta de la propuesta establecida por las Metas Educativas 2021. Por una parte, el currículo es el referente fundamental de la práctica educativa, de lo que los alumnos aprenden –o se aspira que aprendan– y los profesores enseñan –o se pretende que enseñen–, en los centros educativos y en las aulas, así como de las

\* Doctor en Psicología y catedrático de Psicología Evolutiva y de la Educación, en la Universidad de Barcelona.

actividades y metodologías que se ponen en marcha para conseguirlo. Poco importa, a este respecto, que estemos ante un currículum basado en competencias, en capacidades, en contenidos o en actividades; en todos los casos, el currículum es el referente principal de la práctica educativa y, como tal, su calidad es un factor que incide directamente sobre la calidad de la educación que reciben los alumnos. Por otra parte, sin embargo, la importancia del currículum debe relativizarse a la luz de que, si bien es el referente principal de la práctica, es sólo eso, un referente, y su puesta en práctica, su traducción en términos de lo que aprenden y enseñan efectivamente alumnos y profesores en las aulas, es el resultado de un complejo entramado de factores entre los que cabe señalar, por su importancia, la formación del profesorado, las condiciones en las que desempeñan su labor como docentes, el grado de autonomía pedagógica y curricular

que tienen y su capacidad para ejercerla cabalmente, los materiales y recursos disponibles, los apoyos especializados a los que pueden recurrir, y un largo etcétera. En síntesis, el currículum apunta directamente al corazón de la práctica educativa, y allí radica su importancia para mejorar la calidad de la educación. Pero el currículum sólo se convierte en práctica educativa mediante la concurrencia de los otros factores a los que está indisolublemente asociado, de ahí el error que se comete en ocasiones al acometer procesos de cambio curricular orientados a mejorar la calidad de la educación sin tener en cuenta los otros factores que hacen posible la existencia misma del currículum y le confieren un sentido pedagógico. No tiene pues nada de extraño, a la luz de lo que precede, que el currículum escolar sea objeto de una de las Metas Educativas 2021 y que esta meta aparezca planteada al lado de otras relativas a factores como la atención de la diversidad –meta general



segunda– o la profesión docente –meta general octava– estrechamente asociadas al currículum como referente de la práctica educativa.

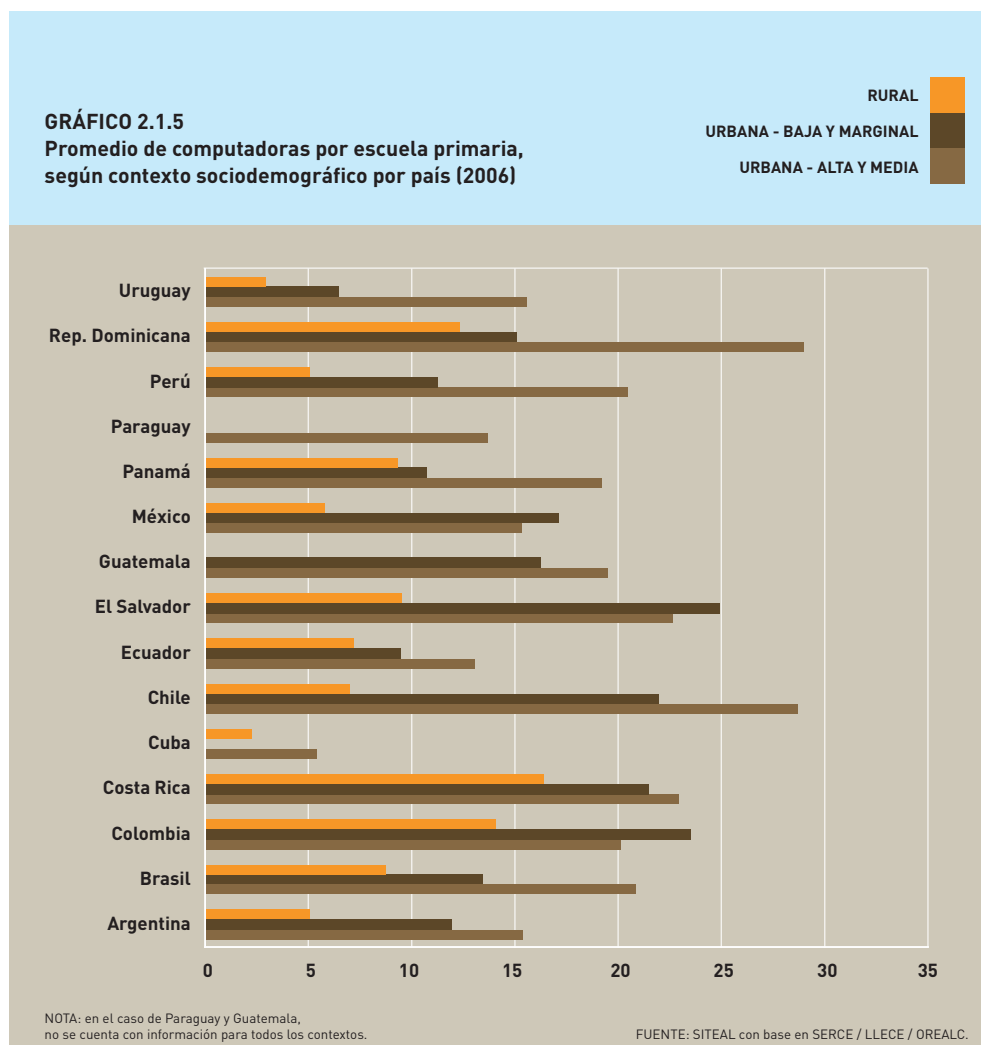
Pasando ahora al contenido de la meta que nos ocupa, puede decirse que su concreción en términos de metas específicas, de indicadores y de niveles de logro pone claramente de manifiesto las opciones realizadas. Se trata, por una parte, de “mejorar el nivel de adquisición de las competencias básicas y de los conocimientos fundamentales” (meta específica 10); por otra parte, de dar prioridad a unos determinados ámbitos de competencias y de contenidos de aprendizaje: valores para una ciudadanía democrática activa (meta específica 11), lectura, uso de computadoras, educación artística y educación física (metas específicas 12 y 13) y, finalmente, de mejorar las condiciones de acceso al currículum del alumnado de la educación primaria, “ampliando el número de escuelas de tiempo completo en primaria” (meta específica 14) y de avanzar en los procesos de seguimiento y valoración, extendiendo “la evaluación integral de los centros escolares” (meta específica 15). En cierto modo, estas opciones responden a la necesidad de realizar con premura avances significativos en algunos ámbitos o aspectos del currículum que constituyen un verdadero lastre para la mejora de la calidad educativa y que siguen planteando, en mayor o menor medida según los casos, desafíos importantes en muchos sistemas educativos de la región. En este sentido, la importancia de alcanzar los niveles de logro propuestos para las diferentes metas específicas está, a mi juicio, fuera de discusión.

No obstante, al lado de estos desafíos que venimos arrastrando –en ocasiones desde hace ya tiempo– y que es urgente afrontar y superar, el escenario que dibuja la llamada sociedad de la

información construye otros desafíos, inéditos en el ámbito del currículum y a los que sería un error ignorar. Para decirlo en pocas palabras, el currículum escolar vigente responde a un escenario, a unas necesidades educativas y a unas demandas y expectativas que ya no son las que tenemos en la actualidad. Así, y por mencionar sólo algunos ejemplos, tenemos un currículum orientado a satisfacer las necesidades de aprendizaje en el marco de la formación básica inicial, cuando ya sabemos que lo que necesitamos es un currículum orientado a satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje a lo largo de toda la vida. Seguimos pensando en el currículum escolar como si la escuela fuera el único escenario educativo y el profesorado el único responsable de la adquisición de las competencias básicas y los conocimientos fundamentales de los alumnos, cuando cada día somos más conscientes de la influencia creciente de otros escenarios y otros agentes educativos. Seguimos empeñados en mantener un currículum sobrecargado, sobredimensionado, con contenidos de aprendizaje que a menudo no tienen funcionalidad para los alumnos, pero al mismo tiempo sospechamos que hay muchas competencias y conocimientos que les resultarían altamente funcionales en la sociedad actual y que están ausentes del currículum.

Por ello, aunque la concreción de la meta esté orientada a abordar y superar desafíos que de alguna manera venimos arrastrando desde hace ya tiempo, deberíamos ser capaces de aprovechar la movilización humana y de recursos generada por la propuesta de las Metas Educativas 2021, para empezar a plantearnos uno de los desafíos más importantes a los que se enfrenta la educación en el siglo XXI: el del sentido de los aprendizajes escolares en el actual escenario sociopolítico, económico y cultural.

Alrededor del 35% de las escuelas tiene sala de computación. Esta proporción prácticamente se duplica en las escuelas urbanas de los sectores más favorecidos y se reduce a menos de la mitad en el caso de las escuelas rurales. Se destaca particularmente la situación de Cuba y Chile, donde el porcentaje de escuelas con sala de computación supera y alcanza, respectivamente, al 90% de los establecimientos, en contraste con Guatemala y Nicaragua, donde esta proporción es menor al 10%.

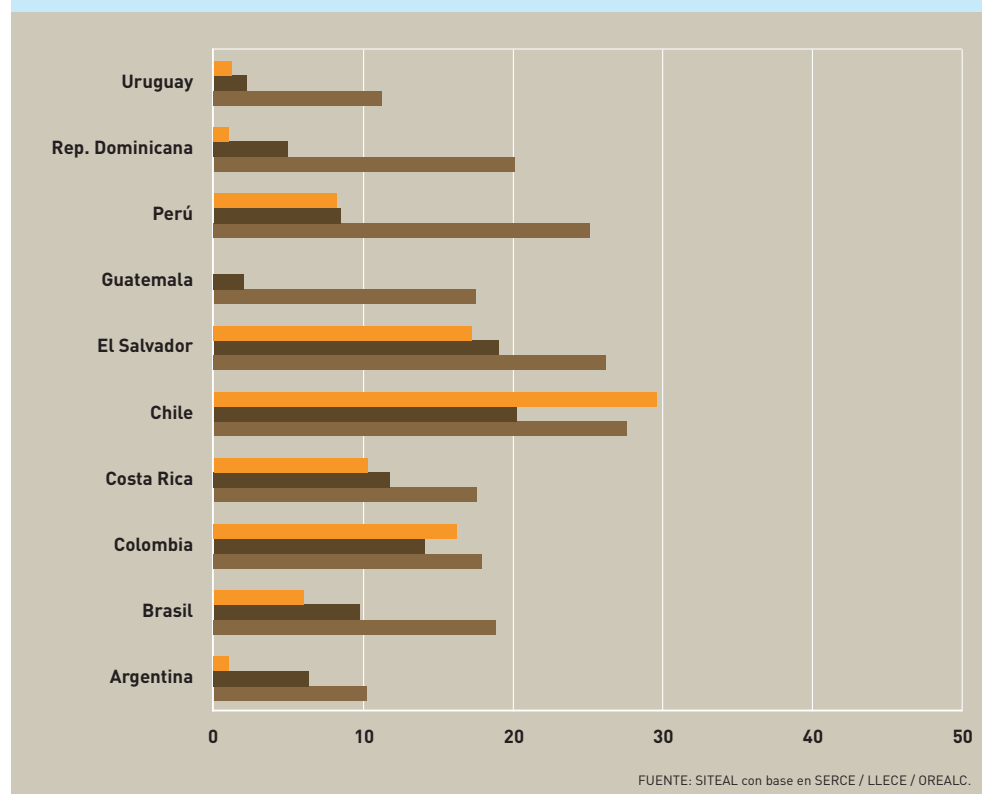


Las escuelas que tienen computadoras cuentan, en promedio, con 16 equipos. En todos los países, los equipos destinados a los estudiantes, tanto de tercero como de sexto grado, son considerablemente mayores que los destinados a tareas administrativas o utilizados por los docentes. En términos generales, la cantidad de equipos para sexto grado es mayor que la cantidad destinada a tercer grado. Las escuelas que tienen computadoras en Colombia, Chile, Nicaragua, Guatemala, Costa Rica, El Salvador, Paraguay y República Dominicana reúnen, en promedio, 20 equipos, mientras que Argentina, Ecuador, México, Panamá, Perú y Uruguay sólo llegan a 10. Se destaca especialmente el caso de Cuba, que combina la más alta proporción de escuelas con sala de computación, con el menor número de equipos por escuela.



**GRÁFICO 2.1.6**  
**Porcentaje de escuelas primarias**  
**que tienen computadoras con acceso a Internet,**  
**según contexto sociodemográfico por país (2006)**

RURAL  
URBANA - BAJA Y MARGINAL  
URBANA - ALTA Y MEDIA



El acceso a Internet desde las escuelas también presenta notables diferencias; es universal en Brasil y se encuentra ampliamente extendido en Colombia, Costa Rica, México, Panamá y Perú. En contraste, sólo el 31% de las escuelas de Guatemala, el 36% de las escuelas de Ecuador y el 44% de las de Paraguay tienen al menos una computadora con acceso a Internet. En todos los países, las escuelas rurales tienen acceso a Internet en menor medida que las urbanas, a la vez que las escuelas urbanas con estudiantes socialmente más favorecidos poseen más disponibilidad de acceso a Internet que aquellas cuyos estudiantes provienen mayormente de estratos sociales bajos o marginales.

## 2. LOS DOCENTES DE LAS ESCUELAS PRIMARIAS

Tanto las investigaciones sobre calidad de la educación como la práctica pedagógica identifican al desempeño docente como uno de los elementos que más inciden en la construcción de procesos educativos exitosos. Es evidente la contribución directa que realizan los docentes en los procesos de aprendizaje de niños y jóvenes, en la conformación de marcos institucionales escolares de calidad y, consecuentemente, en la mejora global de la calidad de la educación.

Sin duda, los docentes representan un actor altamente significativo y, por este motivo, en las últimas décadas los sistemas educativos de la región han realizado diversos esfuerzos con el fin de atraer a los mejores candidatos para convertirlos en

docentes, mejorar la formación inicial, propiciar modelos de acompañamiento durante los primeros años de desempeño profesional, y promover modelos más eficientes de formación, perfeccionamiento y actualización permanentes.

A continuación se presenta un conjunto de datos que permite identificar algunas características generales del perfil docente del nivel primario en América Latina. Esta información –aunque todavía se manifieste de manera incipiente– invita a una reflexión acerca de la magnitud que adquieren algunos desafíos que actualmente enfrenta la región, propiciando la indagación y el análisis de las brechas que aún subsisten en el caso específico de las políticas sobre desarrollo profesional docente.

## PROFESIONALIDAD DOCENTE

La docencia en la escuela primaria es una profesión con participación mayoritaria de mujeres que tienen, en promedio, 39 años de edad. Esta información sugiere que los maestros son relativamente jóvenes, aunque con posibilidad de haber acumulado al menos diez años de experiencia profesional, ya que la profesión docente observa, en términos generales, un ingreso mayoritario a edades tempranas (entre los 20 y 24 años), variando según las características de la formación.

Actualmente, las condiciones laborales y las perspectivas de formación continua constituyen uno de los factores a considerar durante el diseño de las políticas de desarrollo profesional docente. En promedio, en los 16 países participantes del estudio, se observa que el 20% de los docentes de tercer grado y el 28% de los de sexto grado desarrollan otra actividad adicional a las tareas de enseñanza. Lejos de ser éste un elemento meramente descriptivo, la situación plantea que todas las iniciativas relativas a fortalecer el desarrollo profesional docente deben reconocer como una variable crítica el tiempo efectivo que los docentes tienen para dedicar a actividades institucionales que están más allá del trabajo en el aula. Por otra parte, también es un aspecto crítico la consideración del tiempo extralaboral que los maestros pueden destinar a propuestas de formación especializada de carácter intensivo, como los pos-títulos u otros grados académicos. Al compartir la actividad docente con otro tipo de actividad laboral, las posibilidades de aprovechar instancias de especialización o diferentes formas de promoción dentro de la carrera, a través de la actualización del magisterio y la formación permanente, se encuentran fuertemente limitadas.

## ALGUNAS NOTAS SOBRE LA FORMACIÓN DE LOS DOCENTES

Existe un consenso generalizado que afirma que la mejora del trabajo docente está estrechamente vinculada con la mejora de la calidad de la educación en general, y el desafío actual que enfrentan los países es diseñar propuestas para generar una carrera docente más ligada al desarrollo profesional, a la formación continua de los maestros, que estimule la adquisición de capacidades y conocimientos que les permitan optimizar continuamente su formación y desempeño. Como en todo crecimiento académico, la posibilidad de beneficiarse a partir de instancias de formación continua varía significativamente según cuál sea el bagaje de conocimientos y estrategias del que disponen los maestros a partir de su formación inicial. Por ello, resulta de interés revisar qué muestra la información disponible acerca del estado actual de la formación inicial de los docentes en las escuelas primarias de la región y qué tipo de relaciones se establecen con la práctica pedagógica.

**TABLA 2.2.1**  
**Porcentaje de docentes de tercero y sexto grado, según tengan o no formación docente por contexto sociodemográfico de la escuela y del país (2006)**

PAÍS	TOTAL				URBANA - ALTA Y MEDIA			
	SÍ Y YA LOS CONCLUÍ	SÍ, PERO AÚN NO LOS HE FINALIZADO	NO	TOTAL	SÍ Y YA LOS CONCLUÍ	SÍ, PERO AÚN NO LOS HE FINALIZADO	NO	TOTAL
<b>TERCER GRADO</b>								
Argentina	83,7	9,6	6,7	100,0	88,5	8,6	2,9	100,0
Brasil	78,4	12,1	9,5	100,0	89,0	6,7	4,3	100,0
Colombia	78,3	18,4	3,2	100,0	79,2	18,7	2,0	100,0
Costa Rica	82,8	17,2	0,0	100,0	75,3	24,7	0,0	100,0
Cuba	58,8	34,4	6,8	100,0	48,0	52,0	0,0	100,0
Chile	92,1	3,8	4,1	100,0	93,8	3,2	2,9	100,0
Ecuador	74,9	18,3	6,9	100,0	68,7	23,6	7,8	100,0
El Salvador	80,3	7,4	12,3	100,0	85,6	3,6	10,7	100,0
Guatemala	21,4	30,3	48,3	100,0	31,5	28,2	40,3	100,0
México	61,1	12,5	26,3	100,0	63,3	14,1	22,6	100,0
Panamá	70,1	22,8	7,1	100,0	79,6	20,4	0,0	100,0
Paraguay	89,6	6,6	3,8	100,0	94,5	3,2	2,3	100,0
Perú	90,0	6,0	4,1	100,0	85,8	8,2	6,0	100,0
Rep. Dominicana	68,4	28,1	3,5	100,0	73,1	18,5	8,4	100,0
Uruguay	100,0	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0	100,0
<b>TOTAL</b>	<b>73,5</b>	<b>13,1</b>	<b>13,4</b>	<b>100,0</b>	<b>80,1</b>	<b>10,6</b>	<b>9,3</b>	<b>100,0</b>
<b>SEXTO GRADO</b>								
Argentina	87,0	5,9	7,1	100,0	84,2	6,1	9,7	100,0
Brasil	78,4	14,1	7,6	100,0	87,2	5,6	7,2	100,0
Colombia	84,8	10,1	5,1	100,0	95,5	4,5	0,0	100,0
Costa Rica	84,0	14,8	1,2	100,0	94,6	5,4	0,0	100,0
Cuba	75,8	20,9	3,3	100,0	62,4	37,6	0,0	100,0
Chile	88,0	6,9	5,1	100,0	75,8	11,0	13,2	100,0
Ecuador	75,5	15,2	9,3	100,0	71,2	19,9	9,0	100,0
El Salvador	83,2	7,4	9,3	100,0	80,2	7,2	12,7	100,0
Guatemala	21,3	29,0	49,8	100,0	34,1	16,4	49,5	100,0
México	64,0	9,0	27,0	100,0	71,6	6,8	21,6	100,0
Panamá	72,6	22,1	5,3	100,0	69,5	25,4	5,1	100,0
Paraguay	90,9	7,3	1,8	100,0	95,3	4,7	0,0	100,0
Perú	87,9	11,4	0,8	100,0	86,0	11,1	2,8	100,0
Rep. Dominicana	69,3	27,2	3,5	100,0	72,7	27,3	0,0	100,0
Uruguay	99,9	0,1		100,0	100,0	0,0	0,0	100,0
<b>TOTAL</b>	<b>74,4</b>	<b>11,8</b>	<b>13,7</b>	<b>100,0</b>	<b>80,5</b>	<b>7,7</b>	<b>11,7</b>	<b>100,0</b>

Ocho de cada diez maestros de tercer grado tiene formación docente. El 73% de ellos culminó su formación, mientras que el 13% se encuentra cursando sus estudios o los abandonó antes de terminarlos. La casi totalidad de los docentes superó el nivel medio, seis de cada diez realizó una carrera universitaria e incluso una pequeña proporción cuenta con estudios de posgrado.



**URBANA - BAJA Y MARGINAL**
**RURAL**

SÍ Y YA LOS CONCLUÍ	SÍ, PERO AÚN NO LOS HE FINALIZADO	NO	TOTAL	SÍ Y YA LOS CONCLUÍ	SÍ, PERO AÚN NO LOS HE FINALIZADO	NO	TOTAL
82,1	9,0	8,9	100,0	79,4	13,3	7,4	100,0
75,8	12,7	11,5	100,0	66,7	21,0	12,2	100,0
77,0	21,4	1,6	100,0	79,5	15,2	5,3	100,0
88,6	11,4	0,0	100,0	82,2	17,8	0,0	100,0
N/C	N/C	N/C	N/C	66,2	22,2	11,5	100,0
93,0	1,8	5,2	100,0	88,3	8,5	3,3	100,0
73,8	20,1	6,1	100,0	78,7	14,2	7,2	100,0
83,7	10,8	5,5	100,0	77,8	6,5	15,7	100,0
24,9	24,4	50,8	100,0	19,1	31,6	49,4	100,0
62,5	7,6	29,8	100,0	58,4	16,5	25,1	100,0
68,1	27,4	4,5	100,0	66,9	21,8	11,3	100,0
85,9	8,1	6,0	100,0	88,5	7,7	3,8	100,0
93,1	4,3	2,6	100,0	89,7	6,1	4,2	100,0
69,6	28,3	2,0	100,0	64,4	32,9	2,7	100,0
100,0	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0	100,0
<b>74,7</b>	<b>12,0</b>	<b>13,4</b>	<b>100,0</b>	<b>67,1</b>	<b>16,5</b>	<b>16,4</b>	<b>100,0</b>
88,7	6,4	4,9	100,0	88,0	3,9	8,1	100,0
72,7	18,1	9,2	100,0	82,5	14,1	3,4	100,0
82,9	10,4	6,7	100,0	82,5	13,6	3,9	100,0
84,2	15,8	0,0	100,0	81,4	16,6	2,0	100,0
N/C	N/C	N/C	N/C	84,9	9,7	5,5	100,0
94,3	4,5	1,1	100,0	88,0	7,5	4,5	100,0
84,1	10,6	5,3	100,0	71,4	16,3	12,3	100,0
81,0	14,4	4,6	100,0	84,8	4,3	10,8	100,0
26,9	31,7	41,4	100,0	18,1	30,8	51,2	100,0
66,3	8,2	25,5	100,0	57,1	11,2	31,8	100,0
70,8	26,8	2,4	100,0	74,7	18,7	6,7	100,0
93,1	4,9	2,0	100,0	88,2	9,1	2,7	100,0
94,7	4,7	0,6	100,0	84,4	15,6	0,0	100,0
64,4	28,5	7,1	100,0	74,8	25,2	0,0	100,0
99,9	0,1	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0	100,0
<b>75,9</b>	<b>12,3</b>	<b>11,7</b>	<b>100,0</b>	<b>68,0</b>	<b>14,2</b>	<b>17,8</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: SITEAL con base en SERCE / LLECE / ORELAC.



**TABLA 2.2.2**

**Porcentaje de docentes de tercero y sexto grado, según máximo nivel de instrucción por contexto sociodemográfico de la escuela y por país (2006)**

PAÍS	TOTAL				URBANA - ALTA Y MEDIA			
	HASTA NIVEL MEDIO	SUPERIOR NO UNIVERSITARIO	SUPERIOR UNIVERSITARIO / POSGRADO	TOTAL	HASTA NIVEL MEDIO	SUPERIOR NO UNIVERSITARIO	SUPERIOR UNIVERSITARIO / POSGRADO	TOTAL
<b>TERCER GRADO</b>								
Argentina	9,0	85,9	5,1	100,0	9,0	83,1	7,8	100,0
Brasil	4,5	23,1	72,4	100,0	0,9	16,2	82,9	100,0
Colombia	2,1	26,0	71,9	100,0	2,1	24,0	73,9	100,0
Costa Rica	2,8	0,0	97,2	100,0	3,8	0,0	96,2	100,0
Cuba	2,0	18,8	79,2	100,0	4,8	23,7	71,5	100,0
Chile	4,1	7,7	88,1	100,0	1,4	14,7	83,9	100,0
Ecuador	19,3	25,2	55,5	100,0	18,4	23,6	57,9	100,0
El Salvador	5,7	9,8	84,5	100,0	3,9	2,8	93,3	100,0
Guatemala	64,8	32,6	2,5	100,0	45,1	50,8	4,1	100,0
México	3,4	37,1	59,6	100,0	0,0	40,3	59,7	100,0
Panamá	17,0	20,8	62,2	100,0	15,6	10,5	73,9	100,0
Paraguay	15,9	63,4	20,7	100,0	6,0	53,3	40,7	100,0
Perú	16,4	51,0	32,6	100,0	9,3	56,1	34,5	100,0
Rep. Dominicana	4,5	12,8	82,7	100,0	2,4	9,9	87,6	100,0
Uruguay	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0	100,0	100,0
<b>TOTAL</b>	<b>8,4</b>	<b>34,0</b>	<b>57,6</b>	<b>100,0</b>	<b>3,9</b>	<b>32,7</b>	<b>63,4</b>	<b>100,0</b>
<b>SEXTO GRADO</b>								
Argentina	9,8	82,3	7,9	100,0	8,9	79,1	12,0	100,0
Brasil	3,1	6,1	90,8	100,0	0,0	6,0	94,0	100,0
Colombia	1,6	4,6	93,8	100,0	2,4	2,7	94,9	100,0
Costa Rica	1,3	0,5	98,1	100,0	0,0	0,0	100,0	100,0
Cuba	8,4	11,5	80,2	100,0	9,4	18,8	71,8	100,0
Chile	3,8	6,9	89,3	100,0	2,0	6,9	91,1	100,0
Ecuador	10,8	31,2	58,1	100,0	13,6	19,6	66,8	100,0
El Salvador	7,6	7,6	84,8	100,0	0,0	8,7	91,3	100,0
Guatemala	60,7	33,1	6,2	100,0	31,6	50,4	18,0	100,0
México	2,4	32,4	65,2	100,0	0,0	34,9	65,1	100,0
Panamá	14,1	16,3	69,7	100,0	14,6	5,3	80,1	100,0
Paraguay	11,1	72,9	15,9	100,0	3,9	62,0	34,1	100,0
Perú	10,3	53,3	36,4	100,0	5,5	42,5	52,1	100,0
Rep. Dominicana	5,3	9,3	85,4	100,0	10,0	12,0	77,9	100,0
Uruguay	0,8	0,1	99,1	100,0	1,8	0,0	98,2	100,0
<b>TOTAL</b>	<b>6,8</b>	<b>27,2</b>	<b>65,9</b>	<b>100,0</b>	<b>3,1</b>	<b>28,1</b>	<b>68,8</b>	<b>100,0</b>

Una cuestión que merece especial atención en la relación formación - desempeño - práctica docente es cierta dinámica de competencia implícita, que se plantea entre los conocimientos específicos de determinada disciplina –tal como se han concebido tradicionalmente– que posea un docente y sus conocimientos didácticos, que implican una habilidad para transformar esos contenidos disciplinares en una experiencia de enseñanza-aprendizaje. Con frecuencia, se comprueba cierta desvalorización de los conocimientos didácticos frente a los otros, lo que origina, por ejemplo, que en los grados inferiores de la escuela primaria se asignen docentes con menor formación específica para el nivel o con menor experiencia, argumentando que el dominio de la complejidad de los contenidos disciplinares es lo más apropiado para construir el perfil docente. Contrariamente a lo que sostiene esta convicción, la literatura y todas las investigaciones indican que el desarrollo de estrategias didácticas específicas es determinante en el logro de los aprendizajes de los alumnos. Por otra parte, una buena implementación didáctica, específicamente durante los primeros grados, multiplica sus efectos propedéuticos hacia toda la enseñanza básica.

**URBANA - BAJA Y MARGINAL**
**RURAL**

HASTA NIVEL MEDIO	SUPERIOR NO UNIVER-SITARIO	SUPERIOR UNI-VERSITARIO / POSGRADO	TOTAL	HASTA NIVEL MEDIO	SUPERIOR NO UNIVER-SITARIO	SUPERIOR UNI-VERSITARIO / POSGRADO	TOTAL
11,4	84,1	4,5	100,0	2,0	96,0	2,0	100,0
3,8	24,0	72,1	100,0	13,4	32,9	53,7	100,0
2,0	25,1	72,9	100,0	2,2	27,6	70,2	100,0
0,0	0,0	100,0	100,0	3,7	0,0	96,3	100,0
N/C	N/C	N/C	N/C	0,0	15,2	84,8	100,0
3,4	5,5	91,1	100,0	9,1	3,6	87,3	100,0
18,1	20,3	61,6	100,0	20,9	30,5	48,6	100,0
10,1	9,9	80,1	100,0	3,9	10,7	85,5	100,0
62,4	31,5	6,0	100,0	68,7	29,5	1,7	100,0
0,0	39,5	60,5	100,0	8,5	32,8	58,7	100,0
10,3	16,7	73,0	100,0	20,6	26,9	52,5	100,0
15,7	75,9	8,4	100,0	20,0	64,1	15,9	100,0
4,9	52,5	42,6	100,0	26,6	48,0	25,5	100,0
7,7	16,2	76,1	100,0	1,6	10,2	88,2	100,0
0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0	100,0	100,0
<b>4,6</b>	<b>33,9</b>	<b>61,5</b>	<b>100,0</b>	<b>16,8</b>	<b>35,0</b>	<b>48,2</b>	<b>100,0</b>
10,9	82,3	6,8	100,0	8,8	89,1	2,0	100,0
4,8	5,9	89,3	100,0	2,4	7,1	90,5	100,0
1,6	2,4	96,0	100,0	0,9	12,9	86,1	100,0
0,0	0,0	100,0	100,0	2,3	0,9	96,8	100,0
N/C	N/C	N/C	N/C	7,8	7,6	84,6	100,0
4,7	6,9	88,4	100,0	3,9	7,1	89,0	100,0
9,7	17,9	72,4	100,0	10,2	45,8	44,0	100,0
17,1	4,4	78,6	100,0	5,1	8,7	86,2	100,0
53,4	34,0	12,7	100,0	66,6	30,1	3,3	100,0
1,7	33,2	65,1	100,0	4,4	30,3	65,3	100,0
5,7	10,7	83,7	100,0	17,2	23,1	59,8	100,0
13,9	75,2	10,9	100,0	13,9	77,6	8,5	100,0
10,0	46,6	43,4	100,0	12,5	62,4	25,0	100,0
6,5	5,3	88,2	100,0	0,0	14,7	85,3	100,0
0,0	0,3	99,7	100,0	0,0	0,0	100,0	100,0
<b>5,2</b>	<b>22,6</b>	<b>72,2</b>	<b>100,0</b>	<b>11,8</b>	<b>32,8</b>	<b>55,4</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: SITEAL con base en SERCE / LLECE / ORELAC.

En el mismo sentido, en las escuelas de la región también se plantea el desafío de incluir y garantizar experiencias pedagógicas exitosas a conjuntos poblacionales de origen cultural, geográfico, social y económico cada vez más diversos. Este nuevo panorama de las aulas interpela severamente las actuales competencias de los docentes y plantea, con urgencia, generar espacios formativos, de especialización y actualización de carácter transformador y permanente.

Frente a estas modificaciones del escenario educativo, en la región se constata que las escuelas ubicadas en las áreas urbanas y con un estudiantado proveniente en su mayoría de sectores sociales más favorecidos suelen tener docentes con mayor formación, tanto general como pedagógica específica. El contraste entre la formación de los docentes de las escuelas urbanas y las rurales asciende a 50 puntos porcentuales de diferencia, en detrimento de los docentes de las escuelas rurales. Por otra parte, la información revela que en sexto grado la proporción de docentes que tiene



# Mejorar la calidad de la educación y el currículo escolar

## CURRÍCULOS SIGNIFICATIVOS PARA O DESENVOLVIMENTO PESSOAL DOS ALUNOS E PARA O EXERCÍCIO DEMOCRÁTICO DE SUA CIDADANIA

IVANA DE SIQUEIRA\*

Enquanto as políticas governamentais na Ibero-américa colocam a educação como prioridade, destacando os sistemas escolares como estruturas sociotécnicas promotoras do desenvolvimento, a realidade educacional na região demonstra, ainda, a existência de condições deficitárias com forte poder de restrição à consolidação dos programas de governo. Mesmos considerando os avanços em pesquisas educacionais, em metodologias e materiais de ensino e de aprendizagem ou a elevação dos recursos públicos destinados à educação, são evidentes os focos de problemas que persistem nos sistemas educacionais dos países ibero-americanos.

Se, por um lado, a oferta de escolas às populações escolarizáveis atingiu patamares próximos à universalização em praticamente toda a região, por outro, não foram, até então, criadas as plenas condições para ampliar os níveis de especialização dos professores; intensificar o uso de tecnologias da informação e comunicação nas práticas

escolares; modernizar e atualizar os métodos de gestão educacional; garantir processos adequados e suficientes de manutenção e suprimento das redes de escolas públicas.

Pode-se considerar, contudo, que a maior restrição à educação na Ibero-américa permanece sendo a lentidão em se promover, efetivamente, a melhoria da qualidade do ensino oferecido às crianças e jovens. Há que se reconhecer que, na maioria dos países da região, houve mudanças e com elas índices mais elevados de qualidade do ensino. A questão está no ritmo ou velocidade das mudanças. É flagrante a incompatibilidade entre as ocorrências internas de mudanças e as exigências externas –socioeconômicas e culturais– que são impostas à escola. Cria-se, então, o hiato de congruência. Talvez este seja o maior desafio educacional que hoje se apresenta aos povos ibero-americanos que, expressamente, desejam e procuram a construção de um novo futuro para as gerações dos Bicentenários.

\* Psicóloga, Mestre em Educação e Diretora do Escritório da OEI no Brasil, atua na coordenação e supervisão do planejamento e da implantação de programas e projetos de cooperação internacional da OEI com instituições brasileiras nas áreas de educação, cultura, direitos humanos e multiculturalismo.



O conceito de hiato de congruência está ligado às relações entre a vida psicossocial interna da escola –relações humanas, visão de futuro, programas e currículos, metodologias– e a vida comunitária externa para a qual a educação escolar deve estar intrinsecamente associada. Quanto maior o hiato de congruência maior a dificuldade em ampliar a melhoria da qualidade do ensino e, por consequência, a promoção do desenvolvimento pessoal e a formação da consciência cidadã entre os alunos.

Foi nesse contexto que a OEI propôs aos países ibero-americanos um conjunto de metas educativas (onze metas) para serem desenvolvidas nos próximos dez anos. A meta cinco, especificamente, determina: *Melhorar a qualidade da educação e o currículo escolar*. Ao estabelecer essa meta, a OEI pressupõe que não é possível oferecer ensino de qualidade se a escola não refletir, em sua organização humana e técnico-operacional, os sentimentos, valores, comportamentos e saberes

das pessoas e dos grupos sociais que formam sua macroestrutura sociocultural. Estudos preliminares resultaram na elaboração da quinta meta, e esta tem como ponto central o dispositivo relacionado à oferta, pelas escolas, de um *currículo significativo*. O termo “significativo” foi utilizado nas Metas Educativas 2021 como sendo o máximo predomínio de congruência entre escola e sua ambiência externa.

Quatro aspectos fundamentaram a idealização desta meta. Cada um dos aspectos, conforme relação que segue, expressa uma forma de apoio à construção de bases cognitivas e institucionais, nos sistemas educacionais ibero-americanos, para a oferta de currículos autenticamente significativos.

1º. *Intensificar a Educação de Valores*: refere-se à formação dos princípios morais e éticos que sustentam a formação humana para o exercício consciente e participativo da liberdade e da cidadania. Trata-se, enfim, da

dimensão ontológica do processo educativo oferecido pela escola que, ao proporcionar a construção do conhecimento, viabiliza também, aos educandos, a incorporação e a prática de princípios como: respeitabilidade, honestidade, dignidade e reciprocidade.

*2º. Incorporar a Leitura e o Computador como Componentes dos Processos de Ensinar e de Aprender:* este aspecto está relacionado à aplicação e uso da leitura e do computador como mecanismos inerentes aos currículos escolares e, portanto, incorporados à dinâmica do ensino e da aprendizagem. Assim, pela orientação da meta cinco, a leitura e o uso do computador deverão transpassar toda a extensão dos currículos não como atividades paralelas ou complementares aos diversos conteúdos, mas como partes integrantes de toda a ação educativa que a escola desenvolve.

*3º. Estimular o Interesse pela Ciência:* o propósito desse aspecto é o de criar condições para que os currículos escolares proporcionem aos alunos, de forma sistemática, o pensamento científico ligado às ciências físicas, biológicas e matemáticas. Trata-se, portanto, das possibilidades criadas pelos currículos, para que os alunos desenvolvam o gosto pela reflexão objetiva e abstrata do mundo e percebam suas próprias capacidades intelectuais para a pesquisa e a descoberta.

*4º. Relevância da Educação Artística:* é a área do currículo que se destina à criação, nos alunos, de condições intelectivas e empíricas objetivando práticas escolares que incluam o belo

e a estética como componentes do processo ensino-aprendizagem. Cria-se, a partir de então, uma vinculação entre educação e arte, fazendo com que os atos de ensinar - aprender e de criar arte - música, desenho, canto, pintura, teatro- estejam associados como ações escolares que se complementam entre si.

Simultaneamente à concepção da quinta meta, verificaram-se as condições para a sua implantação concreta no contexto político e educacional dos países ibero-americanos. A OEI, ao “pensar” essa meta, constatou que, atualmente, existem situações favoráveis à sua implementação e consolidação como estratégia de governo para a educação. Sem dúvida, a universalização da educação com qualidade e com adequada significância vivencial constitui uma realidade presente não apenas nas estruturas governamentais, mas, sobretudo, na consciência coletiva dos povos ibero-americanos. Se antes a obtenção de uma vaga escolar representava a exigência primeira das famílias, hoje, além da vaga, exige-se da escola, de forma generalizada, professores competentes, material escolar atualizado, alimentação balanceada, conforto e segurança dos alunos e, principalmente, uma oferta de ensino que atenda às especificidades sociais e culturais dos educandos e da comunidade. Se, por um lado, ainda persistem restrições para a plena implantação da meta, por outro, a postura psicossocial das sociedades ibero-americanas em relação à escola viabiliza forças que apóiam sua concretização e, com ela, a consequente elevação dos níveis de qualidade do ensino em toda a Ibero-América.

formación pedagógica es levemente mayor que en tercero y, también, que es considerablemente mayor la proporción de docentes con estudios universitarios.

En síntesis, y en consonancia con las distorsiones señaladas, los maestros de sexto grado que se desempeñan en escuelas situadas en áreas urbanas en las que prevalece una matrícula de los estratos sociales acomodados contrastan fuertemente con sus pares de tercer grado de las escuelas rurales, donde se encuentra la menor proporción de docentes con alto nivel de instrucción. Con el propósito de atender a esta situación, con frecuencia se han planteado, en numerosos países, políticas de incentivo económico para promover la radicación de docentes con mayor experiencia en las zonas rurales. Sin embargo, estas estrategias no han resultado efectivas, entre otras cosas porque, tal como lo expresa un informe de la OCDE (2004)<sup>6</sup> al que se refiere Terigi (2009):<sup>7</sup> “la rentabilidad económica es un incentivo modesto para los individuos que tengan que formarse continuamente. Los docentes son esa clase de individuos; por ello se propone reconsiderar la especificidad de la docencia como una profesión motivada no sólo por las remuneraciones, sino también por otros motivos válidos para sostener un proyecto de desarrollo profesional”.

El nivel educativo y la duración de la carrera docente varían sustantivamente de un país a otro. Es así que en algunos países la capacitación docente forma parte de los estudios superiores no universitarios y, en otros países, la carrera es universitaria. Por esta razón la comparación entre países debe ser tomada con suma cautela. Hecha esta salvedad, se destaca la situación de alto contraste entre Costa Rica y Guatemala. En Costa Rica, la totalidad de los docentes de tercer grado tiene estudios universitarios y formación pedagógica; en Guatemala, en cambio, la mitad de los docentes no tiene formación pedagógica y el 64% de ellos no completó su nivel medio de estudios. Por otra parte, la proporción de docentes con alto nivel de instrucción es mayor en Colombia, Cuba, Argentina, Brasil, El Salvador, México y República Dominicana que en Ecuador, Panamá, Paraguay y Perú. En relación con la formación pedagógica la tendencia es similar, con excepción de México, donde la proporción de maestros de tercer grado con formación es considerablemente baja y sólo es superior a la situación que plantea Guatemala.

## EL DESAFÍO DEL MULTILINGÜISMO EN LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

Una importante exigencia que enfrentan los sistemas educativos de numerosos países de la región es cómo atender de manera adecuada a la población perteneciente a los pueblos originarios, pues se trata de niños, niñas y adolescentes que en su mayoría no hablan el idioma español, por lo menos durante el primer ciclo de la escuela primaria. Esta problemática encuentra su reflejo en los esfuerzos que muchos países de la región desarrollan desde hace décadas con el fin de promover la denominada educación intercultural bilingüe (EIB).

Sintéticamente, la EIB (que forma parte de numerosas propuestas de reforma educativa de las últimas décadas) se concibe como una modalidad innovadora, destinada a la mejora de los aprendizajes mediante la aplicación de estrategias pedagógicas

6. OCDE, *Orientación profesional y políticas públicas. Cómo acortar las distancias*, París, OCDE y Ministerio de Educación y Ciencias de España, 2004.

7. Flavia Terigi, “Carrera docente y políticas de desarrollo profesional”, en *Aprendizaje y desarrollo profesional docente. Metas 2021*, Madrid, OEI-Fundación Santillana, 2009.

diferenciadas y la promoción de formas de inclusión que respondan al imperativo de la equidad, a través de la construcción de una convivencia intercultural y de una gestión participativa de la comunidad educativa. La EIB no constituye un programa institucional, sino una concepción y práctica político-pedagógica, que resignifica el carácter de la escuela, dentro de las políticas educativas nacionales, en torno a los ejes de la interculturalidad y el bilingüismo. Un rasgo distintivo es que promueve la creación de establecimientos y modalidades educacionales que incentiven la convivencia entre estudiantes indígenas y no indígenas, trabajando desde la interculturalidad y el bilingüismo en diversas expresiones curriculares, pedagógicas, de evaluación y gestión participativa.

Desde esta perspectiva, el mejoramiento de las experiencias pedagógicas debe desarrollarse a partir de las siguientes condiciones iniciales: a) el aprendizaje de la lengua materna y la segunda lengua (indígena y/o español), como condición para el mejoramiento de los aprendizajes, como oportunidad de desarrollo cognitivo y de refuerzo cultural-lingüístico de los pueblos originarios; b) la formación de los docentes y el fortalecimiento de su perfil profesional; c) el reconocimiento, valoración e integración de la historia, el lenguaje, la economía social y la cultura local, popular e indígena, tradicional y moderna, al currículum, a los diseños de enseñanza, a los textos y materiales, y a las prácticas pedagógicas; y d) el fortalecimiento de la identidad y autoestima de los niños y las niñas, valorando su historia personal, familiar y comunitaria.

**TABLA 2.2.3**  
**Porcentaje de alumnos de escuelas primarias que hablan lengua indígena, según contexto sociodemográfico, grado y país (2006)**

PAÍS	TERCER GRADO				SEXTO GRADO			
	TOTAL	URBANA - ALTA Y MEDIA	URBANA - BAJA Y MARGINAL	RURAL	TOTAL	URBANA - ALTA Y MEDIA	URBANA - BAJA Y MARGINAL	RURAL
Guatemala	25,0	8,2	20,5	29,8	17,2	8,5	13,8	21,5
México	4,7	1,7	4,0	9,4	1,9	0,1	1,7	4,4
Panamá	6,7	1,7	3,0	12,9	5,4	0,8	1,6	12,3
Paraguay	62,2	28,4	59,8	85,5	59,6	25,8	59,9	85,7
Perú	11,4	2,2	6,4	24,4	8,5	1,4	2,3	24,3
Rep. Dominicana	25,5	23,3	28,4	23,2	25,9	18,8	28,5	25,9
Brasil	2,2	0,4	2,5	3,7	0,1	0,0	0,2	0,0
Colombia	6,1	3,9	5,5	8,5	5,2	3,3	2,7	17,0
Costa Rica	7,4	4,2	8,4	8,8	3,1	1,1	2,5	5,3
Chile	1,6	0,8	1,7	3,6	0,2	0,0	0,2	0,3
Ecuador	14,6	10,6	17,2	13,0	3,2	3,2	2,9	3,6

FUENTE: SITEAL con base en SERCE / LLECE / ORELAC.

La información disponible muestra que el país con mayor proporción de estudiantes que hablan alguna lengua indígena en sus hogares es Paraguay. En este país, el 60% de los niños y niñas que asisten a tercer grado habla guaraní. En Guatemala y República Dominicana, uno de cada cuatro alumnos habla una lengua originaria, mientras que, en Ecuador y Perú, lo hace el 15%. Por otro lado, menos del 10% de los estudiantes de tercer grado de Costa Rica, Panamá, Colombia, México, Brasil y Chile hablan una lengua indígena en sus casas. Y, en el caso de Argentina, Uruguay, El Salvador y Cuba, no hubo niños y niñas de tercer grado que mencionaran hablar otra lengua además del español, eventualmente, alguna lengua extranjera. En Brasil, Colombia, Chile, Guatemala, México, Panamá, Paraguay y Perú la presencia de estudiantes indígenas es considerablemente mayor en las escuelas situadas en las áreas rurales.



La disminución de matrícula que se observa en el caso de los niños que hablan lengua indígena entre tercero y sexto grado podría estar manifestando las dificultades que tienen los sistemas educativos para retener a los alumnos indígenas. Si bien la presencia de niños y niñas indígenas, con excepción de República Dominicana, disminuye en todos los países, pueden observarse algunos comportamientos diferenciados que merecen especial atención. En Brasil y Chile, por ejemplo, la proporción de alumnos indígenas en tercer grado es muy baja, pero resulta alarmante observar que en sexto grado prácticamente desaparece. En Colombia, la presencia de niños indígenas disminuye en las escuelas urbanas, pero se incrementa considerablemente en las áreas rurales. En Costa Rica, Guatemala y México, en cambio, disminuye en forma pareja tanto en áreas urbanas como rurales. En Paraguay se observa un comportamiento similar, pero la presencia de niños que hablan una lengua nativa continúa siendo muy elevada, mientras la pérdida de matrícula es casi imperceptible. Ecuador se destaca por la abrupta pérdida de matrícula de origen indígena entre tercero y sexto grado. Finalmente, en Panamá y Perú, la matrícula de niños y niñas indígenas disminuye en las áreas urbanas y se mantiene constante en las rurales.

Ante este panorama, es importante preguntarse en qué medida los estudiantes que hablan una lengua indígena concurren a escuelas donde los profesores comparten su lengua. Como respuesta, se observa que, con excepción de Paraguay, la presencia de docentes que comparten la lengua con sus alumnos no parece ser una práctica habitual. Pero, además, ocurre que cuando los maestros son indígenas ello no necesariamente implica que hablen esa lengua en sus clases. Es decir que los estudiantes indígenas se encuentran en clara desventaja respecto del resto de los estudiantes, pues la lengua que comparten con sus familias no es la que se habla en la escuela. Esta situación adquiere mayor relevancia todavía en República Dominicana, Colombia y Ecuador, donde la brecha entre estudiantes y docentes indígenas es la más amplia.

**TABLA 2.2.4**

**Porcentaje de docentes en escuelas primarias que hablan lengua indígena, según contexto sociodemográfico, grado y país (2006)**

PAÍS	TERCER GRADO				SEXTO GRADO			
	TOTAL	URBANA - ALTA Y MEDIA	URBANA - BAJA Y MARGINAL	RURAL	TOTAL	URBANA - ALTA Y MEDIA	URBANA - BAJA Y MARGINAL	RURAL
Guatemala	21,9	7,7	19,4	24,9	17,0	3,3	21,9	18,8
México	5,5	0,0	1,4	13,1	3,4	0,0	1,7	7,0
Panamá	3,9	2,3	3,8	4,6	0,8	0,0	3,4	0,0
Paraguay	60,8	26,5	37,3	80,8	52,5	31,9	41,1	65,2
Perú	9,6	0,0	7,1	14,8	12,0	3,5	8,1	18,5
Rep. Dominicana	6,2	0,5	7,8	7,6	8,5	0,0	10,1	11,0
Colombia	0,9	0,0	0,0	2,1	1,5	0,0	1,8	1,9
Costa Rica	3,8	4,2	3,7	3,8	4,1	12,1	4,1	2,1
Chile	1,3	0,0	2,0	1,6	0,9	1,2	1,1	0,0
Ecuador	2,7	3,5	3,5	1,7	2,8	3,5	1,1	3,8

FUENTE: SITEAL con base en SERCE / LLECE / ORELAC.

Es interesante destacar la particular situación de algunos países. En México –tal como ocurre en sexto grado en las escuelas de Perú, Costa Rica y Guatemala– la proporción de docentes indígenas que se desempeñan, en este caso en tercer grado, es mayor que la proporción de alumnos. Esta característica podría estar manifestando que en esos países la población indígena tiene mayores oportunidades de acceder a la docencia. Asimismo, los indicadores analizados muestran que Paraguay presenta



## → META GENERAL SEXTA

# Favorecer la conexión entre la educación y el empleo a través de la educación técnico profesional (ETP)

## CONSIDERACIONES SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LOS JÓVENES EN LA EDUCACIÓN SECUNDARIA SUPERIOR, EN LA TÉCNICO PROFESIONAL Y EN LA UNIVERSITARIA

MARÍA DE IBARROLA\*

Entre las 11 grandes metas que los gobiernos de los países latinoamericanos se proponen para el período 2021, la meta general sexta expresa: “Favorecer la conexión entre la educación y el empleo a través de la educación técnico profesional (ETP)”. Esta meta otorga gran importancia a la educación técnico profesional, una modalidad educativa que puede desarrollarse tanto en el nivel secundario como en el nivel terciario. Entre las acciones previstas para mejorar la conexión entre la educación y el empleo pueden mencionarse: promover la reforma y la modernización de la formación técnico profesional; proponer modelos de cualificaciones y formación profesional; promover el establecimiento de un sistema compartido de reconocimiento, evaluación y acreditación de la competencia de las personas trabajadoras; y fomentar el desarrollo de las competencias emprendedoras. Otro objetivo

importante será favorecer la inserción laboral de las personas con mayores dificultades de integración social.

Si bien la formación técnico profesional adquiere en esta meta un papel muy destacado, es conveniente advertir que la complejidad de los desafíos que enfrentarán los jóvenes durante este período no permite descuidar su formación ciudadana e integral y, por lo tanto, deberán fortalecerse áreas de saberes como historia, filosofía, geografía y las ciencias sociales en general. Una revisión a fondo de esta meta conduce al planteo de cuatro enormes y complejos desafíos, que deberán resolverse si el propósito es alcanzar los objetivos que tal desafío educativo propone.

1. La población joven de la región, beneficiaria de las políticas de educación para todos ya desde principios

\* Investigadora del Departamento de Investigaciones Educativas del Cinvestav - IPN, México. Miembro del Consejo de especialistas de la OEI sobre educación profesional técnica.

de la década de los noventa, ha ido incrementando sus niveles de escolaridad aunque, al mismo tiempo y de manera paradójica, si bien alcanzó mayores niveles de escolaridad, también ha aumentado su participación relativa en empleos precarios o atraviesa períodos de desempleo o subempleo prolongados. Por otra parte, no son sólo estos jóvenes quienes requieren cada vez más y mejor escolaridad media y superior. La demanda por educación media y superior también se ha incrementado y diversificado entre los adultos jóvenes (mayores de 24 años), quienes al regresar a la escuela pasan a conformar un grupo *sui generis* de trabajadores-estudiantes, que comparten una alta carga horaria debido a su doble actividad. Ellos son quienes debido a estas características y, además, porque reúnen una alta presencia de mujeres, han incentivado la creación de innovaciones y modalidades educativas especialmente orientadas a atenderlos. Por otra parte, las políticas de control natal, la generalización de políticas de salud pública y el notable incremento de la esperanza de vida de la población latinoamericana están modificando la pirámide demográfica de los países y han generado un nuevo grupo demandante de escolaridad: el de los adultos mayores de 50 o 60 años, quienes se enfrentan a períodos más prolongados de vida adulta sin una actividad económica orgánica y sin preparación adecuada para afrontar sus vicisitudes.

2. La existencia de estructuras laborales heterogéneas y desiguales en los países latinoamericanos, reforzadas y consolidadas a lo largo tanto de su historia colonial como de su vida independiente, constituye posiblemente el factor más importante que determina la perpetuación y agudización de la pobreza y la desigualdad en los países de la región. Una mejor conexión entre la educación –en particular la educación técnico profesional– y el empleo exigirá

acuerdos y consensos verdaderamente difíciles de lograr, debido a los rubros tan complejos que intervienen en ello. Los empleos, entendidos como el resultado de relaciones formales de compra-venta de fuerza de trabajo, sujetos a espacios, tiempos, actividades y remuneraciones legalmente delimitados constituyeron una realidad laboral para sectores muy pequeños de la población latinoamericana e, incluso, se podría decir, para sectores privilegiados. Aun así, estas relaciones de trabajo son las que tienden a desaparecer en el contexto de la globalización, tanto debido a las políticas de descentralización y reestructuración de las grandes empresas, como debido a la naturaleza de las nuevas ocupaciones derivadas del manejo individual de las nuevas tecnologías de información, comunicación y diseño, de los nuevos servicios y productos que requieren las sociedades o debido a nuevas visiones de desarrollo. Como contraparte, numerosos grupos de población activa, incluyendo entre ellos a muchos adolescentes menores de 16, 14 o hasta 12 años, continúan viendo reducidos sus horizontes laborales a trabajos informales, al margen de la legalidad y de la institucionalidad, y en condiciones muy precarias. El sector informal de la economía –que incluye a la mayoría de los microempresarios– y los trabajos precarios son los que más han crecido en la región. En este contexto, la educación podría ser un factor necesario para impulsar las transformaciones deseadas, pero de ninguna manera será suficiente ni, ciertamente, podrá generar un cambio por sí misma.

3. Los sistemas educativos son los que expresan en la realidad aquellos acuerdos que se han logrado, de manera explícita o fáctica, para definir la planificación y formación de los recursos humanos de los que dispondrán los países. En ellos se

manifiesta la formación diferenciada por niveles, áreas de conocimiento, ocupaciones y profesiones concretas que recibe la población. En esta planificación, muy imperfecta, los sistemas educativos nacionales se ven envueltos en tensiones y contradicciones debido a las posiciones encontradas entre cuatro grandes agentes y, a la vez, entre los múltiples actores que conforman a cada uno de estos agentes. Las cuatro partes involucradas son: los gobiernos de los países, que impulsan proyectos educativos de acuerdo con ciertas nociones de desarrollo económico y social (y que pueden cambiar según los gobiernos de turno); las empresas organizadas, y ocasionalmente los sindicatos, en la medida en que pueden introducir en la agenda de la política educativa sus propios referentes acerca de las demandas de fuerza de trabajo y las potencialidades de creación de empleos y actividades laborales (referentes que en general no toman en cuenta muchos espacios reales de trabajo); los jóvenes –y sus familias– en la medida en que pueden elegir (aunque sea en forma limitada) la orientación que le dan a su propia formación, en función de aspiraciones y preferencias ocupacionales derivadas de sus experiencias y del sentido común, por otra parte, no muy alejados de las realidades laborales que experimentan en su vida cotidiana; y, por último, las escuelas y los sistemas educativos, en tanto deciden qué tipo de formación son capaces de ofrecer, en función de sus propios proyectos, sus recursos humanos y materiales y las estructuras institucionales que han ido construyendo a lo largo de su historia.

4. Las “competencias laborales” parecen ofrecer un nuevo paradigma educativo, en particular, una formación para el trabajo que reúne mayores atributos de calidad: recuperan el mundo del trabajo como referente fundamental de la planificación curricular; centran la formación en la capacidad de los sujetos de poner en juego sus conocimientos en su desempeño laboral; reconocen la integralidad de saberes (conocimientos explícitos y tácitos, habilidades, valores, actitudes) que requiere un buen desempeño laboral; reconocen la diversidad de experiencias escolares y no escolares que conforman un desempeño de calidad; y hacen posible la estandarización y la acreditación de los desempeños laborales, no mediados por los años o niveles de escolaridad que hayan logrado los trabajadores. Sin embargo, las experiencias que ya se han desarrollado en varios países están demostrando la enorme confusión que esta concepción causa entre los actores educativos y laborales y, además, la gran diversidad y disparidad de modalidades que se llevan a cabo para ponerla en práctica. Un verdadero aprovechamiento del paradigma de las competencias exige una transformación radical de los sistemas educativos: no se trata solamente de introducir un nuevo discurso sobre los objetivos de la formación y los perfiles de los egresados, sino de atender de manera consistente tanto la formación de profesores y las condiciones en las que desarrollan su labor docente, como el uso del tiempo y de los espacios escolares y extraescolares, los recursos disponibles y las formas de evaluar, certificar y acreditar los resultados alcanzados por los estudiantes.

una situación diferente de la del resto de los países. Allí, claramente se observa una combinación entre una altísima presencia de alumnos que hablan lengua indígena y el correspondiente número de docentes que también dominan el guaraní. Tanto es así que, en tercer grado, por ejemplo, la mayoría de los alumnos y los docentes hablan esta lengua en sus hogares y los maestros también la utilizan para trabajar en las aulas.

### 3. ¿CUÁNTO APRENDEN LOS ALUMNOS?

En la actualidad se destacan dos estudios internacionales orientados a evaluar y comparar el desempeño de los estudiantes en el nivel primario y en el nivel medio. El SERCE es un estudio regional que evalúa y compara el desempeño alcanzado por los estudiantes latinoamericanos de tercero y sexto grado de la educación primaria, en las áreas de lenguaje, matemática y ciencias de la naturaleza. El estudio PISA, en cambio, es un estudio que se extiende a más de 60 países de todo el mundo y se concentra en evaluar las competencias adquiridas por los estudiantes a los 15 años de edad, precisamente cuando éstos se encuentran cursando algún tramo del nivel medio. Las competencias evaluadas son, en este caso, lectura, matemática y ciencias.

Para evaluar los aprendizajes, tanto en primaria como en el nivel medio, ambos estudios parten de reconocer que no sólo es necesario contar con las herramientas básicas que ofrecen las distintas disciplinas para interactuar con el entorno, sino que también es imprescindible evaluar el nivel de apropiación, aprovechamiento y el uso adecuado que los estudiantes le dan a esos conocimientos adquiridos. Esta concepción se basa en la premisa de que “saber” es, ante todo, “saber hacer algo”. Es decir que no puede haber un conocimiento sin una habilidad que se traduzca en un saber hacer, y este saber hacer es lo que ambos estudios buscan medir, para determinar qué niveles de desempeño alcanzan los estudiantes.

A continuación se presentan los principales hallazgos de ambos estudios sobre los logros educativos alcanzados por los estudiantes de la región.<sup>8</sup> Para una adecuada interpretación de la información analizada, es importante tener en cuenta dos particularidades de estas evaluaciones. En primer lugar, es necesario comprender que los resultados obtenidos por los estudiantes se presentan organizados en niveles de desempeño. Cada uno de estos niveles de desempeño implica un conjunto de conocimientos, destrezas y competencias que se pueden alcanzar y permite agrupar, de mayor a menor rendimiento, a aquellos estudiantes que presentan un perfil similar en la resolución de las pruebas. En segundo lugar, hay que tener en cuenta que los instrumentos de evaluación fueron contruidos observando cuáles son los desempeños esperables según cada área o competencia evaluada y según el nivel educativo que cursen los niños y jóvenes. Esto implica que, desde el punto de vista teórico, está previsto que la mayor proporción de alumnos se ubique en los niveles superiores de desempeño y que sólo una proporción menor se presente en los niveles medios y bajos. Por lo tanto, la ubicación de la población escolar en los niveles más altos de desempeño no debe interpretarse como una situación de excelencia sino como los rendimientos académicos esperables, según los compromisos que han asumido los sistemas educativos. Estos compromisos se expresan, por ejemplo, en las propuestas curriculares y es precisamente el análisis comparado del currículum de los diferentes países lo que constituye un insumo básico para el posterior diseño de estas evaluaciones.

8. Esta parte del capítulo se basa en los datos publicados por el LLECE, en el Primer Reporte del SERCE 2006: *Los aprendizajes de los estudiantes en América Latina y el Caribe* (2008), y el documento *Iberoamérica en PISA 2006. Informe Regional del GIP* (Grupo Iberoamericano de PISA), OCDE (2009).

En el nivel primario, los resultados del estudio SERCE indican, de manera clara, que la proporción de estudiantes que manifiesta nivel alto de desempeño es considerablemente baja. Este grupo representa sólo el 20% de los estudiantes en casi todas las áreas evaluadas y los grados, con excepción del área de ciencias,<sup>9</sup> donde la proporción se reduce al 14%. Asimismo, hay una importante proporción de estudiantes que no superan el nivel de desempeño que el estudio considera mínimo. En esta situación se encuentra más del 40% de los alumnos evaluados en matemática en tercer grado; el 32%, en lectura en tercer grado y más del 15%, en matemática y lectura en sexto grado. Un análisis más detallado de estos últimos resultados interpela directamente la función de la escuela y pone de manifiesto una dificultad en cumplir los objetivos institucionales de los primeros años de escolarización. El primer ciclo de la escuela primaria (de primero a tercer grado) tiene como propósito casi excluyente el aprendizaje de la lectoescritura y de la iniciación al cálculo. Sin embargo, la alta proporción de alumnos de tercer grado que no alcanza el nivel mínimo de logro manifiesta –de modo elocuente– que, próximos a la finalización del primer ciclo de la primaria, hay alumnos que todavía no logran dominar las herramientas básicas de la lectoescritura y el cálculo, es decir que al inicio de sus trayectorias escolares ya registran un significativo déficit, que requerirá, posteriormente, la aplicación de estrategias remediales específicas.

Los resultados de la participación latinoamericana en el estudio PISA muestran que el rendimiento de los adolescentes del nivel medio es abrumadoramente bajo. En el área de ciencias, en orden descendente, Argentina, Brasil y Colombia son aquellos países donde la proporción de estudiantes que se encuentran por debajo del nivel de desempeño considerado mínimo, en términos de capacidades básicas para garantizar una participación activa en situaciones de la vida cotidiana, alcanza al 60%. Además, la mitad de los estudiantes mexicanos y cuatro de cada diez estudiantes uruguayos y chilenos se encuentran en la misma situación.

Esta tendencia se agudiza con los resultados obtenidos en matemática. Brasil (con un 73%), Colombia (con el 72%) y Argentina (con el 64%) son los países con mayor proporción de estudiantes que no alcanzan el nivel mínimo de desempeño. México y Chile tienen aproximadamente el 55% de sus estudiantes en esta situación y Uruguay poco menos de la mitad. En relación con los resultados obtenidos en competencia lectora, el ordenamiento de los países es similar. En Argentina, Colombia y Brasil, más de la mitad de los estudiantes no alcanza el nivel básico de desempeño. En México y Uruguay, cuatro de cada diez se encuentra en esta situación y en Chile, el 36%. Estos valores reflejan las profundas desigualdades que existen respecto del cumplimiento del derecho a la educación. Basta con decir que en el estudio SERCE, el 40% de los estudiantes cubanos tiene un alto desempeño en todas las áreas y grados, mientras, en otros países, cerca de la mitad de los niños y niñas sólo puede realizar tareas sencillas e incluso menos.

Las desigualdades identificadas obedecen a múltiples factores. En primer lugar, en la comparación entre países, se observa que los resultados obtenidos en el nivel primario están relacionados con la producción y con la distribución de la riqueza. Con respecto a la producción de riqueza, en líneas generales puede afirmarse que los países con mayor PIB logran globalmente un mejor rendimiento, si bien los factores que están detrás de esta asociación son múltiples. Por un lado, se puede interpretar que los logros educativos son efecto de un mejor nivel de bienestar, enmarcando estos resultados en los análisis que profundizan la relación entre los aprendizajes y el

9. El área de ciencias sólo fue evaluada en sexto grado y en 10 de los 16 países participantes en el SERCE.



nivel socioeconómico de los grupos familiares. Pero desde una segunda perspectiva, también es adecuado suponer que ambos indicadores, el PBI y los logros educativos, expresan el grado de desarrollo de cada sociedad, es decir, son el reflejo de su historia, de la solidez de su aparato productivo y de sus instituciones públicas. Aquellos países más consolidados en el funcionamiento de sus instituciones o de sus sistemas productivos, entonces, tienen niveles de producción más elevados, al mismo tiempo que logran una mejor educación para sus nuevas generaciones. Por el contrario, los países más débiles tienen una productividad media más baja y la capacidad de garantizar una buena educación a sus niños y adolescentes se encuentra más limitada.

Por último, existe una tercera lectura, según la cual la educación no es efecto de los niveles de riqueza de una sociedad, sino que, en alguna medida, son los mismos niveles de riqueza alcanzados los que expresan la historia de sus sistemas educativos. Aquellos países que lograron un desarrollo más temprano de sus sistemas educativos tienen adultos más calificados y con una productividad media más elevada, al mismo tiempo que tienen mejor capacidad para ofrecer una educación de calidad a sus niños, niñas y adolescentes. Estas tres lecturas no necesariamente compiten entre sí sino que más bien coexisten, dando especial complejidad a la comprensión de una relación que, además, no es plenamente lineal, pues existe el caso de ciertos países que logran mejores resultados que los esperables si se considera su producción interna.

Chile es, de los países latinoamericanos considerados en el estudio PISA, aquel con más alto PIB y también con mejores resultados en ciencias y en competencia lectora, aunque no ocurre lo mismo en matemática. Argentina y México tienen niveles de producción interna similares pero resultados dispares en relación con PISA. Uruguay tiene un PIB más bajo que Argentina y México pero mejores resultados. Brasil y fundamentalmente Colombia son los dos países con más bajo PIB per cápita y concentran resultados bajos y similares.

La desigualdad en la distribución del ingreso también se relaciona con el rendimiento escolar, especialmente en el nivel primario. Esto significa que cuanto mayor es la desigualdad en un país, más bajos son los resultados obtenidos en las pruebas de rendimiento educativo. En el caso de los logros alcanzados por los estudiantes del nivel





## → META GENERAL SEXTA

# Favorecer la conexión entre la educación y el empleo a través de la educación técnico profesional (ETP)

## LA EDUCACIÓN TÉCNICO PROFESIONAL NUEVAMENTE EN LA AGENDA EDUCATIVA REGIONAL

**PEDRO DANIEL WEINBERG\***

La incorporación de la meta sexta entre las Metas Educativas 2021, que procura favorecer la conexión entre la educación y el empleo de la educación técnico profesional (ETP), implica un enorme avance en términos de construcción de las agendas educativas nacionales. Por primera vez en mucho tiempo se convoca, desde un espacio tan representativo de la institucionalidad educativa regional, a otorgarle a la ETP una relevancia que había perdido. Al incorporarla como una de las once metas en debate, la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación reconoce de manera explícita que la ETP había sido dejada de lado entre las políticas prioritarias de las carteras educativas, por lo menos en un número significativo de países de la región y, en particular, durante la última década del siglo pasado y los primeros años del actual. Por otra parte, la meta sexta es un modo de reconocer que este sector del esfuerzo educativo nacional es aquel donde en el pasado se han experimentado las fórmulas más

ingeniosas y fecundas en cuanto al desafío de recoger de manera sistemática y ordenada el sentir del conjunto de la sociedad.

Desde sus orígenes, dos rasgos distintivos han identificado a la ETP frente a otras modalidades educativas: por un lado, su vocación de atender lo “productivo” como una fuente inspiradora para la identificación de los contenidos curriculares, el diseño de la ingeniería técnico-pedagógica y la concepción de las estrategias de gestión. Por otro lado, por convocar la participación de diferentes actores sociales (las organizaciones representativas de los trabajadores y de los empleadores) junto al Estado, en la construcción de consensos en torno a la formulación de sus políticas, estrategias y programas.

La ETP propone desarrollar una oferta basada en las competencias laborales, adaptadas a los respectivos contextos socioeconómicos, y debe admitirse que ya son varios los países

\* Profesor Titular de la Cátedra Manuel Belgrano de Educación y Trabajo, Universidad Nacional de San Martín, Argentina.

iberoamericanos que han comenzado a movilizarse en esta dirección. Si bien estos avances no se han generalizado hasta el momento, se advierten antecedentes dignos de mención que constituyen un punto de despegue muy auspicioso.

Con la creación del Consejo Nacional de Normalización de Competencias Laborales (CONOCER) en México, en 1995, se instala el debate y la primera organización que promueve la normalización, formación y certificación por competencias laborales.

Dadas la vigencia y la actualidad de sus líneas directrices, y porque éstas anticipan, en buena medida, los postulados y las orientaciones estipulados en la meta sexta de las Metas Educativas 2021, deben subrayarse dos de sus aportes principales. En primer lugar, el Consejo introduce la idea de contar con un organismo que provea los insumos a partir de los cuales se ordene la oferta de educación técnica, educación tecnológica y de formación profesional. En segundo término, el organismo se constituye con la presencia rectora de las carteras educativa y laboral, y cuenta además con la presencia de representantes de otras reparticiones oficiales. Además, en el Consejo participan los delegados de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, representativas de la producción y los servicios del país.

En la actualidad, este modelo viene siendo implementado en varios países de la región iberoamericana y, aunque cada nación le ha dado matices y alcances singulares de acuerdo con sus realidades particulares, la matriz se mantiene: rectoría conjunta de los organismos confiada a los ministerios de Educación y de Trabajo, representación tripartita de los actores sociales y vocación por mejorar la oferta de la ETP. En esta línea opera en España, desde 1999, el Instituto Nacional de las Cualificaciones (INCUAL), que

depende del Consejo General de la Formación Profesional; Portugal, por su parte, ha consagrado instrumentos legales que dieron lugar a la creación de un Instituto de las Cualificaciones y de un Sistema Nacional de Reconocimiento, Validación y Certificación de Competencias, hechos concretados durante los primeros años del siglo actual. Finalmente, en Chile acaba de sancionarse la Ley 20.267 (en enero de 2008) que establece el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales (SNCCL).

En definitiva, la acción de crear y poner en marcha organismos encargados de abordar la temática de las competencias laborales intenta dar mayor transparencia a la oferta de la ETP en función de los requerimientos de los mercados laborales y de los jóvenes y adultos que asisten a sus programas, buscando una mayor fiabilidad en la pertinencia de los programas y garantizar la calidad en el contexto de desarrollo de las políticas nacionales.

Por otra parte, la consecución de las metas planteadas para la ETP implica un serio desafío, que va más allá de la mera operación de un programa de formación y certificación de competencias. Un abordaje de las competencias laborales implica un compromiso en el diseño de políticas y estrategias de ETP que estén organizadas bajo ciertos imperativos: calidad, pertinencia, equidad y eficiencia. Precisamente, varios son los países de la región que se han abocado a tratar el tema de la calidad en torno a la creación de mecanismos de acreditación de las unidades de ETP. Otros países han efectuado avances innovadores sobre el diseño de programas que asumen el concepto de “triple pertinencia” (relacionada con los requerimientos del aparato productivo, de los participantes de los programas y la exigida por el entorno local) y el tema de la equidad, que se vincula con la incorporación a labores

productivas y generadoras de ingresos para toda la comunidad, atendiendo la actual demanda de inclusión social (en especial, para los grupos urbanos y rurales más desfavorecidos, las minorías étnicas, las poblaciones originarias y los afrodescendientes). En materia de eficiencia, también existen ambiciosos proyectos de fortalecimiento de la capacidad ya instalada de la ETP –construcciones, equipamiento, desarrollo de personal–, conectados con planes de mejora y proyectos institucionales. Los casos de ETP, en INET de Argentina, SETEC de Brasil y CONALEP de México, son, entre muchos otros, una prueba elocuente del desafío proyectado.

Alcanzar la meta sexta de las Metas Educativas 2021 tendrá, para la ETP, dos repercusiones positivas que es preciso registrar: una, referida a la construcción de fórmulas que lleven al reconocimiento y la validación de los aprendizajes acumulados durante el desarrollo de las personas, tanto de manera informal como no formal. Otra, el fortalecimiento de una concepción de una ETP necesariamente articulada con procesos de educación y de formación a lo largo de toda la vida de las personas, tal como lo postulan los organismos internacionales especializados (UNESCO, OIT, OEI), y tal como se ha comenzando a ensayar en algunos países de la región.



medio, en cambio, la tendencia no se mantiene tan claramente. Detrás de este comportamiento diferente entre los niveles, cabe proponer la hipótesis de que en el nivel primario, donde la escolarización tiende a ser universal, las diferencias en las trayectorias educativas de los alumnos se procesan dentro de la misma escuela, lo que da como resultado una dispersión mayor en los logros educativos. En cambio, en el nivel medio, al existir una matrícula más homogénea, entre otras razones porque en este nivel operan más abiertamente criterios de selección del estudiantado, otros factores, menos visibles, son los que tenderían a incidir en las diferencias.

Al analizar los resultados, segmentados por nivel socioeconómico, puede observarse que la lectura es el área de la educación donde los factores de contexto tienen mayor peso, mientras que en ciencias esta influencia es menor. Esto puede estar indicando que ciencias es el área donde los resultados obtenidos dependen más que nada de lo que la escuela y sus docentes son capaces de hacer en los procesos de enseñanza y aprendizaje. Por otra parte, el hecho de que el nivel socioeconómico impacte en el rendimiento de los estudiantes podría ser una señal de que un sistema educativo no está ofreciendo a todos los niños, niñas y adolescentes oportunidades de aprender que sean apropiadas y equitativas. En este sentido, tanto SERCE como PISA han demostrado que existen países donde se han logrado consolidar experiencias que producen altos rendimientos académicos, independientemente del origen de los estudiantes, es decir, creando condiciones de equidad.

Respecto del género del alumnado, en el nivel primario pueden observarse diferencias de rendimiento. Es así que, en general, las niñas alcanzan un mejor desempeño en lectura y los niños, en matemática. Esto confirma la tendencia que manifiesta la mayoría de los estudios nacionales de evaluación, aunque los datos del SERCE marcan como excepción los casos de Cuba y República Dominicana, donde, en matemática, la tendencia se invierte. El área geográfica donde están ubicadas las escuelas primarias también influye en el rendimiento de los estudiantes, y lo hace con tal intensidad que la distribución del desempeño de los estudiantes de las escuelas urbanas se encuentra desplazado un nivel más arriba que el rendimiento alcanzado por los estudiantes de las escuelas rurales.

Sin duda es alentador observar que la escuela posee la capacidad de incidir en el rendimiento de sus estudiantes, pues esto significa que si bien el peso de los factores exógenos influye de manera importante, las estrategias pedagógicas desplegadas por las instituciones educativas tienen un gran potencial transformador, capaz de revertir iniciales condiciones de desigualdad. Es así que un clima escolar donde prevalezca la generación de un ambiente de respeto, acogedor y positivo, productivo desde el punto de vista pedagógico, constituye la dimensión de mayor influencia a la hora de medir el rendimiento de los estudiantes. En menor medida, también lo constituyen la infraestructura, los servicios básicos de la escuela, el número de libros que posea la biblioteca y los años de experiencia de los docentes, los que, en conjunto, tienden a incrementar los niveles de aprendizaje. Finalmente, el contexto económico, social y demográfico en que se encuentra la escuela, y que expresa el perfil de los alumnos que acceden a las aulas, constituye la segunda variable con mayor capacidad explicativa acerca de los rendimientos alcanzados. En este sentido, los resultados obtenidos en el estudio PISA refuerzan la tendencia observada en el estudio SERCE. Es decir que sin desconocer la importancia que tienen sobre el rendimiento escolar los factores propios del entorno familiar y social de los alumnos, los aspectos relacionados con la escuela también adquieren un peso significativo que debe ser aprovechado para el diseño de las políticas educativas. ■





### CAPÍTULO 3

## LA DIMENSIÓN TEMPORAL DE LA AGENDA EDUCATIVA



## CAPÍTULO 3

### LA DIMENSIÓN TEMPORAL DE LA AGENDA EDUCATIVA



Como ya se destacó en la introducción de este informe, definir metas a futuro constituye una herramienta de planificación de gran utilidad, pues provee un horizonte de largo plazo que enriquece la mirada sobre la situación actual. La elaboración de las Metas Educativas 2021 constituyó un trabajo en conjunto que implicó una profunda reflexión sobre qué educación se quiere para el futuro, qué se espera de cada uno de los países de la región y qué esfuerzo es necesario hacer durante los próximos once años, si lo que se busca es consolidar a los sistemas educativos como motores de la universalización del acceso al conocimiento.

El debate que subyace a la elaboración de esta definición de futuro educativo ha sido enriquecido por un conjunto de acuerdos y documentos que se han ido construyendo en la región, durante las últimas décadas, y que actualmente enmarcan las decisiones de política educativa en los diferentes países. Este diálogo acerca de los nuevos sentidos de la escolarización se refleja, en gran medida, en las leyes de educación que hoy rigen en los países de América Latina. Cada vez más, estos textos normativos dan cuenta de la voluntad de las sociedades latinoamericanas para fortalecer a la educación como un derecho irrenunciable de sus ciudadanos, por convertir a los Estados en garantes de ese derecho y, sobre todo, expresan la necesidad de brindar a cada niño, niña y adolescente una oferta educativa de calidad, que los involucre desde edades muy tempranas y durante muchos años, con el propósito de que continúen aprendiendo durante toda su vida. El ejercicio de elaboración de las metas implicó establecer, en términos concretos, qué es necesario hacer para que esos acuerdos y definiciones se hagan realidad, e imaginar cuál debería ser el panorama educativo en un futuro no muy lejano, para que éste permita establecer que verdaderamente se avanza en el sentido correcto o que se deben implementar correcciones.

Cuando las metas educativas llegaron a enunciarse, aportaron un alto juicio de valor sobre la situación actual de la región y sobre la realidad de los diferentes países. Para ilustrar esta capacidad de reflexión y el nivel de ordenamiento que las metas pueden dar a las acciones, tomemos el siguiente ejemplo. Supóngase un contexto en el cual el 80% de los niños y las niñas logra completar el nivel primario de educación. Tal vez,



ésta puede llegar a ser la expresión de un gran logro si se sabe que una década atrás ese porcentaje llegaba a la mitad; sin embargo, hoy no se duda de que ese valor es insuficiente. El desafío que nos instala el marco de referencia que se fue consolidando en la región y, más específicamente, algunas de las metas que lo expresan, permite proyectar un escenario donde el 100% de los niños y las niñas debe terminar la escuela primaria. Y, en tanto no se pueda alcanzar esta meta, siempre habrá niños, niñas y adolescentes a los que se les estará negando el acceso a recursos que son vitales para su pleno desarrollo y para el desempeño en la sociedad. De modo similar, cada una de las metas establece un referente desde el cual proveer juicios de valor sobre el presente de las múltiples dimensiones de las prácticas educativas. En otras palabras, lo que se quiere decir es que el futuro expresado en las Metas Educativas 2021 ofrece una valoración de nuestra realidad presente.

Dirigirse desde el presente hacia ese futuro delineado por las metas es avanzar desde la sociedad que tenemos hacia la sociedad que queremos y, precisamente, ese tránsito es el espacio en que la política debe obrar. La distancia entre la realidad actual y la realidad deseada delimita lo que hay que hacer, y ese hacer es el sentido que deben adquirir, en el presente, las políticas de Estado. Es de este modo que el futuro esbozado en las metas se instala como marco de referencia para la definición de las políticas económicas, sociales y educativas que es necesario implementar para avanzar hacia la universalización del acceso al conocimiento. Algo que ya se ha destacado recurrentemente es que esta irrupción del futuro en la definición de la agenda presente desplaza al pasado de esa función. Una agenda sin un futuro proyectado es una agenda regida por el pasado, con sus tradiciones y sus inercias, plagado de prácticas que fueron construyendo sociedades profundamente desiguales, excluyentes e injustas. La agenda educativa de la región se construye en un presente con profundas desigualdades sociales y educativas, enmarcado entre un pasado, en el cual se fueron construyendo y reproduciendo esas desigualdades y un futuro deseado, que busca direccionar el presente hacia sociedades en las cuales el acceso al conocimiento sea un derecho plenamente garantizado. Evidentemente, la dimensión temporal está profundamente instalada en esta agenda y los desafíos de esa temporalidad se expresan de muy diversos modos. Este tercer capítulo se propone indagar en algunas manifestaciones de esta dimensión temporal de la agenda educativa actual, aquella que se perfila a partir de los compromisos asumidos para 2021.

En primer lugar, la temporalidad se expresa en la velocidad con la que pueden llevarse a cabo los cambios que son necesarios para avanzar hacia sociedades que garanticen la inclusión educativa. En este sentido, un hecho que se ha constatado durante la última década es que los avances son cada vez más lentos, y esta señal de alerta no debería subestimarse. Pero, además, se observa que para reducir las disparidades existentes deberá dotarse a la agenda hacia futuro de la posibilidad de imprimir en los sectores más postergados una mayor capacidad de transformación, lo que implica promover una mayor velocidad relativa de cambio. Otra constatación que se hizo visible es que, si bien en las últimas décadas hubo una reducción significativa de las disparidades en el acceso a la educación, todavía hace falta otorgar un ritmo mayor a la cobertura de los sectores más postergados, para poder acercar en el tiempo el momento en que se haga efectiva la igualdad en el acceso al conocimiento.

En segundo lugar, la temporalidad también se expresa en la historia. El pasado de cada uno de los sistemas educativos de la región configuró un presente particular, desde el cual las condiciones en las que se afronta el futuro son muy diversas. Los países que más lejos están de lograr metas de universalización en el acceso al conocimiento son

precisamente aquellos cuyos sistemas educativos tuvieron una expansión más reciente. En la región, coexisten sistemas educativos que tienen más de un siglo de solidez institucional y presencia territorial, con otros que recién comienzan a dar las primeras respuestas a las necesidades educativas de todos sus ciudadanos. Estas realidades, que suman décadas de diferencia en la historia de los sistemas, nos confrontan con el interrogante acerca de cuáles serán los tiempos de maduración que precisa todo aparato estatal para cumplir con su compromiso de garantizar la educación de las nuevas generaciones.

## 1. ¿EXISTE UN TECHO PARA LOS PROCESOS DE EXPANSIÓN EDUCATIVA?

La Tabla 3.1.1 permite ver a qué velocidad se está avanzando hacia la universalización de la escolarización de todos los niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años de edad, en 16 países de América Latina. En la primera columna, puede apreciarse que durante la década de los noventa el incremento anual de las tasas específicas de escolarización fue del 1,7%. Esto significa que año a año las tasas de escolarización crecieron a ese ritmo, lo que determina, para el conjunto de la década, un acumulado que se acerca al 20%. En aquellas edades en que el proceso de expansión estaba menos generalizado, como lo son las correspondientes al nivel inicial o al secundario, el ritmo fue aún mayor. Así, la escolarización de los niños y niñas de 5 años creció a un 4,7% anual, lo que da para la década un total cercano al 50%; mientras, entre los adolescentes de 15 a 17 años, la expansión se dio a un ritmo del 2,8% anual, lo que se traduce en poco más del 30% para el decenio.

**TABLA 3.1.1**

**Tasa de crecimiento anual de las tasas específicas de escolarización por grupos de edad, desaceleración entre décadas del ritmo de crecimiento y tasas específicas de escolarización por grupos de edad. América Latina, 16 países (circa 1990 - circa 2008)**

EDAD	TASA ANUAL DE CRECIMIENTO DÉCADA 90	TASA ANUAL DE CRECIMIENTO DÉCADA 00	DESACELERACIÓN DÉCADA 90 A DÉCADA 00	SITUACIÓN ACTUAL (TASAS ESPECÍFICAS DE ESCOLARIZACIÓN)
5	4,3%	2,4%	-44,4%	81,3%
6 a 8	1,4%	0,4%	-69,1%	95,8%
9 a 11	0,5%	0,1%	-72,3%	98,0%
12 a 14	1,2%	0,4%	-69,9%	93,4%
15 a 17	2,8%	0,9%	-69,8%	75,3%
<b>TOTAL</b>	<b>1,7%</b>	<b>0,6%</b>	<b>-65,0%</b>	<b>89,9%</b>

FUENTE: SITEAL.

Estos datos muestran que la última década del siglo pasado ha sido, para la totalidad de los países de la región, de una gran expansión en la cobertura del sistema educativo. Los factores que intervinieron en este proceso pueden haber sido diversos pero, entre ellos, no deberían dejar de mencionarse la ampliación de la franja de edades en que la escolarización es obligatoria, la expansión de la oferta educativa y ciertas acciones orientadas a estimular la escolarización y a fortalecer la retención de los adolescentes. Entre estas últimas cabe mencionar, por ejemplo, los programas de becas o las transferencias condicionadas de ingresos, el desarrollo de programas de atención y prevención del fracaso o los programas de reingreso a la escuela. En la mayoría de los países se han desarrollado intervenciones de este tipo a lo largo del tiempo; en algunos casos, de modo articulado como parte de un programa más amplio, en otros casos, de modo más diferenciado.

## → META GENERAL SÉPTIMA

# Ofrecer a todas las personas oportunidades de educación a lo largo de toda la vida

## MÁS OPORTUNIDADES DE EDUCACIÓN DURANTE TODA LA VIDA

JOSÉ RIVERO\*

La revalorización del concepto de educación permanente quizá constituya el suceso más importante ocurrido en la historia de la educación de la segunda mitad del siglo pasado. Uno de los avances más importantes en esta revalorización surge de la Conferencia de Jomtien, en 1990, y se expresa en los postulados sobre un aprendizaje a lo largo de toda la vida, contenidos en el Informe Delors, “La educación encierra un tesoro”, de 1996.

La alfabetización se concibe como un derecho fundamental establecido en las convenciones internacionales y como base para acceder a otros derechos. Figura como un instrumento para ejercer ciudadanía, puesto que aporta beneficios humanos, sociales, culturales, políticos y económicos. Todos estos beneficios han sido reconocidos en los ámbitos académicos, en los diseños programáticos y en las principales políticas actuales, aunque se presentan expresiones limitadas en las realidades comunitarias y en la ejecución de los programas.

Ninguna otra modalidad educativa ha manifestado tan clara y prioritaria opción por los sectores más vulnerables, que se encuentran en condiciones de

marginalidad económica y de desigualdad de oportunidades educativas, como la Educación de Personas Jóvenes y Adultas (EPJA). En este sentido, este tipo de educación siempre demandó ser parte de una acción estratégica para superar el círculo vicioso de la pobreza. Sin embargo, ha sido la gran ausente de los procesos de reforma e incluso organismos bilaterales y multilaterales desestimaron abiertamente, durante la gestión de distintos gobiernos, la inversión educativa en adultos, aduciendo escasez de recursos o la supuesta inoperancia de ciertas acciones tradicionales de alfabetización aplicadas en el pasado. Se partió del error de identificar la EPJA con la alfabetización, cuando en su sentido más amplio esta modalidad es, además de educación compensatoria, educación continua, indispensable para reducir las altas tasas de fecundidad en las familias más pobres, superar el riesgo de embarazos mal llevados y ofrecer herramientas para elevar el estado nutricional de los niños y niñas. Además, está vinculada a acciones de capacitación agrícola, técnico-productivas, de deberes y derechos ciudadanos, de conservación del medio ambiente,

\* Educador peruano y consultor internacional.

entre otros factores que contribuyen al desarrollo y al bienestar de los pueblos.

Todo esto explica que, durante las conclusiones de la Conferencia Mundial de Dakar, se haya reconocido como déficit la ausencia de la educación de personas jóvenes y adultas en situación de vulnerabilidad de los compromisos asumidos por los países durante la anterior Conferencia de Jomtien. Esto influyó para que dos de las seis metas mundiales proyectadas para el período 2000-2015 asuman una relación directa con tareas propias de la EPJA.<sup>1</sup>

La persistencia del analfabetismo latinoamericano no sólo se expresa en los 34 millones de personas analfabetas sino en los 110 millones de jóvenes y adultos que no han finalizado su educación primaria. La evolución y ampliación del concepto de alfabetización, que supera la mera adquisición del dominio instrumental de la lectura y la escritura dando un nuevo énfasis a la educación básica, demanda nuevas estrategias, metodologías y tiempos para concebir la alfabetización como una práctica social que contribuye a un propósito más amplio e integral: la educación permanente a lo largo de la vida.

Ante este nuevo panorama, reconocer que una tarea central de la EPJA será romper la transmisión intergeneracional de la pobreza demandará: 1) asumir desafíos de diversidad e interculturalidad; 2) incorporar temáticas que favorezcan la paternidad-maternidad responsable y la atención de la primera infancia; 3) educar a la mujer pobre; 4) incorporar temáticas de educación ambiental y educación del consumidor y 5) enfrentar la actual brecha que se presenta en el acceso a la tecnología.

En sus aproximaciones a estas demandas, la EPJA presenta algunas dificultades, entre las que se encuentran: factores como la calidad y la evaluación, ausentes de sus procesos y resultados; escasa relevancia de lo educativo; accionar aislado; y debilidad institucional, sobre todo en sus expresiones más formales y vinculadas con el aparato público.

La evaluación de los actuales programas destinados a jóvenes y adultos supone asumir su complejidad y abordarlos desde una perspectiva no limitada a lo metodológico. Las características de los estudiantes, los contextos sociales y los momentos políticos en los que se conciben los programas serán aspectos clave para realizar un análisis evaluativo. En el caso de la alfabetización, esta evaluación deberá comprender necesariamente por lo menos tres aproximaciones complementarias: la conservación y el uso regular de la lectura, la escritura y la matemática básica, incorporando el concepto de analfabetismo funcional; la posesión de una formación básica para la vida; y reconocer que no existen maneras únicas de alfabetizar, en la medida en que se reconocen diferentes grados de alfabetismo.

La opción por una alfabetización integral constituye otra tarea pendiente y exigirá el desarrollo de las siguientes tareas centrales: a) obtener mayores tasas de éxito en la educación básica de niños y niñas, evitando que la situación de analfabetismo presente se mantenga o aumente; b) remediar los déficits existentes, ampliando las oportunidades de acceder a la cultura escrita y a la educación básica durante la edad adulta; c) conocer las expresiones de analfabetismo funcional y desarrollar acciones para enfrentarlo

1. Conferencia Internacional de Dakar. Meta 3: "Asegurar la satisfacción de las necesidades de aprendizaje de jóvenes y adultos a través del acceso equitativo a programas apropiados de aprendizaje de habilidades para la vida y la ciudadanía". Meta 4: "Mejorar en un 50% los niveles de alfabetización de adultos para el año 2015, especialmente entre las mujeres, y lograr el acceso equitativo a la educación básica y permanente para todas las personas adultas". Véase en: <http://www.unesco.org/education>

y d) posibilitar el acceso y el uso de las nuevas tecnologías.

La apropiación del código alfabético fue, hasta el siglo pasado, la condición para acceder al ejercicio de la ciudadanía y la inclusión social. Hoy, el desafío será asumir las más significativas y rápidas transformaciones que, durante la segunda mitad del siglo XX, han afectado a los sistemas sociales y económicos, a la educación y la comunicación. Junto con estos fenómenos, el mundo ha encontrado, de manera progresiva, que es insostenible un desarrollo que ponga en riesgo la riqueza de la biodiversidad y del medio ambiente. Todo ello supone un lenguaje, nuevos contenidos y un sistema de comunicación que desafían a los sistemas educativos y se convierten en componentes fundamentales de los fenómenos de inclusión-exclusión social y del reconocimiento de la nueva ciudadanía.

La Década de la Alfabetización post-Dakar y nuevas iniciativas, con programas regionales como el Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Jóvenes y Adultos 2007-2015 (PIA) o las metas de los países del grupo ALBA (liderado por Venezuela con apoyo técnico operativo cubano) de declarar a sus países “territorios liberados de analfabetismo”, representan una notable diferencia respecto de etapas anteriores.

El PIA muestra signos de renovación al apuntar, más que a la alfabetización tradicional, a universalizar la educación básica de jóvenes y adultos, dando un papel principal en el logro de sus objetivos a los países de la región y estableciendo transparencia entre los acuerdos textuales y los financiamientos

nacionales para asegurar el buen funcionamiento de los programas acordados. También importa observar la actual tendencia a considerar como necesaria una formación básica más amplia, que permita la inserción laboral y el ejercicio de la ciudadanía. Pues declarar a los territorios “libres de analfabetismo”, al cumplir sus poblaciones una primera fase en el dominio básico de la lectoescritura, pareciera no ser suficiente. Todavía será indispensable poner mayor énfasis en la adquisición de una formación básica que posibilite la inserción social y laboral, y que facilite la conversión de los estudiantes en ciudadanos y ciudadanas plenos.

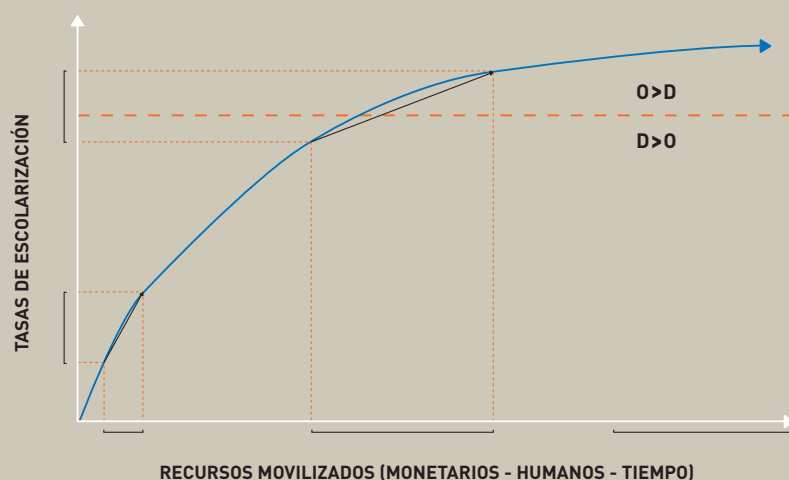
La defensa de cifras oficiales, de métodos únicos para enfrentar el problema o el hecho de no admitir diálogos ni críticas en torno a verdades oficiales en materia alfabetizadora no conduce a mucho.<sup>2</sup> De allí la gran importancia que puedan adquirir procesos de evaluación que consideren los elementos señalados. No es posible conformarse ante programas de alfabetización que se limitan a presentar cifras espectaculares en materia de alfabetización de adultos, cuando el Estado sigue desentendiéndose de la educación básica en áreas rurales e indígenas, que en muchos países constituyen los focos principales del analfabetismo que se dice combatir. Evidentemente, las principales causas del analfabetismo y la desigualdad educativa están constituidas por las brechas establecidas en el interior de los países, por la pobreza acumulada y por los bajos niveles de eficiencia de las escuelas que trabajan con los sectores populares. Hoy, más que nunca, la tarea alfabetizadora continúa vigente y, sobre todo, continúa vigente como parte de una lucha socioeconómica y política, además de educativa.

2. La declaración pública de Ecuador como “Patria alfabetizada”, contrastada con posteriores cifras censales, le costó el puesto al ministro de Educación Raúl Vallejo. En Nicaragua, pocos meses después de haberse declarado el “territorio libre de analfabetismo”, se solicitó la renuncia del ministro Miguel de Castilla, principal impulsor de la iniciativa. En Perú, hay serias objeciones a la precaria concepción de alfabetización, a las cifras oficiales sobre “un millón de alfabetizados” y a la poco transparente evaluación externa realizada mediante el Convenio Andrés Bello, hoy declarado en crisis institucional.

La segunda columna de la Tabla 3.1.1 muestra el incremento anual de las tasas de escolarización para la primera década de este siglo. Lo que se ve, entonces, es que el ritmo de expansión decayó sensiblemente. La escolarización global se redujo de 1,7% a 0,6%, sufriendo una caída del 65%, lo que constata que, a este ritmo, el crecimiento acumulado para una década no llegará al 7%. El ritmo de expansión de la escolarización entre adolescentes se redujo en un 70%, quedando en un 0,9%. La tasa que menos decreció es la de escolarización de los niños y niñas de 5 años, que se redujo en un 44%. Estos datos informan que durante esta última década los avances en cobertura han sido mucho menos significativos, y esto no responde, como podría esperarse, a que se está llegando a la meta de universalización. Por el contrario, ocurre cuando aún queda mucho por avanzar. En el caso de los adolescentes, por ejemplo, un 25% no asiste a la escuela.

Es un hecho ya largamente estudiado que los avances hacia ciertas metas específicas en el campo de las políticas sociales nunca se producen de manera lineal. En los inicios del recorrido, cuando queda todo por hacer, pequeñas intervenciones desencadenan procesos muy significativos, que se traducen en grandes avances en el camino hacia las metas. Luego, en la medida en que se va avanzando, el esfuerzo necesario para dar cada nuevo paso es mayor, por lo que paulatinamente se va entrando en momentos de expansión, que requieren acciones cada vez más complejas y costosas. A esto se hace referencia cuando se habla de “metas blandas” y “metas duras” en el desarrollo social. En todos los casos, las metas comienzan siendo blandas, es decir que cada unidad de intervención tiene un alto impacto en el proceso sobre el cual se quiere incidir. Pero, en la medida en que se avanza, estas metas se van endureciendo. Intervenciones similares en magnitud de recursos involucrados tienen, cada vez, un impacto menor. Como suele afirmarse, parafraseando a Pareto, el último 20% del proceso de expansión de una política social consumirá el 80% de los recursos disponibles.

**GRÁFICO 3.1.1**  
Curva esperada en el avance hacia la universalización  
del acceso a los sistemas educativos





Cuando se analiza el recorrido que busca la universalización del acceso a la escuela, puede constatarse que, en general, su desarrollo responde a esta lógica. En el punto inicial de los procesos de expansión, en contextos donde no hay oferta educativa, la tasa de escolarización en establecimientos del sistema formal de instrucción tiende a ser casi nula. Entonces, con sólo habilitar un espacio para el dictado de clases y nombrar a docentes, las tasas mostrarán un incremento significativo. Ir consolidando una oferta educativa básica es el motor de los primeros pasos de la expansión, y el ritmo de crecimiento de las tasas queda definido por la capacidad que tienen los Estados para generar esa oferta. De todos modos, con esto no alcanza. No todos los niños, niñas y adolescentes tendrán acceso a la educación, pues hay otros factores, más allá de la disponibilidad de una oferta básica, que postergan o impiden la escolarización, por ejemplo, las dificultades características de los hogares pobres. En estos casos, una política de transferencia de ingresos a los hogares más desfavorecidos tiene, como ya ha quedado demostrado en la región, un impacto significativo. Una vez que está cubierta una oferta básica y resueltos algunos de los factores extraescolares que subyacen a la difícil escolarización, comienzan a aparecer factores que tienen que ver con la calidad de la oferta, con sus características y, por último, factores culturales como la valoración que se tiene de la escuela, el lugar que le dan a la educación en sus proyectos de vida las nuevas generaciones y otros aspectos apreciativos que comienzan a entrar en juego.

En la medida en que se avanza en este recorrido, las intervenciones necesarias son cada vez más complejas, y la capacidad que tiene el Estado para incidir sobre ellas disminuye. Uno de los momentos más críticos de esos procesos se establece cuando la oferta educativa pasa a ser mayor que la demanda, es decir, cuando la razón por la que los niños, niñas o adolescentes no están escolarizados deja de ser la ausencia de un establecimiento educativo al cual asistir (VÉASE GRÁFICO 3.1.1, CUANDO SE EXPRESA:  $0 > D$ ).

Este proceso puede verificarse en todos los países de la región. Si se toma como referencia la tipología usada en el primer capítulo de este informe, puede apreciarse que entre las naciones del primer grupo (Argentina, Chile y Perú) el ritmo de expansión de las tasas de escolarización fue bajo durante la década pasada y continúa siendo así, sólo con una leve reducción, en la década actual. La tasa de escolarización de los niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años creció durante la década de los noventa a un ritmo del 0,5%, y durante la primera década del siglo XXI, al 0,4% anual (VÉASE LA TABLA 3.1.2). En alguna medida esto es razonable, pues lo que nuclea a estos países de la región son las altas tasas de escolarización y egreso, tanto en el nivel primario como en el nivel secundario. De todos modos, la meta de universalización del acceso a la escuela no está cumplida en ninguno de los grupos de edad analizados. Solamente entre los niños en edad de asistir a la escuela primaria, la universalización está más cerca, registrando tasas de acceso cercanas al 98%. Sin embargo, todavía queda mucho por recorrer respecto de la matrícula educativa de los adolescentes, en especial entre quienes tienen entre 15 y 17 años de edad, pues cerca del 20% de estos jóvenes está desescolarizado. Para este grupo de edad, el ritmo de crecimiento se redujo durante la última década a casi la mitad, y actualmente es cercano al 0,4% anual.

TABLA 3.1.2

Tasa de crecimiento anual de las tasas específicas de escolarización por grupos de edad, desaceleración entre décadas del ritmo de crecimiento y tasas específicas de escolarización por grupos de edad. Países del grupo 1 (circa 1990 - circa 2008)

EDAD	TASA ANUAL DE CRECIMIENTO DÉCADA 90	TASA ANUAL DE CRECIMIENTO DÉCADA 00	DESACELERACIÓN DÉCADA 90 A DÉCADA 00	SITUACIÓN ACTUAL (TASAS ESPECÍFICAS DE ESCOLARIZACIÓN)
5	2,1%	2,9%	41,6%	90,4%
6 a 8	0,2%	0,1%	-47,7%	98,0%
9 a 11	0,0%	0,0%	-11,3%	98,6%
12 a 14	0,2%	0,2%	-2,4%	96,2%
15 a 17	0,9%	0,5%	-48,6%	81,6%
<b>TOTAL</b>	<b>0,5%</b>	<b>0,4%</b>	<b>-12,6%</b>	<b>93,3%</b>

FUENTE: SITEAL.

El segundo grupo de países, formado por el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Panamá, tiene como factor común un alto nivel de graduación en el nivel primario y un nivel medio de graduación, en el secundario. En este caso, cuando el camino por recorrer hacia la universalización de la escolarización para niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años es mayor, la reducción del ritmo de crecimiento también es más abrupta. Mientras que en el grupo 1 el ritmo se redujo en un 13%, en el grupo 2 la caída fue del 71% (VÉASE LA TABLA 3.1.3). Al revisar los datos de la franja de edad más crítica, es decir, la de los adolescentes de 15 a 17 años, puede observarse que la reducción del ritmo de expansión fue del 77%, por lo tanto, actualmente su escolarización crece a un ritmo cercano al 0,8% anual. Y esto sucede en un contexto donde uno de cada cuatro adolescentes de esa edad todavía está fuera de la escuela.

TABLA 3.1.3

Tasa de crecimiento anual de las tasas específicas de escolarización por grupos de edad, desaceleración entre décadas del ritmo de crecimiento y tasas específicas de escolarización por grupos de edad. Países del grupo 2 (circa 1990 - circa 2008)

EDAD	TASA ANUAL DE CRECIMIENTO DÉCADA 90	TASA ANUAL DE CRECIMIENTO DÉCADA 00	DESACELERACIÓN DÉCADA 90 A DÉCADA 00	SITUACIÓN ACTUAL (TASAS ESPECÍFICAS DE ESCOLARIZACIÓN)
5	5,0%	2,5%	-50,1%	85,9%
6 a 8	1,7%	0,5%	-73,3%	97,2%
9 a 11	0,6%	0,1%	-77,6%	98,5%
12 a 14	1,5%	0,4%	-74,7%	94,2%
15 a 17	3,4%	0,8%	-76,9%	75,9%
<b>TOTAL</b>	<b>2,1%</b>	<b>0,6%</b>	<b>-70,9%</b>	<b>91,0%</b>

FUENTE: SITEAL.

En el otro extremo del espectro, el quinto grupo de países identificado en el capítulo 1 (formado por Honduras, Guatemala y Nicaragua) se caracteriza por una baja tasa de graduación tanto en la escuela primaria como en la escuela secundaria.<sup>1</sup> En este grupo también se verifica una reducción del ritmo de crecimiento, en este caso de un 34%, menor que en el caso del grupo anterior (VÉASE LA TABLA 3.1.4). En estos países, el horizonte de universalizar el acceso al conocimiento aún es lejano para todos los grupos de edad. Entre los niños y niñas en edad de asistir al nivel primario se presentan tasas

1. Este análisis no pudo realizarse para los grupos 3 y 4 por no disponer de encuestas de los países correspondientes, las que deberían haber sido implementadas a inicios de los años noventa.

# Fortalecer la profesión docente

## EL FORTALECIMIENTO DE LA PROFESIÓN DOCENTE Y LAS METAS 2021

DENISE VAILLANT\*

La mejora de la calidad de la enseñanza continúa siendo una de las principales metas de la educación. Y tan importante como esta meta es que esa calidad llegue a todos los estudiantes, es decir, que haya una mayor equidad educativa. El problema es que las metas y funciones que debe desarrollar el sistema educativo generan múltiples dilemas y contradicciones. Las formas tradicionales de enseñar ya no sirven, porque tanto la sociedad como los estudiantes han cambiado. Se han multiplicado los lugares donde aprender, los sistemas para acceder a la información, las posibilidades de intercambio y de comunicación, y la cantidad de estudiantes escolarizados. Sin embargo, los objetivos educativos, la forma de organizar la enseñanza y las condiciones de los maestros y profesores se mantienen prácticamente inalteradas.

Existen variadas iniciativas para cambiar la situación actual y poner la educación en el centro de las agendas de los países iberoamericanos. Entre ellas, se destaca el proyecto Metas Educativas 2021 de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). En su texto, se proponen once fines y se subraya la necesidad de comprometer

a la sociedad con la educación, para educar tempranamente y para educar para la diversidad. En esta línea se propone la universalización de la educación básica y la mejora de su calidad, con el propósito de asegurar que todos los estudiantes alcancen una serie de competencias básicas. También se suscribe la necesidad de incrementar el acceso de los jóvenes a la enseñanza posobligatoria y de conectar la educación y el empleo mediante la educación técnico profesional.

Es evidente que no será posible el cumplimiento de estas metas si no se logra fortalecer la profesión docente, educar a lo largo de toda la vida, contribuir a la configuración del Espacio Iberoamericano del Conocimiento, conseguir más recursos para la educación e, incluso, invertir mejor los recursos disponibles. Lo que actualmente ocurre en los sistemas educativos repercute profundamente en la vida y el éxito de los estudiantes de hoy y de las décadas venideras. Sin embargo, los objetivos de planes y programas suelen priorizar cuestiones muy inmediatas, en lugar de prefigurar lo que acontecerá en el largo plazo.

Doctora en Educación, profesora universitaria, analista en educación y autora de numerosas publicaciones referidas a políticas educativas y profesión docente, en Uruguay.

De ahí la importancia que representa el proyecto Metas Educativas 2021, pues propone “mirar en grande” y “mirar más lejos”. Entiendo que su interés principal reside no solamente en que los responsables educativos de los países latinoamericanos piensen en el futuro sino que, además, han conceptualizado una modalidad para cambiar los sistemas actuales de modo específico y profundo. En este sentido, la OEI ha propiciado una “reflexión sobre los sistemas”, pero ha intentado también –y esto es lo más importante– “profesionalizar” el pensamiento sobre los sistemas y las políticas educativas.

Si lo que buscamos es promover metas educativas con impacto en las aulas, entonces se requiere un adecuado respaldo de las transformaciones que se proponen, recursos materiales y una cierta continuidad que permita que el cambio se mantenga en el tiempo. Todo esto acompañado de voluntad política y de consensos. Sabemos, por experiencia, que no alcanzan las buenas intenciones, ni las declaraciones, ni las meras palabras. Llevamos años proclamando que los sistemas educativos deben cambiar y que en América Latina, a pesar de las importantes reformas en curso, no siempre las intervenciones han sido suficientes. Quizá esto sea así porque el tema no se asume como una política pública de largo aliento o porque se trata de una cuestión demasiado cargada de connotaciones políticas e ideológicas, con implicaciones financieras que, en casi todos los escenarios nacionales, son inmensas. Es evidente que los sistemas educativos deben transformarse al ritmo de los cambios que se están operando en los sistemas sociales y económicos. Y, para hacerlo, son necesarias estrategias sistémicas de acción y no políticas parciales. Cambiar la educación sólo puede hacerse como parte de un cambio sistémico, que comprometa tanto a

la institución educativa como al modo de pensar y de hacer política educativa.

Si nos centramos más específicamente en la octava meta general del documento Metas Educativas 2021, que se refiere a la profesión docente, es posible suponer que el mejoramiento será factible en algunos países latinoamericanos donde se manifiesta una efectiva decisión política; en otros países, en cambio, el contexto es más complejo. En algunos casos, la situación existente parece corregible a corto y mediano plazo mediante la implementación de políticas educativas adecuadas, que se mantengan en el tiempo y que permitan aumentar el atractivo de la profesión, con el fin de garantizar que los docentes permanezcan en ella. En otras situaciones, se requieren transformaciones estructurales a más largo plazo. Pero sin duda, en todos los países se necesitan políticas educativas que promuevan condiciones laborales adecuadas, una formación inicial de calidad, nuevas instancias de desarrollo profesional y una gestión y una evaluación que fortalezcan a los docentes en su labor de enseñanza.

La formación docente debería convertirse en una carrera atractiva, para jóvenes que muestren buenos resultados educativos en la escuela de nivel medio, al aumentar el nivel académico exigido y prestigiar a sus egresados. Y para que la formación no quede en mera retórica e incida efectivamente en lo que los docentes “hacen en el aula” y en lo que “aprenden los estudiantes” en los centros educativos, será preciso establecer criterios profesionales que construyan marcos para definir “una buena enseñanza” y para que constituyan el requisito básico para una formación y un desempeño laboral de calidad.

Otro punto esencial será la selección rigurosa de los formadores, buscando que ellos respondan eficazmente a

las nuevas exigencias del desarrollo profesional docente. Con este propósito, se deberán generar condiciones para que los formadores que se encuentran comprometidos en la formación de docentes revisen sus marcos conceptuales y sus prácticas. En algunos casos, se deberá incluso pensar en mecanismos que permitan que los formadores que se muestren más propensos a adoptar las nuevas visiones reemplacen a aquellos que son más resistentes.

Los docentes importan –e importan mucho– al momento de incidir en los aprendizajes de los estudiantes

y mejorar la calidad de la educación. Y puesto que el profesorado cuenta, necesitamos que nuestros sistemas educativos sean capaces de atraer a los mejores candidatos para convertirlos en docentes. Necesitamos buenas políticas para que la formación inicial de maestros y profesores les asegure la adquisición de las competencias básicas que van a necesitar a lo largo de su extensa trayectoria profesional. Porque la sociedad requiere de buenos docentes, cuya práctica profesional desarrolle estándares profesionales de calidad y garantice el ejercicio del derecho de los estudiantes a aprender.







relativamente bajas de escolarización (82% para los niños y niñas de 6 a 8 años y 93% para los de 9 a 11). Si bien el ritmo de crecimiento casi no se redujo en esas edades, el problema es que ya era bajo desde la década de los noventa: con tasas del 1,3% y 0,6% anual, respectivamente. Para el caso de los adolescentes de 15 a 17 años, puede observarse que la escolarización crece a un ritmo mayor que en el caso de los grupos anteriores (2,3%), sin embargo, este ascenso es insuficiente si se considera que la mitad de los adolescentes están desescolarizados. Con una expansión que continúe a este ritmo, la universalización del acceso a la escuela recién se concretaría, para este grupo de edad, en 2040.

**TABLA 3.1.4**

**Tasa de crecimiento anual de las tasas específicas de escolarización por grupos de edad, desaceleración entre décadas del ritmo de crecimiento y tasas específicas de escolarización por grupos de edad. Países del grupo 5 (circa 1990 - circa 2008)**

EDAD	TASA ANUAL DE CRECIMIENTO DÉCADA 90	TASA ANUAL DE CRECIMIENTO DÉCADA 00	DESACELERACIÓN DÉCADA 90 A DÉCADA 00	SITUACIÓN ACTUAL (TASAS ESPECÍFICAS DE ESCOLARIZACIÓN)
5	6,4%	1,8%	-71,7%	42,9%
6 a 8	1,4%	1,3%	-3,6%	82,2%
9 a 11	0,6%	0,6%	-4,6%	93,0%
12 a 14	1,4%	0,8%	-41,7%	79,6%
15 a 17	3,4%	2,3%	-33,2%	53,4%
<b>TOTAL</b>	<b>1,9%</b>	<b>1,3%</b>	<b>-33,9%</b>	<b>74,4%</b>

FUENTE: SITEAL.

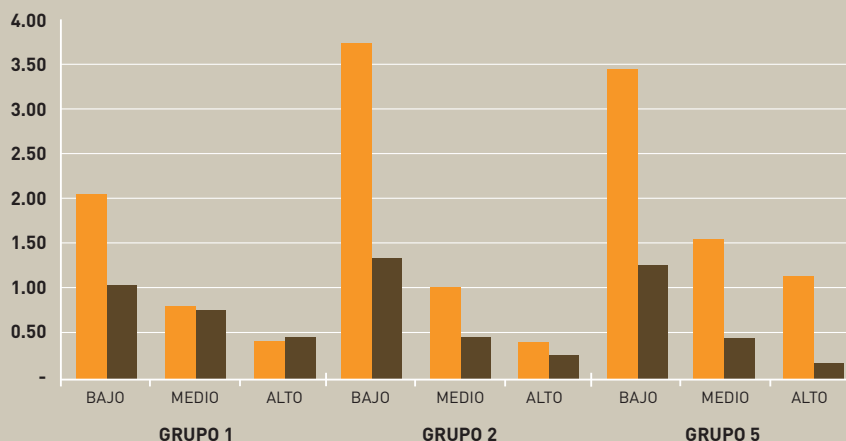
El Gráfico 3.1.2 permite apreciar, en los tres grupos de países descritos, cuál es el ritmo de expansión de las tasas de escolarización de los niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años de edad, desagregados según el nivel socioeconómico de los hogares. Un primer dato relevante, que se manifiesta coherente con lo observado hasta ahora, es que la expansión fue mayor en los niveles sociales más bajos, es decir, donde las tasas de escolarización eran menores. Este ritmo desigual se tradujo en una reducción de las disparidades, un fenómeno que pudo verificarse en las dos décadas analizadas. De todos modos –tal como ya se subrayó–, este ritmo fue menor durante la década actual que durante la anterior. En este contexto, cabe destacar la situación de los países de los grupos 1 y 2, donde la mayor reducción del ritmo de expansión se verifica en los grupos sociales más bajos.



**GRÁFICO 3.1.2**

**Tasas de crecimiento anual de las tasas específicas de escolarización de población de 5 a 17 años en las dos últimas décadas, por nivel socioeconómico, según grupos de países. América Latina, 16 países (década 1990 a década 2008)**

DÉCADA 90  
DÉCADA 00



FUENTE: SITEAL.

Al repasar los datos expuestos en la Tabla 3.1.1, se puede apreciar cómo, en la actualidad, el ritmo de expansión de la escolarización es para todos los grupos de edad menor al 1% anual, con la única excepción del grupo de niños y niñas de 5 años. Esta excepción observable en la franja etárea de los niños y niñas más pequeños, da cuenta del esfuerzo que se está realizando para universalizar el nivel inicial. Mirando las Tablas 3.1.2 y 3.1.3 puede confirmarse que, tanto en el primero como en el segundo grupo de países, el panorama es similar. Sólo el grupo 5 muestra tasas de crecimiento mayores al 1% entre los niños y niñas de 6 a 8 años, un dato que puede interpretarse como expresión del esfuerzo por lograr una escolarización más temprana de las nuevas generaciones. Un crecimiento parecido muestra el grupo de los adolescentes de 15 a 17 años.

La lectura de estos datos indica que, salvo contadas excepciones, la expansión de las tasas de escolarización está, al presente, relativamente detenida. Lejos de considerar que este fenómeno se produce porque se está alcanzando la meta de la universalización del acceso a la educación, debemos confirmar que este freno a la expansión se manifiesta cuando todavía existen numerosos grupos sociales cuyos niños, niñas y adolescentes no pueden asistir a la escuela

## 2. ¿PUEDEN ALCANZARSE LAS METAS 2021 A ESTE RITMO?

Como ya se destacó, la forma como se fue dando el proceso de expansión de las tasas de escolarización en los países de la región se tradujo en una disminución de las disparidades en el acceso de los niños, niñas y adolescentes a las escuelas. Este hecho se expresa en que las tasas correspondientes a los sectores históricamente más postergados son las que más rápidamente han crecido. Si se tienen en cuenta los diferentes estratos socioeconómicos, en la Tabla 3.2.1 puede apreciarse cómo durante la última década la expansión fue mayor entre los niños y adolescentes del nivel socioeconómico más bajo en todos los grupos de países. Incluso puede observarse que, con la única excepción del tercer grupo de países –donde el crecimiento de la escolariza-



**TABLA 3.2.1**

**Incremento de las tasas específicas de escolarización de la población de 5 a 17 años durante la última década, por nivel socioeconómico, según grupos de países. América Latina, 16 países (circa 2002 a circa 2008)**

GRUPOS DE PAÍSES	NIVEL SOCIOECONÓMICO		
	BAJO	MEDIO	ALTO
<b>GRUPO 1</b>	6,0%	5,2%	3,2%
<b>GRUPO 2</b>	8,8%	4,1%	1,7%
<b>GRUPO 3</b>	6,0%	1,2%	3,3%
<b>GRUPO 4</b>	29,6%	5,9%	-2,7%
<b>GRUPO 5</b>	8,6%	3,2%	0,9%

FUENTE: SITEAL.

ción en el nivel socioeconómico medio es el más bajo– en el resto de los grupos los incrementos registrados han sido mayores en la medida en que se desciende en el nivel socioeconómico.

Ahora bien, ¿alcanza con ello para avanzar hacia un horizonte de universalización del acceso a la educación? ¿Es suficiente el ritmo de crecimiento que se aplicó a la escolarización de los sectores más postergados para que la tendencia se manifieste hacia la igualdad educativa? Y si esto es así, ¿en qué medida las brechas que los diferentes grupos sociales tienen respecto de la plena escolarización se van reduciendo proporcionalmente? La Tabla 3.2.2 muestra en cuánto se redujo la distancia entre la tasa de escolarización real y la plena escolarización durante la última década, en los cinco grupos de países, desagregando la información por nivel socioeconómico. Lo esperable de estos datos es que para todos los grupos la reducción sea similar, lo cual indicaría que los procesos de expansión convergen en el tiempo hacia la plena universalización.

Sin embargo, lo que puede apreciarse en la tabla es que la situación esperada sólo se da para el segundo grupo de países, formado por el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Panamá. En este grupo, la reducción de la brecha ha sido proporcional en la totalidad de los estratos sociales. Si se considera que la brecha inicial era muy diferente para los diferentes estratos sociales, efectivamente esta homogeneidad en la reducción puede observarse como el efecto de un esfuerzo diferencial por estratos, tal como lo expresa la Tabla 3.2.1. Pero si bien aquella tabla también nos mostraba que en el primer grupo de países –formado por Argentina, Chile y Perú– las tasas se habían incrementado en mayor medida en los estratos más bajos, la Tabla 3.2.2 permite apreciar que ese esfuerzo diferencial no resulta suficiente, ya que la brecha que separa a los sectores más bajos de la plena escolarización se redujo mucho menos que la brecha que presentan los sectores más altos.

Es interesante notar que no necesariamente los datos que se reúnen en estas tablas se contradicen, sino que ofrecen dos lecturas para un mismo fenómeno. La primera

## → META GENERAL OCTAVA

# Fortalecer la profesión docente

## REFLEXIONES EN TORNO AL CUMPLIMIENTO DE LA META GENERAL OCTAVA: FORTALECER LA PROFESIÓN DOCENTE

BEATRICE ÁVALOS\*

En las últimas dos décadas, muchos países iberoamericanos se han esforzado por realizar importantes mejoras en los sistemas de formación inicial y en las instituciones formadoras. Pienso, por ejemplo, en las transformaciones curriculares de la formación docente de nivel primario y secundario en Brasil, en la asociación de las escuelas normales bolivianas con las universidades, en inversiones importantes en reformas de la formación docente en Chile, en reformas también de tipo curricular y de procesos en Paraguay, y en muchos otros esfuerzos similares en diversos países. Sin embargo, a pesar de estas innovaciones, la calidad de la formación de quienes egresan de las instituciones continúa siendo materia de preocupación. Preocupa, por ejemplo, que los profesores y profesoras de nivel primario o nivel básico no respondan bien cuando se les aplica una prueba de conocimientos sobre los contenidos del currículum escolar que deberían manejar eficientemente. Preocupa que todavía no logren el acceso a las carreras de pedagogía los egresados competentes de la educación secundaria y que todavía haya sistemas de

formación docente de nivel secundario. Por otra parte, muchos profesores y profesoras egresados de las instituciones formadoras tienen dificultades para manejar la diversidad creciente de la población estudiantil que deben atender, una diversidad derivada, entre otras variables, de la situación geográfica, el nivel cultural, las complejidades sociales de las grandes ciudades y las capacidades individuales. Para estos profesores, que comienzan a enseñar, existe muy poco apoyo institucionalizado en sus sistemas educacionales.

En este sentido, la meta general octava, si bien se expresa en indicadores cuantitativos, apunta a la necesidad de realizar un nuevo esfuerzo por mejorar cualitativamente los procesos de formación docente inicial y continua. El hecho de que un indicador de la meta general octava se refiera a la acreditación oficial de las titulaciones de formación docente inicial sugiere que el acento principal de los procesos de formación deberá estar, en los próximos años, enfocado hacia la calidad educativa, comprendida esta como: calidad de las instituciones formadoras, calidad de los currículos

\* Centro de Investigación Avanzada en Educación, Universidad de Chile.

de formación, calidad de los procesos de formación y calidad de quienes serán responsables de formar a los futuros profesores. Todos éstos son componentes de un mismo organismo y, por lo tanto, deberán ser objeto de atención de las políticas nacionales y estatales o federales. Igualmente, también deberán ser objeto de atención constante por parte de las instituciones formadoras, de sus autoridades y de su equipo docente.

A continuación, quiero referirme de manera sintética a lo que considero como puntos clave para alcanzar las mejoras requeridas. En primer lugar, debemos entender que cada país presenta situaciones diferentes. En algunos países, un tema central es la institucionalidad misma de la formación docente, un ejemplo sería que la escuela normal secundaria necesita transformarse en institución terciaria. En otros países, el problema radica en la regulación de la oferta de formación docente, por ejemplo, cuando ésta crece sin ajustarse a las necesidades educativas del país. Pero a pesar de la singularidad de problemas que debe enfrentar cada país, también debemos comprender que existen situaciones comunes que, en mayor o menor grado, constituyen problemas que afectan a la totalidad de las naciones de la región.

Así, desde la perspectiva de las instituciones de formación, sabemos que éstas necesitan contar con un equipo docente que acredite una preparación mayor que el nivel para el cual está formando profesores. Y por nivel mayor se entiende no solamente un grado universitario, sino también un manejo de los conocimientos que son de la especialidad, de mayor rango que lo que se requerirá de sus estudiantes o futuros profesores, incluyendo también un óptimo despliegue de habilidades pedagógicas. Esto es aplicable tanto a las instituciones que preparan

profesores primarios como a las que preparan profesores secundarios.

Suele ocurrir que el formador de profesores primarios posee un mejor manejo de habilidades pedagógicas y una menor preparación en las disciplinas del currículo escolar y, en cambio, suele ocurrir que la situación se revierta en el caso de quienes forman docentes de nivel secundario, especialmente cuando esta formación se desarrolla en la universidad. Entonces, para que esta situación mejore, será indispensable contar con condiciones institucionales que favorezcan el cambio, es decir, contar con oportunidades de actualización, estudios de posgrado, producción de trabajos relevantes como requisito para acceder a escalafones o calificaciones académicas. Y, en el caso específico de quienes se especializan en formar en aspectos didácticos, contar, además de todo lo anterior, con experiencia reciente en instituciones escolares.

El mejoramiento de los contenidos curriculares ha sido objeto de muchas de las reformas que han ocurrido en las instituciones formadoras, sin embargo, no todas han sido satisfactorias ni han producido los resultados esperados. En parte, es probable que las fuentes de información para su mejora no hayan sido las más adecuadas o que se hayan tratado de incrementar los contenidos del currículo sin establecer cuáles eran o no indispensables para los fines propuestos. Algunos sistemas de formación docente han elegido orientar su reforma curricular según estándares que describen lo que el futuro profesor “debe saber” y “debe ser capaz de hacer” en su campo de especialidad o en el nivel para el que se prepara. Éste sin duda es un paso importante, pues implica generar criterios para realizar la selección curricular y criterios para evaluar al futuro profesor, durante el proceso de formación y hasta la graduación.

En la medida en que estos estándares constituyan lo que indica la frase “criterios para evaluar”, podrían servir potentemente para mejorar los procesos de formación. En cambio, si son utilizados mecánicamente para clasificar el desempeño de los futuros profesores, seguramente no contribuirán a formar a un profesional que posea los conocimientos y capacidades necesarios para discernir con autonomía qué es lo que debe enseñar y cómo enseñarlo en el aula.

El tiempo de formación docente inicial no puede alargarse innecesariamente con el fin de remediar insuficiencias propias del capital cultural y educacional de los futuros profesores. Por lo tanto, es importante maximizar esfuerzos para atraer a la carrera docente a los mejores egresados de la educación secundaria. Todos los estudios internacionales sobre efectividad de la formación inicial docente indican que la calidad de un futuro profesor o profesora es producto, por una parte, de su interés por la docencia y de su base de conocimientos inicial y, por otra parte, será el resultado de los procesos de formación que ocurran gracias a la implementación de programas articulados y coherentes.

Casi no queda espacio para hablar de la formación docente continua, la que también ha sido objeto de interesantes

experiencias en la región, aunque varias de ellas no hayan prosperado en el tiempo. Lo que aún falta es ampliar las oportunidades y el tiempo que se les asigna a los profesores y profesoras para estas actividades, tanto en el contexto del establecimiento escolar como en la comunidad distrital, además de asegurarles oportunidades más formales de actualización curricular y de estrategias de enseñanza. Existen dos aspectos de la formación continua que requieren atención, se trata del apoyo formal a los docentes que se inician en la enseñanza y de la vinculación entre la formación continua y la carrera docente.

La inducción de nuevos profesores y profesoras es considerada como un elemento esencial para enfrentar con éxito la diversidad de contextos y de demandas, para los cuales ni la mejor formación inicial puede prepararlos. Esta etapa necesita ser formalizada en los sistemas educativos y deberá vincularse con la habilitación para el ejercicio docente o constituir el primer tramo de una carrera docente. A la vez, la existencia de una carrera docente, basada en la capacidad demostrada de enseñar en forma competente, deberá constituir el estímulo principal para que los profesores y profesoras busquen en la formación continua su desarrollo y crecimiento como profesionales.

TABLA 3.2.2

Reducción de la brecha hasta la plena escolarización de la población de 5 a 17 años durante la última década, por nivel socioeconómico, según grupos de países. América Latina, 16 países (circa 2002 a circa 2008)

GRUPOS DE PAÍSES	NIVEL SOCIOECONÓMICO		
	BAJO	MEDIO	ALTO
GRUPO 1	19,9%	37,1%	45,5%
GRUPO 2	26,6%	28,1%	28,4%
GRUPO 3	11,2%	6,9%	44,3%
GRUPO 4	44,2%	31,0%	-45,7%
GRUPO 5	9,5%	12,7%	9,1%

FUENTE: SITEAL.

no deja dudas de que las brechas entre estratos sociales se van reduciendo, pero la segunda lectura nos alerta respecto de la velocidad con que se da esa reducción, ya que no siempre resulta ser la más adecuada. Un ejercicio que deberá realizar cada uno de los países de la región consiste en analizar cuál es el ritmo de crecimiento adecuado de las tasas de escolarización para que, hacia el año 2021, se hagan realidad las metas asumidas. No alcanza con que se avance más en los sectores más postergados, existe un ritmo de crecimiento diferencial que es necesario respetar si lo que se busca es la convergencia de los procesos de expansión en un momento no muy lejano en el tiempo. La búsqueda de la igualdad educativa es una meta que requiere urgencia y, en este sentido, es vital realizar un análisis en profundidad de las estimaciones a futuro sobre las brechas educativas.

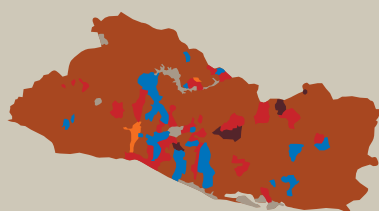
### 3. LA HETEROGENEIDAD DE LOS ESCENARIOS EDUCATIVOS EN LOS PAÍSES

Los aspectos desarrollados en la sección anterior permiten confirmar que las profundas desigualdades observadas en los logros educativos, que son constitutivas del escenario actual, dotan de suma complejidad al desafío que subyace a las Metas Educativas 2021. Si el objetivo es avanzar, a lo largo y ancho de la región, en un proceso de universalización del acceso al conocimiento, ello implica la necesidad de una convergencia de logros entre los distintos grupos sociales, es decir, de una reducción gradual de las desigualdades que todavía se manifiestan. En el caso de las desigualdades educativas asociadas con el nivel socioeconómico, quedó visiblemente demostrado que se está avanzando en el sentido correcto, respecto de la reducción de las disparidades, aunque no en todos los casos el ritmo de incorporación de los sectores más postergados es el apropiado para que esa convergencia sea posible.

Este desafío se hace mucho más evidente cuando se centra la atención en el modo en que las desigualdades educativas se expresan en el territorio. Los mapas de la siguiente página muestran cómo se comporta la matrícula educativa en una selección de países pertenecientes a los cinco grupos identificados. En todos los casos, puede observarse una gran heterogeneidad de situaciones educativas a lo largo del territorio. Perú, por ejemplo, pertenece al grupo 1 de países por poseer altos niveles de graduación tanto en la escuela primaria como en la escuela secundaria. Sin embargo, en su territorio también se presentan situaciones que son comunes a los otros grupos de países. Así, se identifican regiones donde la graduación, tanto en el nivel primario como en el



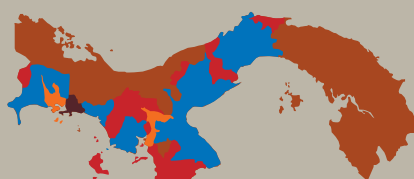
EL SALVADOR



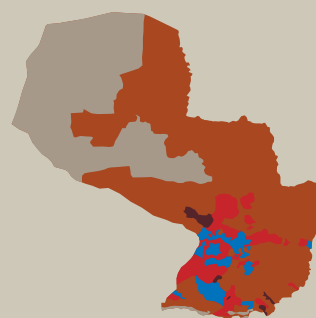
GUATEMALA



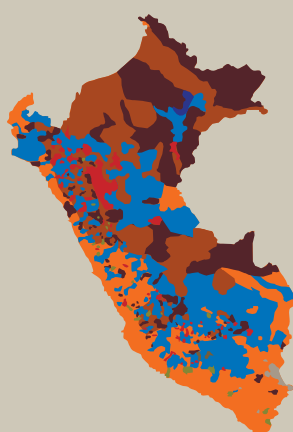
PANAMÁ



PARAGUAY



PERÚ



**Diferentes escenarios educativos**

Graduación nivel primario mayor o igual al 80% y nivel medio mayor al 66%



Graduación nivel primario mayor o igual al 80% y nivel medio entre 33% y 66%



Graduación nivel primario mayor o igual al 80% y nivel medio entre 33% y 66%



Graduación nivel primario menor al 80% y nivel medio mayor al 66%



Graduación nivel primario menor al 80% y nivel medio entre 33% y 66%



Graduación nivel primario menor al 80% y nivel medio menor al 33%



Sin datos



secundario, es muy baja, como puede apreciarse en la zona norte del país. Y, si bien se trata de áreas con escaso peso en la población total –lo que no influye sobre el promedio nacional– no dejan de requerir un abordaje diferente desde las políticas públicas del de otras regiones, donde el nivel primario está más extendido pero existe una profunda deuda con el nivel secundario.

Lo que se hace visible al observar los mapas es que en cada país coexisten escenarios sumamente diversos. En todos ellos, hay regiones donde los avances en la escolarización y la graduación de los niños, niñas y adolescentes son incipientes y otras regiones, donde se está muy cerca de lograr las metas de la universalización. La situación educativa de un país no es la misma en todo su territorio; por el contrario, los promedios de ese país son el resultado del peso relativo que tienen los diferentes escenarios, con sus diferentes logros. En todos ellos, aún entre los países que más lejos están de alcanzar la universalización del acceso al conocimiento, hay zonas privilegiadas donde sus niños, niñas y adolescentes ingresan y permanecen en las escuelas hasta completar el nivel medio, y también en todos los países –incluso en los que más avanzados están en ese recorrido– hay áreas donde las trayectorias educativas casi no existen.

En un avance hacia la universalización del acceso a la educación, cada uno de estos escenarios debe ser abordado desde su especificidad. Cada contexto representa un desafío único para las políticas educativas. Esta heterogeneidad entre territorios podría interpretarse como el resultado de que en cada punto de la geografía dimensiones centrales de la vida social, como lo son los aspectos demográficos, culturales, productivos, históricos y económicos, adquieren una combinación única, conforman un escenario educativo con sus propias especificidades, que reclaman propuestas pedagógicas e institucionales también únicas. Estas diferencias, esencialmente cualitativas, se traducen en distancias desiguales respecto del horizonte propuesto por las Metas 2021, y ciertos potenciales obstáculos operan como un ponderador de la urgencia y la intensidad de las acciones que deben ser desarrolladas en cada contexto. En este punto, aparece nuevamente la preocupación por la velocidad de las transformaciones y por la necesidad de generar acciones que desencadenen un proceso de convergencia hacia la igualdad de los logros educativos, en un futuro lo más cercano posible.

#### **4. LARGO PLAZO Y CORTO PLAZO: ¿ES POSIBLE ACELERAR LOS PROCESOS DE EXPANSIÓN?**

En el capítulo 1 se hizo referencia a que en aquellos países donde los adultos tienen mayor nivel educativo las trayectorias escolares de las nuevas generaciones están más cercanas a concretar la configuración esperada. En esos países, los niños, niñas y adolescentes de los sectores medios tienen un perfil educativo más cercano al de los sectores sociales más privilegiados que al de los sectores más bajos. Por el contrario, en los países donde la proporción de adultos con bajo nivel educativo está más extendida, la situación educativa de los niños, niñas y adolescentes es más precaria, y la situación de aquellos que provienen de los sectores medios es más cercana a la situación de los más pobres.

Este fenómeno tiene múltiples lecturas. La primera de ellas es que a los sistemas educativos les resulta más sencillo incorporar a los niños y niñas, retenerlos en las aulas y lograr prácticas exitosas, cuando éstos provienen de hogares donde el nivel de instrucción de sus padres es alto. Las explicaciones de por qué la inclusión educativa es más sencilla en estos casos son diversas. Por un lado, padres con mayor nivel educativo pue-

## → META GENERAL NOVENA

# Ampliar el espacio iberoamericano del conocimiento y fortalecer la investigación científica

## ESPACIO IBEROAMERICANO DEL CONOCIMIENTO Y LA EDUCACIÓN EN CIENCIA, TECNOLOGÍA Y SOCIEDAD (CTS)

JOSÉ ANTONIO LÓPEZ CEREZO\*

La meta general novena del proyecto “Metas Educativas 2021, la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios” propone ampliar el Espacio Iberoamericano del Conocimiento y fortalecer la investigación científica. En mi opinión, un elemento crucial de este desafío es estimular el interés y la proximidad a la ciencia por parte de los estudiantes de enseñanza secundaria, propiciando vocaciones científicas entre los jóvenes, y cultivar la atención sobre temas científicos y tecnológicos por parte de estudiantes de diversos niveles y diferentes especialidades. Un sistema científico-tecnológico robusto necesita un flujo constante de recursos humanos, y también necesita el apoyo de la ciudadanía de nuestros países. Bien conocidas son las pobres cifras de la región respecto del ingreso en carreras relacionadas con la ciencia o las ingenierías, y también nos resulta familiar el recorte en el presupuesto de Investigación y Desarrollo cada vez que un gobierno comienza a tener

dificultades económicas. Lo cierto es que, si no se demuestra mayor interés y apoyo por la ciencia, el Espacio Iberoamericano del Conocimiento no dejará de ser solamente un bonito ideal.

Un buen recurso para contribuir a cambiar el actual estado de cosas es la educación en Ciencia, Tecnología y Sociedad (denominada educación CTS). Este modelo educativo, originado en los años setenta en universidades estadounidenses, y que se implementó durante los años ochenta en la enseñanza secundaria de diversos países, ha comenzado tímidamente a tener cierta presencia en la región iberoamericana desde finales de la década de los noventa, gracias a los esfuerzos de investigadores sociales, educadores e instituciones de la región, así como por la acción de organismos internacionales, como UNESCO y la OEI. La educación CTS trata de cultivar el interés y la proximidad a la ciencia mediante la producción de cambios tanto en los contenidos educativos como en los métodos didácticos. Al centrarse

\* Catedrático en Lógica y Filosofía de la Ciencia, en la Universidad de Oviedo.

en los contenidos, se trata, en general, de comprender la ciencia y la tecnología en su contexto social, tanto en lo que atañe a factores de naturaleza social, política o económica que influyen en el cambio científico-tecnológico, como en todo lo concerniente a las posibles repercusiones éticas, ambientales o culturales propiciadas por ese mismo cambio. La ciencia no es una esfera aislada de la cultura ni un mundo mágico e inescrutable. Desmitificarla sin descalificarla es mostrarla como una empresa extraordinaria de avance del conocimiento y del poder, con sus potencialidades y sus peligros, como sucede con cualquier otro ámbito de la acción humana.

La educación CTS no se limita sólo a generar cambios de contenido curricular, también debe alcanzar los aspectos propios de la didáctica. Desde este punto de vista, el objetivo general del docente es la promoción de una actitud creativa, crítica e ilustrada, asumiendo la perspectiva de construir colectivamente los espacios de aprendizaje. Los estudiantes, en este sentido, asumen una mayor responsabilidad en el manejo de la clase, identificando los tópicos relevantes relacionados con el cambio científico-tecnológico, transformándose en agentes de aprendizaje que no se limitan a recibir información según el esquema clásico uno-muchos/arriba-abajo. Por el contrario, se trata de estimular a los estudiantes para que busquen respuestas a sus propias preguntas, utilizando una amplia variedad de recursos conceptuales y empíricos. Y también se trata de llevar los resultados del aprendizaje más allá del currículum y del aula escolar, apoyando incluso a los estudiantes para que emprendan la acción comunitaria cada vez que sea conveniente hacerlo.

Todos los niveles educativos son adecuados para llevar a cabo este tipo de cambios en contenidos y metodologías. Desde su origen, en el ámbito de la enseñanza superior, los programas CTS ofrecen un grado específico o

complemento curricular para estudiantes de diversas procedencias. Por un lado, se trata de proporcionar una formación humanista básica a los estudiantes de ingenierías y ciencias naturales. En este caso, el objetivo es desarrollar en los estudiantes una sensibilidad crítica acerca de cuáles podrían ser los impactos sociales y ambientales derivados de las nuevas tecnologías o de la implantación de las ya conocidas, lo que permite transmitir una imagen más realista de la naturaleza social de la ciencia y la tecnología. Por otro lado, se trata de ofrecer un conocimiento básico y contextualizado sobre ciencia y tecnología a los estudiantes de carreras de humanidades y ciencias sociales. En este caso, el objetivo es proporcionar a futuros jueces, economistas y educadores, entre otros, una opinión crítica e informada sobre las políticas científicas y tecnológicas que los afectarán como profesionales y como ciudadanos. En definitiva, todo estudiante, más allá de la carrera que curse, debe comprender la importancia de no ser un “analfabeto científico” y debe participar responsablemente en estos temas.

En la enseñanza secundaria, la educación CTS también puede ofrecer herramientas innovadoras de un gran potencial. Así lo ha demostrado en países como Inglaterra o los Países Bajos, donde existe un gran número de programas docentes y un respetable conjunto de materiales elaborados desde finales de los años setenta. Las diferentes opciones de implementación de CTS varían desde la introducción de temas CTS en los contenidos de las asignaturas de ciencias (injertos CTS) o la introducción de una asignatura CTS en el currículum (CTS pura), hasta reformas más profundas, como la reestructuración de los contenidos técnicos de las asignaturas de ciencias a partir del planteo de problemas sociales, como la construcción de puentes, la gestión del agua o la eliminación de residuos. Estos desafíos pueden desarrollarse a través de disciplinas aisladas, por medio de cursos

pluridisciplinarios o por proyectos pedagógicos interdisciplinarios. Cada una de estas opciones, sin ser exhaustivas ni mutuamente excluyentes, tiene lógicamente sus ventajas y sus inconvenientes, en términos de producción de materiales, gestión de espacios, preparación del profesorado, entre otras variables que implica la tarea pedagógica.

Sin perdernos en los detalles, no debemos olvidar el objetivo general de este enfoque educativo: ayudar a percibir la ciencia y la tecnología de un modo más cercano y familiar, capacitando a los estudiantes para que formen juicios sobre asuntos científico-tecnológicos de interés general, y estimularlos para que crezca en ellos la vocación por el estudio de las ciencias y la tecnología. En última instancia, estos objetivos coinciden con el de contribuir a salvar la brecha que todavía perdura entre la cultura humanista y la cultura científico-técnica. Durante demasiado tiempo una pared de cristal ha separado la enseñanza de las ciencias de la enseñanza de las humanidades. Aquél era un mundo de hechos, de conocimiento fáctico, y éste, de valores, de opiniones falibles. Esta distinción refleja la más tradicional separación de “hechos” frente a “valores” y hunde sus raíces en el pensamiento de la Grecia Clásica. Ésta es la distinción que funciona tras la consideración de que el conocimiento científico-tecnológico es una esfera separada de la cultura y la sociedad, sujeta a su propia lógica y ajena a influencias políticas o ideológicas. Este modo de ver las cosas también está en la base de una concepción tecnocrática de la gestión en los ámbitos vinculados con este conocimiento, como la política tecnológica, las políticas de salud o la política ambiental.

Sin embargo, si algo nos ha enseñado la investigación sobre aspectos sociales de la ciencia durante los últimos veinte años (es decir, la investigación CTS), es la inexistencia de una rígida separación

entre el mundo de los hechos y el de los valores. Del mismo modo que nuestra producción de juicios de valor está basada en la consideración de los hechos, nuestra comprensión de los hechos (naturales) está mediada por nuestra posesión de valores (culturales). No hay un mundo de los hechos libre de valores, del mismo modo que no hay una eficiencia absoluta que no dependa de algún fin o propósito.

Aprender participando debe significar aprender valorando, y estos valores deben estar basados en el conocimiento. Pero, siendo congruentes con los planteamientos CTS, no podemos entender el conocimiento como un mero fundamento, como un componente que se suma a la valoración y la acción. En francés existe una distinción de difícil traducción al español: es la que media entre las palabras *sage* y *savant*. *Sage* es el término que representa a alguien sabio, prudente, sensato; tiene el sentido del σοφός griego. *Savant* también puede traducirse como sabio, pero en el sentido de erudito y poseedor de conocimiento. El científico actual es *savant*, es un erudito avalado por credenciales. En cambio, el sabio de la Grecia Clásica poseía conocimiento pero, además, debía dar ejemplo mediante su conducta, lo que significa que era un conocimiento orientado por valores y comprometido con la acción. Éste –creo– debería ser el sentido de la educación CTS, en la nueva sociedad y en los nuevos espacios interregionales del conocimiento.

Formar ciudadanos que tengan conocimiento acerca del papel y las dimensiones sociales de la ciencia y la tecnología, motivándolos y capacitándolos para que se impliquen en debates sociales sobre estos temas, es –en mi opinión– hacer de cada clase un lugar de aprendizaje crítico, de protagonismo y de participación. En otras palabras, es hacer de la clase un lugar de encuentro entre el conocimiento y la acción.



den ser padres que –a partir de su experiencia personal– poseen una mayor valoración de la escuela y de la educación de sus hijos; en segundo lugar –y muy asociado con lo anterior– se sabe que estos padres cuentan con más recursos para acompañar a sus hijos en los procesos de aprendizaje, ayudándolos, por ejemplo, en sus tareas u orientándolos en el uso de los materiales. En tercer lugar, porque el nivel educativo de un adulto constituye un claro indicador de su pertenencia social. Un adulto con primaria incompleta o sin instrucción seguramente fue alguien que nació y vivió en un contexto de pobreza, marginalidad o exclusión. Por el contrario, un adulto con un alto nivel de instrucción muy probablemente proviene de las clases medias o altas, o accedió a formar parte de estos sectores. En el primer capítulo de este informe, quedó demostrado que los sistemas educativos son mucho más eficaces en contextos urbanos y con los sectores medios y altos que en las zonas donde habitan los estratos más bajos de la sociedad o en las zonas rurales. Todas estas explicaciones son posibles hipótesis desde donde comprender por qué en aquellos países donde el nivel de instrucción de los padres es más alto las trayectorias educativas de las nuevas generaciones están más cercanas a lo esperable, aunque sólo son hipótesis que se centran en la relación de las escuelas con las familias y con sus contextos de pertenencia.

Una segunda lectura de este mismo fenómeno es que aquellos países que tienen una proporción elevada de adultos con alto nivel de instrucción son países cuyos sistemas educativos se han desarrollado más tempranamente. El capítulo 2 del *Atlas de las desigualdades educativas de América Latina* del SITEAL ilustra bien este punto, al esbozar una reconstrucción de la historia de la expansión de los sistemas educativos de la región a partir del perfil educativo que tienen actualmente los adultos. Si en un país la mayoría de los adultos de 70 años de edad posee el nivel primario completo, ello indica que cuando esos adultos estaban en edad de terminar la escuela primaria (a comienzos de la década de los cincuenta) el alcance de la escolarización de ese nivel ya estaba muy extendido. Del mismo modo, en la medida en que se baja en la edad de los adultos, su perfil educativo nos va hablando de momentos cada vez más cercanos del proceso de expansión educativa. Así es posible, de un modo indirecto, hacer una reconstrucción aproximada del ritmo de expansión de los sistemas educativos, en cuanto a su capacidad de garantizar el acceso de los niños, niñas y adolescentes a la educación.

La Lámina 3.4.1 –tomada del Atlas mencionado– muestra el ritmo de expansión de la escolarización primaria y secundaria durante las seis últimas décadas en América Latina. Allí puede apreciarse cómo, en el nivel primario, el panorama era



### LÁMINA 3.4.1

Evolución de la escolarización primaria y secundaria en las últimas seis décadas

ARGENTINA  
URUGUAY

LOS PAÍSES FIGURAN EN LA DÉCADA EN LA QUE EL 90% DE LOS NIÑOS FINALIZÓ EL NIVEL PRIMARIO.



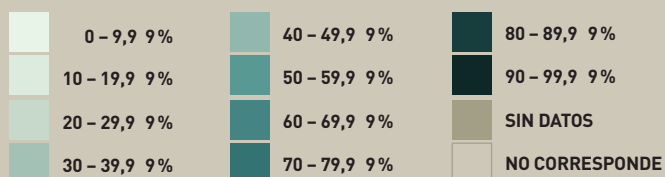
1955

1965

1975



LOS PAÍSES FIGURAN EN LA DÉCADA EN LA QUE EL 50% DE LOS ADOLESCENTES FINALIZÓ EL NIVEL SECUNDARIO.



claramente heterogéneo hacia mediados de la década pasada. Argentina, por ejemplo, se destacaba por tener una extensión de la cobertura y una graduación relativamente altas; en tanto existían otros países, en esos momentos, que estaban en los inicios de la expansión del nivel primario, como era el caso del Estado Plurinacional de Bolivia y de los países de la mitad superior occidental de América Central. A mediados de los años ochenta, Argentina y Uruguay superaban el nivel del 90% de terminalidad en el nivel primario, y durante la última década lo lograron Brasil, Colombia, México, Paraguay y Perú. Lo que se destaca en ese capítulo del Atlas es que en el mapa puede apreciarse un proceso de homogenización del panorama regional durante la última mitad del siglo pasado, al iniciarse el período analizado con países que estaban en momentos muy diferentes de la expansión educativa y que, sin embargo, fueron convergiendo en su recorrido hacia valores relativamente altos de cobertura.

CHILE  
PANAMÁ

BRASIL  
COLOMBIA  
MÉXICO  
PARAGUAY  
PERÚ



1985



1995



2005



CHILE

ARGENTINA  
PERÚ

BOLIVIA  
BRASIL  
COLOMBIA  
PANAMÁ  
PARAGUAY

FUENTE: SITEAL.

En el nivel medio, en cambio, el panorama es muy diferente. A mediados de los años cincuenta, los niveles de graduación eran bajos en todos los países. Incluso en el Cono Sur –en especial Argentina y Chile– se mostraba un panorama que evidenciaba un nivel medio reservado para un sector reducido de la sociedad. Pero luego de casi 60 años, la situación ha cambiado. Algunos países que ya muestran importantes logros en la escolarización secundaria –tal como quedó demostrado en el primer capítulo de este informe– coexisten con otros que todavía continúan ofreciendo una educación media para pocos. Los países del grupo 1 –Argentina, Chile y Perú– han superado la barrera del 50% de graduación entre las décadas del ochenta y el noventa, y el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Colombia, Panamá y Paraguay lo hicieron durante esta última década.

Retomando lo que se ha planteado en el capítulo 1 de este informe, se puede observar que, en aquellos países donde la expansión de los sistemas educativos es más

# Invertir más e invertir mejor

## ESFUERZO Y BENEFICIOS DE INVERTIR EN EDUCACIÓN

ALEJANDRO MORDUCHOWICZ\*

La educación ha tenido, en América Latina, importantes avances en el incremento de la cobertura escolar durante los últimos años. No obstante, aún quedan importantes esfuerzos por hacer. Alcanzar objetivos de cobertura universal y mejora de la calidad de los aprendizajes implicará la movilización de significativos recursos. Entre éstos, los recursos financieros ocupan un lugar de primer orden. Un reciente documento de la CEPAL<sup>1</sup> presenta las estimaciones sobre el costo monetario de alcanzar las Metas Educativas 2021, propuestas por la OEI para todos los sistemas educativos iberoamericanos.

Como es de esperar, el peso del esfuerzo financiero que demandará para la región cada meta dependerá de la situación que cada país presente como punto de partida. No obstante, en general, la mayor carga recaerá sobre el esfuerzo de garantizar el acceso y la cobertura de los distintos niveles de la educación básica: al finalizar el período, el 65% de los recursos adicionales debería destinarse a su cumplimiento. Dentro de los

niveles, dada la mayor matrícula que posee la escuela primaria, la relevancia de su inversión será menor. El mayor desafío fiscal lo constituirá la educación preescolar (47%), seguida de la secundaria (el tramo superior requerirá el 15% del total). En importancia, le siguen los recursos destinados a la alfabetización y a la posalfabetización (12%), y luego los destinados a los grupos socioeducativos vulnerables (8,5%). Dentro de diez años, la participación del equipamiento escolar y de la calidad sería mínima (sólo de un 2,6% del total).

Esto último nos lleva a recordar que la inversión a través del período no es uniforme. Precisamente, este último rubro representaría el 14% en 2011. Al finalizar el período (2021), el gasto educativo adicional respecto de la situación actual para cumplir las metas, excepto las de investigación y desarrollo, ascendería a casi 61.351 millones de dólares. Si bien bajo la óptica actual esta cifra impresiona, deben tenerse en cuenta las proyecciones de crecimiento de la región

\* Economista. Docente  
y consultor del IIPE-  
UNESCO, Buenos Aires.

1. CEPAL, *Metas educativas 2021: Estudio de costos*, Santiago de Chile, 2009. Véase en: <http://www.oei.es/metas2021/costos.htm>

y que la aplicación de las políticas será gradual. En función de ello, la CEPAL propone incrementar la inversión educativa, en promedio, un 0,1% anual del PIB de cada país hasta el año 2021. De este modo, la mayoría de las naciones podría encaminarse a la prosecución de las acciones que deben implementar para alcanzar las metas.

## LOS COSTOS DE NO EDUCAR

Los análisis tradicionales de las finanzas públicas de la educación siempre se han centrado en el cálculo de los distintos costos directos (por ejemplo, personal, equipamiento, infraestructura), en razón de la relevancia que éstos tienen para poder llevar a cabo las políticas públicas. Luego, usualmente, la restricción fiscal impone el ritmo y la posibilidad de la aplicación de esas políticas, condicionando su eficacia. Sin embargo, desde un punto de vista económico, este análisis es parcial, porque sólo considera una parte de la ecuación, sin tomar en cuenta que los costos de no emprender las políticas pueden adquirir una magnitud más significativa aún que las erogaciones que le demanda a las haciendas públicas cumplir el derecho a la educación.

Un rasgo notable de la educación es la variedad de dimensiones desde donde se la puede valorar. Así, puede ser importante en sí misma pero, a la vez, cumplir roles instrumentales. Dentro de estos últimos, en su faz económica, puede interesar desde una perspectiva individual o colectiva. Entre otras cosas, poseer educación aumenta las posibilidades de que una persona encuentre y tenga trabajo, sea menos vulnerable a cambios coyunturales en el mercado laboral o pueda tomar mejores

decisiones como consumidor.

Respecto de su rol social, se considera que la mayor formación de la fuerza de trabajo promueve el crecimiento económico.

Si bien no contamos con cálculos actualizados sobre las tasas de rentabilidad de la educación para el promedio de la región ni sobre su aporte al crecimiento de los países, sí disponemos de estimaciones que señalan que para un amplio conjunto de nuestros países se necesitarían entre 10 y 12 años de escolarización para aumentar la probabilidad de salir de la pobreza o para disminuir la posibilidad de caer en ella.<sup>2</sup>

No obstante estas necesidades, la tasa neta de escolarización del nivel primario en América Latina es del 92,7%, la de la secundaria básica es del 73,3% y la correspondiente a la secundaria superior es de un 50,7%. Además, si bien la conclusión del nivel primario es elevada, también es cierto que el 15% de los niños y niñas del primer quintil de ingresos no logra terminar este ciclo. En el nivel medio, el panorama es más desolador: entre los pobres, sólo el 52,3% concluye la secundaria básica y apenas el 23%, la superior.

Pero la educación no sólo implica costos para quienes no acceden a ella o para quienes la completan. También tiene consecuencias beneficiosas para las demás personas. Los economistas reconocen una variada gama de externalidades: se han verificado, por ejemplo, relaciones positivas entre la educación de una persona y su estado de salud y el de su familia, la escolarización recibida por sus hijos, y su influencia en las elecciones vinculadas con la fertilidad, entre otras.

2. CEPAL, ob. cit.



Además, los beneficios no monetarios de la educación no son sólo individuales sino también sociales. Entre los principales, se pueden mencionar: la cohesión social, la transmisión de valores democráticos y la reducción del delito.

Wolfe y Zuvekas<sup>4</sup> presentan un listado de dieciocho beneficios de la escolarización, entre los cuales sólo dos se ven reflejados en las mediciones tradicionales: la mayor productividad (medida a través de los diferenciales de salarios de mercado) y, eventualmente, los beneficios no salariales (a partir de algunas investigaciones sobre las condiciones laborales, según nivel educativo). Estos autores también señalan que una estimación conservadora del valor de las influencias distintas de las del mercado laboral es de la misma magnitud que las estimaciones de los efectos de un año adicional

de escolarización basadas en las retribuciones. En otras palabras, los cálculos tradicionales de tasas de retorno estarían subestimando notablemente el valor de la educación.

En síntesis, al costo de oportunidad del crecimiento y de los ingresos perdidos por no invertir más y mejor en educación, se le suma toda una gama de situaciones que el tradicional y limitado cómputo pecuniario no estaría tomando en cuenta. Por eso, si nuestros países no pudieran destinar el exiguo porcentaje del PIB señalado para elevar su nivel de escolarización –con todas las economías externas y efectos positivos que ello implica–, el problema debería tratarse dentro de una discusión más general, que excede a la de la propia viabilidad del financiamiento de una política de cobertura universal y mejora de la calidad.

4. Wolfe y Zuvekas, "Nonmarket outcomes of schooling", Discussion paper N°ro65-95, Institute for Research on Poverty, EE.UU., 1995.

reciente, las trayectorias de los estudiantes están más alejadas de las esperadas y, simultáneamente, los sectores medios poseen un perfil más cercano al de los sectores pobres. Esta última característica seguramente responde a que, durante los procesos de expansión, los sistemas van captando nuevos estudiantes “desde arriba hacia abajo” en la escala social. También se comprobó, en ese capítulo, que cualquiera sea el país analizado, puede constatar que los sectores más altos siempre desarrollan trayectorias más cercanas a la educación ideal.

Es evidente que el perfil educativo de las nuevas generaciones refleja la historia de cada país. Cada situación presente da cuenta del lugar que tienen las instituciones en el entramado social y habla de la madurez y la consolidación de los Estados como promotores y garantes de los niveles de educación alcanzados. Cuando en el diseño de las Metas Educativas 2021 se propone que cada país cuantifique sus propias metas en función de su situación actual, se está reconociendo esta diversidad de situaciones.

De todos modos, y más allá de pensar en las Metas 2021, la reflexión a la que invitan los datos analizados, tanto en el capítulo 1 como en el *Atlas de las desigualdades educativas de América Latina* del SITEAL, permite comprender que la universalización del acceso al conocimiento es un proceso que se logra lentamente, que refleja la historia de las instituciones, y que responde al lugar que ocupan los Estados en el proceso de desarrollo y a las estrategias que implementan para llegar a cada punto de sus territorios y a cada uno de sus sectores poblacionales. Esta complejidad constituye uno de los aspectos que pone a la universalización del acceso al conocimiento en la categoría de metas duras, al interpelar al Estado y al exigir una institucionalidad, sin la cual el techo de los procesos de expansión seguramente será más bajo que el horizonte deseado.

## 5. METAS BLANDAS Y METAS DURAS EN EL ACCESO AL CONOCIMIENTO

El Gráfico 3.1.1, presentado al inicio de este capítulo, muestra la trayectoria esperada en los procesos de aproximación a ciertas metas sociales. En la medida en que se va avanzando, los esfuerzos necesarios para consolidar pasos significativos en pos de esas metas son cada vez mayores. Es así como la curva se va achatando, frenándose en el nivel de logro esperado. De todos modos, la información presentada a lo largo de este capítulo permite sospechar que en la región coexisten diferentes curvas, en las cuales el techo de la expansión no responde al logro de la meta, porque existen factores que instalan techos más bajos que podrían obstaculizar ese logro. El Gráfico 3.5.1 intenta dar cuenta de esta situación. En él se propone como posible la coexistencia de curvas que tienden a estancarse en niveles inferiores al deseado. Ante esta situación, se plantea un interrogante: ¿cuáles son los posibles factores que están operando como barrera a la universalización del conocimiento?

A lo largo de este informe se han ido identificando algunos de estos factores, entre los cuales es necesario destacar por lo menos dos. Por un lado, la desigual distribución de la riqueza vigente en los países de la región, que obstaculiza la posibilidad de garantizar en todos los hogares el bienestar necesario para que sus niños, niñas y adolescentes puedan permanecer en la escuela, ajenos a la preocupación de generar ingresos para su supervivencia. Por otro lado, la debilidad de ciertos Estados de la región, que demuestran ser incapaces para operar como promotores y garantes de la educación. Esto último se hace visible en la imposibilidad manifiesta de garantizar el



# Invertir más e invertir mejor

## INVESTIR MAIS E MELHOR EM EDUCAÇÃO

JOSÉ MARCELINO DE REZENDE PINTO\*

Um dos poucos consensos existentes hoje em dia entre as diferentes nações refere-se à prioridade que deve ser dada à educação. Ela é condição necessária, embora não a única, para o desenvolvimento social e econômico e para o fortalecimento da democracia e do respeito à diversidade. O grande desafio, em especial para os países mais pobres, é transformar a prioridade colocada nos discursos e planos de governo em ações concretas. E a melhor forma para verificar se a educação é, de fato, prioridade consiste em analisar os gastos públicos com educação de um país.

Atualmente, é grande a diversidade do esforço educacional dos países ibero-americanos. Assim, observam-se desde países que destinam à educação 20% ou mais do total de seus gastos públicos, como El Salvador, Honduras, Guatemala, Honduras e México, até aqueles que gastam menos que 10%, como a República Dominicana, Equador, Panamá e Uruguai. Contudo, de pouco adianta destinar uma parcela importante dos gastos públicos para a educação se a carga tributária do país é pequena em relação ao PIB. Assim, embora El Salvador destine 20% de seu gasto público para educação, seu gasto educativo corresponde a apenas 2,8% do PIB do país.

Portanto, para fortalecer os gastos públicos com educação é fundamental ampliar as receitas tributárias dos países da região. Por outro lado, aplicar um percentual elevado em relação ao PIB em educação pode ter pouco impacto na ampliação da oferta e da qualidade se o país for pobre. Este é o caso do Estado Plurinacional de Bolívia: embora o país tenha destinado para educação 6,4% do seu PIB, o valor gasto por aluno, segundo dados da UNESCO, corresponde a menos de 1/10 do valor gasto pela Espanha, que aplicou 4,3% de seu PIB na área. Portanto, para que sejam efetivas, as políticas de investimento educacional devem estar articuladas com políticas de desenvolvimento dos países e de fortalecimento de suas finanças públicas. E, para que isso ocorra, é fundamental enfrentar o maior fantasma da região: a desigualdade na distribuição de renda. A melhor forma de desenvolver a economia e ampliar as receitas públicas é incluir, no mercado consumidor, novos segmentos da população. A experiência brasileira dos últimos anos, embora tímida e centrada em programas emergenciais de transferência de renda às famílias mais pobres é um exemplo claro de que isso é possível.

\* Universidade de São Paulo, campus de Ribeirão Preto.



Com certeza, a ampliação significativa da escolarização em todos os países da região ocorreu, em geral, sem uma correspondente ampliação dos gastos públicos em educação, o que levou a uma deterioração da qualidade da escola pública e aumentou ainda mais a dualidade dos sistemas educativos, com a fuga das classes médias para as escolas privadas. Esse processo fez que a escola pública ficasse esquecida, pois os agentes responsáveis pelas políticas públicas de educação (ministros, secretários, dirigentes educativos, etc.) e, muitas vezes, os professores que ali lecionam, nela não matriculem seus filhos. Esse fato reduz também o impacto da discussão das questões da escola pública na mídia, uma vez que o seu público consumidor e anunciante matricula seus filhos na rede privada, ao contrário, por exemplo, do que acontece nas nações mais ricas.

As metas previstas para assegurar 12 anos de escolarização de qualidade para todas as crianças e jovens da região e de ampliar o acesso à educação superior e ao ensino técnico profissional respondem a anseios antigos de toda a população e são imprescindíveis para um futuro com soberania e dignidade das nações da Ibero-américa. Não podemos subestimar, contudo, seus impactos financeiros, sob pena de reforçar a sensação de que elas são apenas retórica vazia; sentimento comum e justificável de povos tão acostumados a falsas promessas.

Considerando os padrões atuais de atendimento na região, do ponto de vista da quantidade da população a ser atendida e da qualidade da oferta, cumprir as metas estabelecidas implica em elevar progressiva e sistematicamente os gastos públicos

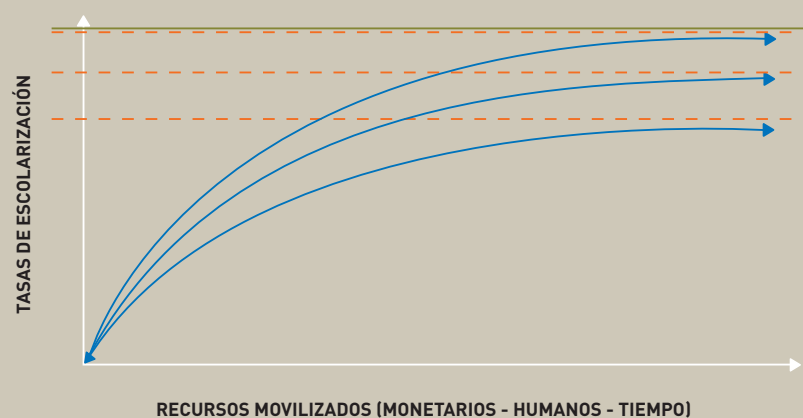
com educação para, no mínimo, 8% do PIB, mantendo-os neste nível até 2021. E isto deve ser feito de tal forma que, após esse período, os gastos públicos possam se estabilizar num patamar de 6% do PIB que é aquele praticado pelas nações desenvolvidas. Embora o esforço seja considerável, ele é factível, tomando como meta inicial para a região um gasto em educação de 6% do PIB, apenas em seis países (Chile, R. Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala e Peru) esse padrão de investimento implicaria em comprometer mais de 30% do total do gasto público com o setor educativo. Contudo, é preciso discutir quais as prioridades na destinação dos recursos adicionais. Em primeiro lugar, é fundamental assegurar um padrão mínimo de gasto por aluno na região, reduzindo as disparidades no interior de cada país e entre diferentes países. Um bom exemplo neste sentido é o Custo Aluno-Qualidade no Brasil (ver [www.campanhaeducacao.org.br](http://www.campanhaeducacao.org.br)). Nos países em que os recursos locais não permitissem atingir esse patamar, ele seria assegurado pelo Fundo Internacional Solidário, previsto na décima meta. Entendemos que a prioridade na aplicação dos recursos deve ser a valorização dos professores, assegurando-lhes um salário que seja, no mínimo, igual aquele obtido por profissionais com nível de formação equivalente. Hoje, os cursos de formação de professores são aqueles que possuem menor procura nas instituições de educação

superior. Além disso, em função dos baixos salários, professores formados em boas instituições optam por outras profissões no setor público e privado. Remunerar melhor os professores não é simples porque os salários docentes respondem por mais de 60% do total de gastos educacionais.

Outra questão central é melhorar a eficiência do gasto educacional. O caminho para se atingir esse objetivo passa necessariamente por fortalecer os usuários da escola pública (pais e alunos) na definição de prioridades e no controle dos recursos aplicados. Nesse aspecto, a experiência dos *School Board* dos EUA –na qual os recursos federais, estaduais e locais são encaminhados para um conselho eleito pela comunidade local usuária da escola pública, a quem cabe a gestão do sistema– é uma alternativa que merece atenção. Uma maior presença do judiciário na garantia do direito à educação também é importante. Para tanto, é importante incorporar na legislação dos países a destinação obrigatória de recursos financeiros para a educação. Medidas como a adotada pelo Brasil, que determina, em sua Constituição Federal, a destinação de um percentual mínimo da receita de impostos para a educação, ou como a implantada pela Argentina, que fixa, em lei, um percentual do PIB a ser destinado à educação, apontam caminhos promissores.

**GRÁFICO 3.5.1**

**Curvas posibles del avance hacia la universalización del acceso a los sistemas educativos, en contextos con diferentes grados de dificultad**



acceso a servicios educativos de calidad, es decir, que aseguren oportunidades de aprendizaje equivalentes para todos. Desde esta perspectiva, no caben dudas respecto de que las Metas Educativas 2021 se instalan en el espectro de lo que podrían llamarse metas duras en el campo de las políticas sociales.

En el año 1990, Rubén Kaztman y Pascual Gerstenfeld publicaban en la Revista de la CEPAL un artículo titulado “Áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social”. En aquel trabajo, los autores destacaban que las áreas blandas son aquellas cuyos logros no requieren de la movilización de grandes recursos. En las áreas duras, en cambio, quedan comprendidas aquellas que demandan no sólo grandes esfuerzos en términos de movilización de recursos sino que, además, y precisamente por ello, requieren de consensos mucho más difíciles de alcanzar, pues apelan a la modificación de aspectos estructurales de la sociedad.

Incidir en la redistribución de la riqueza, poner en discusión el modelo de desarrollo o avanzar en el rediseño de la base institucional desde la cual se consolidan los Estados son, indudablemente, pasos necesarios para el logro de la universalización del acceso al conocimiento. La importancia de esos desafíos coloca a los objetivos de las Metas Educativas 2021 en las áreas duras de la política social. Sin embargo, afortunadamente podría esperarse que, al constituirse estas metas como un proyecto regional, se facilite el logro de aquellos consensos que son necesarios para que las transformaciones deseadas se concreten. ■

# Evaluar el funcionamiento de los sistemas educativos y del proyecto Metas Educativas 2021

## LA EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS. HACIA LA CONSOLIDACIÓN DE LAS EXPERIENCIAS EN AMÉRICA LATINA

LILIA TORANZOS\*

Hoy es ampliamente generalizada la preocupación por la calidad de los servicios educativos y se reconoce su importancia en la agenda educativa de los países de América Latina, desde hace al menos dos décadas.

En este contexto y como respuesta efectiva a una preocupación creciente, el conjunto de dispositivos que proporcionan información sistemática acerca de las diferentes dimensiones del funcionamiento del sistema educativo adquiere una importancia estratégica. Por una parte, el diseño y la implementación de las políticas educativas requiere cada vez información más sensible sobre la realidad educativa; por otra parte, es imprescindible contar con información que proporcione clara evidencia sobre los resultados y las transformaciones que generan las intervenciones en materia de política educativa.

En esta línea, en los últimos 20 años, asistimos a la progresiva instalación

y extensión de diferentes experiencias de evaluación, nacionales y regionales; todas ellas creadas con la explícita intención de hacer más transparentes los resultados de la gestión y de las prácticas educativas y, además, más evidente la búsqueda de la mejora de la calidad.

El Seminario Regional sobre Sistemas de Medición de Logros Educativos organizado por la OREALC/UNESCO Santiago, en 1992, y la Asamblea General de la OEI de 1994 que da inicio al Programa “Medios e Instrumentos para la Evaluación de la Calidad de la Educación” (que en 1995 asumiera la V Cumbre Iberoamericana y transformara en el Programa de Cooperación para el Desarrollo de los Sistemas Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa) constituyen los primeros espacios de reflexión colectiva, de intercambio de experiencias y de fomento de la cooperación multilateral en el área de la evaluación educativa, con la intención de promover la instalación y consolidación

\* Experta iberoamericana en Evaluación educativa de la OEI, Directora del Curso de Evaluación educativa del CAEU-OEI y Co-coordinadora del SITEAL, OEI-IIPE/UNESCO.

de los espacios nacionales en materia de evaluación. En forma contemporánea, se crea un espacio de carácter regional, el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE) a partir de la OREALC/UNESCO Santiago, el cual en 1996 realiza su Primer Estudio Internacional Comparativo.

A partir de estas trayectorias, las experiencias nacionales y regionales de evaluación han adquirido diferentes perfiles y alcanzado diversos grados de desarrollo en los países de la región. Hoy, la evaluación es considerada como una herramienta para valorar el grado de mejora de la calidad de los sistemas y es concebida como un componente fundamental de la política educativa.

Sin embargo, este panorama no está exento de preocupaciones y profundos debates. El primero de los interrogantes que actualmente persiste cuestiona el para qué de la evaluación y, frente a ello, las experiencias nacionales ensayan respuestas diversas que, en general, se organizan alrededor de ideas asociadas con:

→ la evaluación como rendición de cuentas. En esta línea, los dispositivos de evaluación están destinados a promover mayor transparencia a los procesos de gestión, fomentar la participación formal de los ciudadanos y concretar una incipiente distribución de responsabilidades entre el Estado y la sociedad;

→ la evaluación como espacio de aprendizaje. La definición básica de todo proceso de evaluación incluye la idea de que la evaluación permite hacer visible aquello que de otro modo permanecería oculto. En este

sentido, se enfatiza la capacidad “iluminativa” que tiene la evaluación en tanto pone de manifiesto aspectos de la realidad cuyo conocimiento no es de fácil acceso;

→ la evaluación como herramienta de planificación. Este modo de concebir la evaluación se asocia directamente con la idea que Landsheere (1999)<sup>1</sup> aporta acerca del “pilotaje del sistema educativo”. A partir de ello, la evaluación se concibe como un componente imprescindible de todo proceso de planificación, que implica recolectar regular y sistemáticamente información, su análisis, interpretación, valoración, formulación de conclusiones y adopción de decisiones sobre acciones institucionales. Se comporta, en efecto, como un dispositivo amplio y complejo de seguimiento y monitoreo. De este modo se observa una marcada tendencia a procurar consolidar estos dispositivos productores de información, con el propósito de estimular y promover esta metodología para la toma fundada de decisiones;

→ la evaluación en relación con la calidad y la mejora. En ningún caso los señalamientos anteriores constituyen opciones excluyentes; por el contrario, sus diferencias residen en los énfasis y los propósitos centrales que persiguen y en la ubicación de los procesos de evaluación al servicio de los objetivos educativos. En este sentido, el énfasis está colocado en el reconocimiento del valor político que supone toda intervención en términos de evaluación y, a la vez, considera una mirada más integral acerca del aporte que los procesos de evaluación realizan en forma concurrente.

1. Gilbert G. Landsheere, “El pilotaje de los sistemas educativos”, Madrid, Muralla, 1999.



Tal como señala Lanza (2008),<sup>2</sup> estas preocupaciones por definir el para qué de las acciones de evaluación se ven reflejadas en un conjunto de debates y transformaciones de carácter conceptual y metodológico que desde su aparición han reconocido las experiencias nacionales de evaluación de los sistemas educativos y que reflejan el estado de la cuestión en el presente.

Actualmente, en gran parte de los países de América Latina, los sistemas de evaluación se encuentran transitando un proceso de consolidación, en el que enfrentan un conjunto de desafíos, como los siguientes.

Las iniciativas de evaluación se centran al principio en la evaluación de los logros académicos de los alumnos, pero progresivamente tienden a abarcar más ámbitos: los programas y proyectos, las instituciones, el desempeño docente, entre otros. Esta mirada más amplia y la concurrencia y articulación de iniciativas contribuyen efectivamente a la construcción de acciones más complejas y completas, próximas a la estructura de reales sistemas de evaluación.

Se observa una marcada tendencia a sustituir las nociones más monolíticas que orientan el marco de la evaluación por visiones más pluralistas y complejas, que reflejan, al menos en parte, la propia complejidad de la realidad educativa actual.

Se manifiesta una notable extensión de la noción de evaluación como una

acción de carácter político, abandonando la idea de considerarla como una herramienta exenta de valores y compromiso.

En el mismo sentido que el punto anterior, se produjeron notables cambios respecto de qué se entiende por finalidad de la evaluación. Así, se observa mayor énfasis en su carácter iluminativo sobre el instrumental y, asociado a ello, se insiste en el carácter político de la evaluación.

Por último, se observan ciertos cambios de carácter estructural en tanto se produce una creciente inclusión de la evaluación entre los mecanismos de gestión de los sistemas educativos. Todo ello implica una notable ampliación de la cobertura de las acciones de evaluación y una mayor integración e interdisciplinariedad en el abordaje de los modos y modelos de evaluación.

En este complejo y dinámico marco, las Metas Educativas 2021 constituyen una oportunidad efectiva y privilegiada para promover el desarrollo y la consolidación de las experiencias nacionales de evaluación. Así, el desafío actual consiste, por una parte, en diseñar sistemas de evaluación que promuevan la integración de las prácticas evaluativas como forma de aprendizaje y, por otra parte, en promover la convergencia y articulación de los esfuerzos que en materia de evaluación se desarrollan en los diferentes ámbitos del sistema educativo.

2. Hilda Lanza, "Las políticas de evaluación educativa en América Latina", presentación realizada en el Seminario CEM-OEI, en julio de 2008.



CONCLUSIONES



## CONCLUSIONES

El acuerdo asumido por los países de América Latina para avanzar en forma conjunta hacia el cumplimiento de las Metas Educativas 2021 debería ser interpretado como un reconocimiento de al menos dos aspectos centrales que presenta el panorama educativo de la región. En primer lugar, si bien es cierto que se han podido identificar avances significativos en la situación educativa durante las últimas décadas, aún queda mucho por hacer en busca de garantizar el acceso al conocimiento a todos los niños, niñas y adolescentes de las nuevas generaciones. Las desigualdades observadas entre los países y en el interior de cada uno de ellos respecto de cuestiones tan importantes como el acceso a los sistemas educativos, las características de la oferta escolar y los logros de los alumnos manifiestan que, en América Latina, el objetivo de acceder al conocimiento aún constituye un privilegio de los sectores mejor posicionados. El gesto de justicia implícito en la búsqueda de una educación de calidad para todos todavía es una deuda –en mayor o menor medida– en cada uno de los países de América Latina. Por lo tanto, avanzar hacia la meta de universalizar el acceso al conocimiento es una prioridad que merece ser enfatizada en la agenda política de la región.

En segundo lugar, puede observarse que las acciones que quedan por implementar para avanzar hacia el objetivo de la universalización son cada vez más difíciles de concretar y, por otra parte, representan esfuerzos que, en la mayoría de los casos, exceden lo que puede hacer cada uno de los países por sí mismo de manera aislada. Esto significa que el logro de las metas sólo será posible en la medida que el compromiso se aborde como un proyecto regional, donde la alianza entre los países no sólo permita la transferencia de recursos y experiencias, sino que imprima a las acciones una legitimidad sin la cual difícilmente se pueda avanzar en la redefinición de ciertos equilibrios que se necesitan para producir los cambios esperados.

Es importante detenerse a revisar el primer aspecto enunciado. A lo largo de este informe se pudieron identificar algunos de los principales desafíos con los que se enfrenta actualmente América Latina al asumir el compromiso de las Metas Educativas 2021. Algunos de ellos se relacionan con rasgos propios de la región, como lo son las desigualdades que perduran entre los países y dentro de los países, y la presencia de amplios sectores de la población en situación de pobreza y exclusión, como efectos directos de esas desigualdades estructurales. Otros desafíos se relacionan con el funcionamiento de los propios sistemas educativos, la calidad de la oferta, la formación de sus docentes y los logros obtenidos por sus estudiantes. En tercer lugar, y ya desde una perspectiva temporal, existen desafíos que surgen al constatar que los avances hacia la universalización en el acceso al conocimiento son cada vez más costosos, requieren de mayor esfuerzo y –consecuentemente– son más lentos o conflictivos.

La tipología desarrollada en el primer capítulo de este informe pone en evidencia que los países afrontan el desafío de avanzar hacia la universalización desde realidades educativas muy diferentes. La región presenta países donde el acceso y la graduación en el nivel primario están prácticamente universalizados y donde la proporción de adolescentes que logra completar la totalidad del nivel medio llega a más de dos tercios del total. Pero hay otros países donde más del 20% de los niños y niñas no logra completar la primaria y donde el nivel medio es un privilegio de una minoría socialmente acomodada, mientras todavía perdura una proporción relevante de niños y adolescentes que crece sin tener ninguna relación con los sistemas educativos. Además, estas profundas desigualdades entre países se reproducen en el interior de



la mayoría de ellos. Los adolescentes de las clases medias y altas de los sectores urbanos logran trayectorias educativas exitosas, y aquellos que provienen de las familias más pobres, de las comunidades indígenas o de los sectores urbanos más marginados son quienes, con muchísima más frecuencia, ven frustradas sus carreras educativas o acceden a prácticas de menor calidad.

Como ya se ha enfatizado en cada uno de los informes anteriores del SITEAL, la persistencia de una proporción mayúscula de familias cuyos ingresos provienen exclusivamente de trabajos en el sector informal, de tareas rurales de baja calificación, de changas u otras formas de supervivencia –que manifiestan el carácter excluyente de los mercados laborales de la región– atenta contra el derecho de sus niños y niñas al disfrute de las condiciones básicas de bienestar que permiten acceder al sistema educativo, permanecer asistiendo a clase en forma diaria durante al menos 12 años y, en esa cotidianidad escolarizada, participar de prácticas educativas de calidad. Es evidente que las grandes desigualdades que resultan de la injusta distribución de la riqueza que se genera en la región pueden llegar a constituir uno de los principales obstáculos que deberán ser removidos, si se pretende avanzar hacia el logro de las metas.

Por otra parte, una ligera revisión de la información que ofrecen estudios como el SERCE (Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo, de OREALC-UNESCO) y PISA (Programme for International Student Assessment, de OCDE) alcanza para constatar que las desigualdades educativas no sólo se manifiestan entre quienes tienen acceso al sistema educativo y quienes no; ellas también están presentes dentro de cada sistema educativo, lo que multiplica el carácter selectivo y reproductor de desigualdades en las prácticas educativas que opera en nuestra región. En cuestiones básicas como el acceso al agua potable o aquellas vinculadas con el acceso a recursos fundamentales para el despliegue de prácticas educativas de calidad (libros, materiales didácticos o computadoras, entre otros), e incluso en la formación diferencial de los docentes, es posible corroborar que los recursos de la oferta educativa no sólo están distribuidos de un modo desigual sino que, además, esa desigualdad afecta especialmente a los sectores más postergados, lo que neutraliza el potencial de integración que la escuela debería ejercer.

Este panorama de desigualdad ante la calidad de las prácticas educativas se completa cuando se revisan los magros rendimientos de aprendizaje que alcanzan los estudiantes de la región. Al hacer foco sobre las preocupaciones pedagógicas, intentando responder a la pregunta sobre qué aprenden nuestros alumnos en la escuela, los resultados muestran un panorama preocupante, al advertirnos que no más del 20% de ellos alcanza niveles de desempeño considerados suficientes en las evaluaciones del nivel primario, mientras, en el nivel secundario, la situación muestra ribetes todavía más severos. Todo indica que los esfuerzos comprometidos en la mejora de la calidad de la educación aún no son suficientes y que, durante los próximos años, los Estados deberán redoblar su compromiso y sus acciones. Las preguntas sobre qué aprenden nuestros alumnos y en qué condiciones lo hacen continúan renovadamente vigentes y constituyen el eje de los próximos desafíos.

Este informe alerta, en especial en el tercer capítulo, sobre la amenaza que representa el posible fin de la expansión educativa. Durante la última década, los avances hacia la universalización del acceso al conocimiento han sido muy inferiores a los de la década anterior –en muchos casos, incluso han sido nulos– y esto ocurre mientras muchos niños, niñas y adolescentes todavía permanecen excluidos de los sistemas educativos. No obstante, el reconocimiento de este hecho potencia una serie de hipótesis de trabajo, entre las que se encuentran dos a destacar especialmente. La primera

hipótesis considera la idea de que las estrategias que hasta ahora han sido exitosas en el avance hacia la plena escolarización de las nuevas generaciones fueron configurando un nuevo escenario educativo, en el cual actualmente pierden eficacia. Hoy, luego de más de una década de significativa expansión de los sistemas educativos, hace falta desarrollar nuevas políticas; el escenario exige respuestas diferentes incluso para poder avanzar hacia el mismo objetivo.

La segunda hipótesis de trabajo que merece ser instalada en el debate educativo sostiene que existen aspectos estructurales (propios de la conformación de las sociedades latinoamericanas) que obstaculizan la posibilidad de hacer efectivo el desafío de garantizar a todos los niños, niñas y adolescentes una educación de calidad. Esto se evidencia, entre otras cosas, al observar que los techos que detienen los procesos de expansión educativa son más bajos en aquellas sociedades con menor grado de desarrollo económico o social, o entre los sectores más pobres de toda la región. En síntesis, el presente informe muestra, a lo largo de sus capítulos, que el desafío que asumen los Estados al comprometerse con las Metas Educativas 2021 es doblemente complejo, por la magnitud de lo que queda por hacer y por la profundidad de los cambios que es necesario instaurar para avanzar hacia su cumplimiento.

De todos modos, el escenario desde el cual se abordan estos desafíos ofrece elementos que permiten dar sustento a la posibilidad de que las metas educativas sean alcanzadas. En primer lugar, y tal como se viene enfatizando en los informes anteriores, el panorama político y económico que se fue configurando en América en el transcurso de la última década ofrece algunas características verdaderamente apropiadas para enfrentar el desafío. Ya constituye una realidad la consolidación de cierto equilibrio económico en cada uno de los países, lo que se traduce en mayor estabilidad, crecimiento sostenido de las economías y mejor distribución de la riqueza. Esta nueva dinámica tiene dos implicancias muy relevantes: por un lado, una mayor disponibilidad de recursos en la región destinados al logro de objetivos educativos y, por otro lado, como consecuencia del uso de recursos genuinos para el financiamiento de las políticas, una mayor autonomía al momento de decidir cuáles son las prioridades y las estrategias de acción que deben implementarse para avanzar. Esta autonomía política y financiera, en un marco de profunda revisión de los alcances y limitaciones de las políticas sociales y educativas implementadas en la década de los noventa, incentivó en el escenario actual un clima de profundo debate sobre la necesidad de diseñar una nueva generación de políticas públicas para la región. En este debate se inscriben las Metas Educativas 2021.

En segundo lugar, y como efecto de este clima de reflexión e intercambio que se vive en América Latina, es posible afirmar, a partir de un consenso bastante extendido, que la educación es un derecho irrenunciable. Ya se mencionó este punto en la introducción del informe, cuando se comentó que puede apreciarse un salto cualitativo en la nueva generación de leyes de educación que se han sancionado durante la última década, pues en ellas se reconoce a la educación como un derecho de todos y de todas, al mismo tiempo que se define a los Estados como responsables de garantizar el acceso a este derecho a toda la población. Este cambio de concepción en las normativas, más allá de ser una declaración de principios, representa el compromiso de los Estados por consolidar una nueva institucionalidad, desde donde hacer efectivo el acceso universal al conocimiento.

Como resultado de este cambio, hoy pueden apreciarse valiosos esfuerzos en pos de avanzar en dos aspectos considerados clave para que se efectivice el rol de los Estados como garantes del derecho a la educación. Por un lado, la construcción de un marco

normativo e institucional desde el cual se pueda exigir a los Estados el cumplimiento de este derecho fundamental. La posibilidad de exigir es precisamente una de las grandes diferencias entre un derecho y una dádiva y, afortunadamente, el debate sobre la exigibilidad de los derechos sociales ha demostrado significativos avances en la región, en especial durante los últimos años. Por otro lado, un segundo aspecto clave es garantizar la gratuidad de la educación. Varios son los países donde aún no está asegurada la gratuidad de la educación para todas las personas y este hecho es estructuralmente incompatible con el reconocimiento de la educación como derecho.

En el tercer capítulo de este informe se abordó la distinción entre las denominadas metas blandas y metas duras en el campo de las políticas sociales y educativas, y fue analizado cómo el avance necesario para hacer efectivas las Metas Educativas 2021 coloca a la agenda de la región en el campo de las metas duras. Así, se pudo apreciar que en América Latina existen al menos dos dimensiones estructurales que representan obstáculos a la universalización del acceso al conocimiento y que requieren ser abordadas con urgencia. Por un lado, como ya se destacó, se debe someter a discusión el actual modelo de desarrollo y los mecanismos de distribución de la riqueza, con el fin de garantizar a cada grupo familiar las bases de bienestar necesarias para que sus niños, niñas y adolescentes puedan acceder a la educación como actividad prioritaria y fundamental durante al menos 12 años de su vida. Por otro lado, se debe subrayar la necesidad de fortalecer a los Estados en su capacidad de orientar los procesos económicos, sociales y educativos, para que ellos puedan garantizar en cada punto de sus territorios una educación de calidad.

Las metas se convierten en duras cuando su logro requiere de acciones que ponen en discusión equilibrios históricos y cuando llevan a priorizar el interés colectivo por sobre el interés de los sectores que hoy detentan los mayores privilegios. Si para hacer efectivas las Metas Educativas 2021, se hace necesario poner en debate el modelo de desarrollo y el modelo de Estado que cada país posee, sin duda, hace falta un compromiso político y social muy importante. En este punto de la reflexión adquiere especial relevancia el hecho de que este proyecto no constituye un plan que cada país inicia por separado, sino que se trata de una iniciativa abordada como un proyecto regional, que involucra en forma conjunta y articulada a todos los países de Iberoamérica. Esta cualidad es la que confiere a las Metas Educativas 2021 la magnitud y la legitimidad necesarias para que en cada país se pueda avanzar, aun sobre las resistencias de quienes deben ceder sus privilegios, en pos de una educación de calidad para todos. ■





## OBSERVACIONES METODOLÓGICAS

La mayor parte de los datos presentados en este informe surge del procesamiento de los microdatos obtenidos en las Encuestas a hogares que se realizan periódicamente en los países de la región. Este procesamiento permitió contar con información comparable entre los países. También se procesaron los Censos correspondientes a la ronda 2000, mediante el sistema de procesamiento en línea (Redatam) y los microdatos del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE, 2006), llevado a cabo por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, de OREALC/UNESCO.

La siguiente tabla enumera los nombres de los organismos oficiales que, en cada país, llevan a cabo los relevamientos que han sido procesados por el SITEAL para la elaboración del Informe 2010. También se presenta la denominación de los instrumentos de relevamiento, el nivel de cobertura y los años considerados.

### ENCUESTAS DE HOGARES Y CENSOS DE POBLACIÓN EMPLEADOS COMO FUENTE PARA LA ELABORACIÓN DEL INFORME SITEAL 2010

PAÍS	NOMBRE DEL RELEVAMIENTO	NOMBRE DEL ORGANISMO	COBERTURA	AÑOS CONSIDERADOS
<b>ARGENTINA</b>	Encuesta Permanente de Hogares (EPH)	Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)	Urbana	2006
<b>ESTADO PLURI-NACIONAL DE BOLIVIA</b>	Encuesta Continua de Hogares (ECH)	Instituto Nacional de Estadística (INE)	Total del país	2005
<b>BRASIL</b>	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)	Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística (IBGE)	Total del país	2008
<b>COLOMBIA</b>	Encuesta Nacional de Hogares (ENH)	Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)	Total del país	2006
<b>COSTA RICA</b>	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM)	Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)	Total del país	2008
<b>CHILE</b>	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)	Gobierno de Chile. Ministerio de Planificación (MIDEPLAN)	Total del país	2006
<b>ECUADOR</b>	Encuesta de Empleo, Subempleo y Desempleo (EESD)	Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC)	Total del país	2008
<b>EL SALVADOR</b>	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM)	Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC)	Total del país	2008
<b>GUATEMALA</b>	Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)	Instituto Nacional de Estadística (INE)	Total del país	2006
<b>HONDURAS</b>	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM)	Instituto Nacional de Estadística (INE)	Total del país	2007
<b>MÉXICO</b>	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)	Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI)	Total del país	2008
<b>NICARAGUA</b>	Encuesta Nacional sobre Medición de Nivel de Vida (EMNV)	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)	Total del país	2005



PAÍS	NOMBRE DEL RELEVAMIENTO	NOMBRE DEL ORGANISMO	COBERTURA	AÑOS CONSIDERADOS
NICARAGUA	Encuesta Nacional sobre Medición de Nivel de Vida (EMNV)	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)	Total del país	2005
PANAMÁ	Encuesta de Hogares (EH)	Contraloría General de la República de Panamá	Total del país	2008
PARAGUAY	Encuesta Integrada de Hogares (EIH)	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC)	Total del país	2008
PERÚ	Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0)	Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)	Total del país	2007
REPÚBLICA DOMINICANA	Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT)	Banco Central de la República Dominicana	Total del país	2008
URUGUAY	Encuesta Continua de Hogares (ECH)	Instituto Nacional de Estadística (INE)	Total del país	2008
ARGENTINA	Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001	Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)	Total del país	2001
COLOMBIA	Censo General 2005	Departamento Nacional de Estadística	Total del país	2005
COSTA RICA	IX Censo Nacional de Población y V de vivienda	Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)	Total del país	2000
ECUADOR	VI Censo de Población y V de Vivienda 2001	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)	Total del país	2001
GUATEMALA	XI Censo Nacional de Población y VI de habitación, Guatemala 2002	Instituto Nacional de Estadística (INE)	Total del país	2006
HONDURAS	XVI Censo Nacional de Población y Vivienda	Instituto Nacional de Estadística (INE)	Total del país	2001
MÉXICO	II Censo de Población y Vivienda 2005	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)	Total del país	2005
PANAMÁ	X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2000	Dirección de Estadística y Censo	Total del país	2000
EL SALVADOR	VI Censo de Población y V de Vivienda 2007	Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC)	Total del país	2007
PARAGUAY	Censo Nacional de Población y Viviendas 2002	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC)	Total del país	2002

Los mapas presentes en los Capítulos 1 y 3 de este informe han sido realizados con el propósito de representar información estadística de forma gráfica y a una escala relativamente pequeña, por lo tanto, los rasgos territoriales se encuentran simplificados y afectados por el proceso de generalización cartográfica. Los límites y las designaciones empleados en la presente publicación no implican una expresión de opinión del IIPE ni de la OEI concernientes al estado legal de un país o territorio ni concernientes a la delimitación de sus fronteras.

## DEFINICIONES DE INDICADORES Y CONCEPTOS

**Brecha capital educativo alto - capital educativo bajo:** constituye una medida de desigualdad intergrupala que expresa las diferencias de tasas o porcentajes en términos relativos, tomando como población de referencia a la procedente de los hogares con capital educativo bajo. A nivel operativo, se calcula como cociente entre las tasas o porcentajes de quienes proceden de hogares con capital educativo alto y los que provienen de hogares con capital educativo bajo.

**Brechas raciales o étnico - culturales:** se calculan con el mismo criterio, de manera que la población de referencia la constituyen los afrodescendientes o los indígenas, respectivamente. En ambos casos, la población considerada en el numerador es la población blanca.

**Brecha geográfica urbano - rural y rural - urbana:** se calculan con el mismo criterio, de manera que la población de referencia pertenece en el primer caso a las áreas rurales y en el segundo, a las urbanas.

**Brecha de género varones - mujeres y mujeres - varones:** se calculan con el mismo criterio, de manera que la población de referencia pertenece en el primer caso a los varones y en el segundo, a las mujeres.

**Capital educativo del hogar:** da cuenta de la historia social de los referentes del hogar, ya que remite a sus logros educativos. Constituye una aproximación al nivel sociodemográfico de los hogares.

Para construir la variable clima educativo del hogar se sumaron los años de escolaridad de los miembros del hogar que tienen 18 años o más y se dividió esta suma por el número de miembros de esas edades. Fueron excluidos tanto del numerador como del denominador los miembros del hogar con años de escolaridad desconocidos. A la vez, los años de escolaridad de la población de 18 años o más fueron estimados a partir de la combinación de la información suministrada por las variables “nivel educativo al que asiste” o “máximo nivel educativo al que asistió” y “último grado o año aprobado”. Finalmente, se clasificó a los niños, niñas y adolescentes en función de las características educativas de los hogares en los que residen.

En función del indicador **clima educativo del hogar** se distinguieron tres tipos de hogares:

- **a. hogares con capital educativo bajo:** aquellos en los que el promedio de años de escolarización de los miembros mayores de 17 años residentes en el hogar es inferior a 6;
- **b. hogares con capital educativo medio:** aquellos en los que el promedio de años de escolarización de los miembros mayores de 17 años residentes en el hogar está entre 6 y menos de 12 años;
- **c. hogares con capital educativo alto:** aquellos en los que el promedio de años de escolarización de los miembros mayores de 17 años residentes en el hogar es igual o superior a los 12 años.

**Ingresos per cápita del hogar:** indican el nivel de recursos materiales con que cuenta un hogar para acceder a bienes y servicios. En términos operativos, es el cociente entre la suma de los ingresos monetarios de todos los miembros del hogar provenientes de todas las fuentes (laborales, rentas, beneficios previsionales, etc.) y el total de miembros del hogar. A partir de este cociente se ordenan los hogares en deciles. En general, el peso relativo de las personas que residen en el 30% de los hogares con menores ingresos per cápita es mayor al 30%, ya que los hogares más pobres son de mayor tamaño que los que cuentan con más recursos.

**Máximo nivel de educación alcanzado:** permite conocer el perfil educativo de la población a partir de su distribución en las siguientes categorías: sin instrucción, primaria

incompleta, primaria completa, secundaria incompleta, secundaria completa, terciaria o universitaria incompleta, y terciaria o universitaria completa. Se considera población sin instrucción a la que nunca asistió a un establecimiento educativo formal.

Para las personas que no asisten pero asistieron, el máximo nivel de educación es aquel al que accedieron antes de abandonar sus estudios formales, independientemente de haber completado el nivel. La población que asiste, en cambio, está siempre incluida en la categoría incompleto del nivel educativo que se encuentra cursando.

**Tasa de analfabetismo de la población mayor de 14 años:** es el cociente entre el número de personas mayores de 14 años que no saben leer ni escribir y el total de población mayor de esta edad, por cien.

**Tasa de asistencia o tasa específica de escolarización por grupo de edad:** es el cociente entre la población de determinada edad que está escolarizada y el total de población de dicho grupo de edad, por cien.

**Tasa neta de escolarización por nivel:** expresa en qué medida la población que por su edad debiera estar asistiendo a la educación primaria o secundaria común efectivamente está escolarizada en ese nivel.

**Contexto sociodemográfico de las escuelas:** este indicador se utilizó en el análisis de los datos provenientes del SERCE, e indica las características sociales y geográficas del entorno en que está emplazada cada escuela, de acuerdo con los datos aportados por sus directores. Para la construcción de esta variable se utilizó la pregunta: “¿En qué tipo de área está localizada esta escuela?”, correspondiente al Cuestionario de Escuelas que responde cada director. Se consideró “URBANA - alta y media” a las categorías “urbana de clase alta y urbana de clase media”, “URBANA - baja y marginal” a las categorías “Urbana de clase baja y urbano marginal”, y “RURALES” a la categoría equivalente. ■

## SISTEMAS DE INFORMACIÓN PARA CONSULTA EN INTERNET

El esfuerzo realizado para poner a disposición, en Internet, información estadística, sistematizada y actualizada de forma permanente transformó a este recurso en un espacio obligado de consulta. Al conocer la eficacia de esta modalidad, se comprueba que la información suministrada en papel suele quedar desactualizada casi al momento de publicarse. Además, el acceso, la administración y el uso de la información estadística se realizan de un modo más ágil y eficiente cuando ésta se presenta en formato digital.

Por esta razón, a continuación se presenta una selección de portales y sitios de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Iberoamericanos que, en conjunto, concentran la mayor parte de la información estadística ofrecida en Internet para realizar un diagnóstico de la situación educativa en América Latina.

Esta presentación de los datos disponibles reemplaza al Anexo estadístico publicado en informes anteriores.

### **OEI - Metas Educativas 2021**

**Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura**

<http://www.oei.es/metas2021/>

Puede consultarse el apartado de la OEI en Internet dedicado a la presentación, la difusión y el monitoreo del nivel de cumplimiento de las “Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios”.

### **SITEAL - Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina**

<http://www.siteal.iipe-oei.org/index.asp>

El SITEAL es el sistema de información que desarrollan en forma conjunta el Instituto Internacional de Planeamiento Educativo (IIPE-UNESCO) y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). En su sitio en Internet se presenta un conjunto de indicadores que permiten realizar el monitoreo de la situación educativa de América Latina.

### **UN DATA - A World of Information**

<http://data.un.org/>

En este sitio se concentra la información compilada y producida por la mayor parte de las agencias de las Naciones Unidas. En la gran mayoría de los casos, se trata de la última información publicada por cada uno de los organismos. Los datos publicados en informes anteriores se encuentran disponibles en los sitios de cada una de las agencias.

#### **→ UNESCO - Institute for Statistics**

[http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=143&IF\\_Language=eng](http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=143&IF_Language=eng)

Información mundial sobre el sistema y la situación educativa, sobre cultura y comunicación, ciencia y tecnología.







## ¿QUÉ ES EL SITEAL?

El Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL), iniciado en 2003, es un programa que desarrollan en forma conjunta el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO (IIPE - UNESCO, Sede Regional Buenos Aires) y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).

El objetivo del programa es realizar un seguimiento del panorama social y educativo de la región, estructurado en torno a la idea de que para poder garantizar una educación de calidad para todos los niños, niñas y adolescentes de América Latina es necesario recuperar una visión universal de las políticas educativas, que incorporen en su concepción los desafíos que emergen tanto de las profundas desigualdades estructurales que padece la región como de su gran diversidad cultural.

Como aporte al debate educativo, y también al diseño y posterior ejecución de las políticas, el SITEAL se propone dar cuenta de las múltiples configuraciones que adquiere la relación entre escuela y comunidad en cada espacio de la geografía, ofreciendo claves para impulsar acciones sensibles sobre la heterogeneidad de las situaciones educativas que coexisten en cada uno de los países de América Latina.

La estrategia elegida para alcanzar este objetivo prioriza la sistematización, la producción y el análisis de la información cuantitativa, producida por diversos organismos públicos de los países de la región.

Más específicamente, las actividades del SITEAL tienen como meta:

- analizar tendencias a partir del seguimiento de un conjunto de indicadores representativos de las principales dimensiones de la cuestión social y educativa;
- captar la complejidad de los diversos escenarios sociales que se van conformando en la región, destacando la heterogeneidad de contextos en los que debe operar el sistema educativo;
- identificar nuevos fenómenos sociales y educativos, a partir de una exploración permanente de la información;
- plantear hipótesis sobre escenarios futuros que orienten la toma de decisiones educativas en el mediano y en el largo plazo.

El sitio del SITEAL en Internet ([www.siteal.iipe-oei.org](http://www.siteal.iipe-oei.org)) pone actualmente a disposición de los visitantes los siguientes trabajos y aportes para incentivar la reflexión.

## ANÁLISIS

### Cuadernos

Publicados periódicamente, los Cuadernos del SITEAL tienen como especificidad el abordaje de un tema particular, desarrollado en profundidad. En todos los casos, el análisis de cada problemática es sustentado por un corpus de reflexión teórica y respaldado por una sólida base de información cuantitativa. Algunos de los Cuadernos apuntan a problematizar una idea, mientras que otros abordan cuestiones de orden metodológico.



### **Resúmenes estadísticos**

Con el fin de contribuir con el análisis de tendencias y el monitoreo de las desigualdades en América Latina, el SITEAL elaboró un resumen estadístico para cada una de las secciones de la Base de datos. Estos documentos constituyen una compilación de tablas que presentan una selección de indicadores, desagregados por año y por región. Los resúmenes estadísticos permiten el análisis de las principales tendencias educativas y se encuentran listos para ser impresos.

### **Perfiles de países**

El propósito de los perfiles de países elaborados por el SITEAL es la presentación de los aspectos destacados de la situación educativa de cada país de la región, contextualizados mediante una selección de indicadores socioeconómicos. En estos perfiles, se utilizan algunos mapas y gráficos para la presentación de determinados datos.

## **EQUIPO DE PROFESIONALES DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE TENDENCIAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA (SITEAL)**

**Florencia Sourrouille**

**Vanesa D'Alessandre**

**Gabriela Itzcovich**

**Lucila Falus**

**Mariela Goldberg**

**Carolina Duer**

**Florencia Urosevich**

Coordinación

**Néstor López**

(IIPE - UNESCO Buenos Aires)

**Lilia Toranzos**

(OEI)

Se terminó de imprimir en Talleres Trama S.A.,  
Ciudad de Buenos Aires, septiembre de 2010.