

CAPÍTULO 2

**SITUACIÓN Y DESAFÍOS
EN LA EDUCACIÓN IBEROAMERICANA**

Iberoamérica comprende realidades nacionales muy diversas no solo desde el punto de vista educativo y cultural, sino también en cuanto a sus indicadores generales de desarrollo económico y social. Si bien los avances de las últimas décadas son destacables, la desigualdad socioeconómica y la pobreza son rasgos que marcan la historia de la región –la más inequitativa del mundo–, cuya heterogeneidad en niveles de desarrollo y bienestar es muy notoria.

La reducción de la pobreza promedio ha sido moderada en las últimas décadas y ha habido dificultades para cumplir con la meta del milenio referida a la disminución de la pobreza a la mitad entre 1990 y 2015 (véase CEPAL, 2005). A ello se suma el impacto negativo de la crisis económica global, que si bien no se ha sentido aún en todos los países, al mantener deprimidas a las economías desarrolladas, puede llegar a tener efectos en las economías locales en el mediano plazo.

Por otro lado, la persistente desigualdad en la distribución de los ingresos se presenta de modo homogéneo en la mayor parte de los países de la región, con contadas excepciones. El problema de la desigualdad tiene que ver, fundamentalmente, con la alta concentración de ingresos que se presenta en el decil más alto, lo que se transforma en un círculo vicioso porque al haber mayor concentración se hace más difícil que el crecimiento de los países se vea rápidamente traducido en mejoras de las condiciones de los más pobres.

A pesar de ello, y en gran parte gracias a los esfuerzos de políticas públicas, la región ha avanzado enormemente en el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas. Las inversiones en infraestructura y servicios básicos de salud y educación han elevado de manera significativa los indicadores de bienestar objetivo de la población. Esto se refleja de manera positiva en los indicadores básicos de salud tales como el aumento en la esperanza de vida al nacer y la reducción en las tasas de mortalidad infantil y desnutrición infantil, así como los importantes avances en acceso a la educación, entre otros.

Los esfuerzos realizados en políticas públicas dirigidas a la educación son coherentes con el papel central que ella cumple como eslabón del desarrollo. La educación y el empleo son reconocidos como ámbitos privilegiados de superación de los problemas sociales, operando como mecanismos de inclusión social, de reducción de desigualdades y de superación de la pobreza.

La ampliación de la cobertura y el aumento del acceso a la educación constituyen dos objetivos prioritarios en los compromisos de desarrollo educativo a nivel nacional e internacional, así como en el proyecto Metas Educativas 2021. La cobertura

educativa, entendida como la garantía de un cupo disponible para cada uno de los niños en edad de asistir a la escuela, representa la oferta básica que el sector público puede comprometerse a otorgar.

Sin embargo, esa oferta no asegura el acceso, comprendido como el uso efectivo de dicho cupo en el sistema escolar. En ese sentido, el que exista una oferta educativa extendida no garantiza el ejercicio del derecho a la educación. Dificultades como las distancias en las zonas rurales, la pobreza, la desnutrición y el trabajo infantil, entre otros, pueden impedir el real acceso de todos los niños al sistema educativo. Por lo tanto, los esfuerzos no deben descansar solamente en la ampliación de la cobertura en sí misma sino, además, en la creación de condiciones que garanticen el acceso de los niños y jóvenes a una educación de calidad, inclusiva, multicultural y que fomente la diversidad y la democracia. Los diversos avances y desafíos regionales en esta materia se revisan en las próximas páginas.

LOS AVANCES EN ACCESO, PROGRESIÓN Y CULMINACIÓN EDUCATIVA

EDUCACIÓN PRIMARIA

La enseñanza primaria ha sido históricamente considerada clave para el futuro de los niños, porque en esta etapa del desarrollo es posible actuar positivamente y de manera eficaz en la formación de las personas. No es casual, entonces, que todos los acuerdos mundiales sobre educación propongan la universalización de la educación primaria (por ejemplo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, la Convención Internacional de los Derechos del Niño de 1989, la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos celebrada en Jomtien en 1990, el Foro Mundial sobre la Educación realizado en Dakar en 2000, los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2000, por mencionar los más relevantes), definida no solo en términos de cobertura sino también de acceso equitativo. Se espera que ello repercuta en una eficaz retención y debida conclusión del ciclo completo de educación primaria y trampolín exitoso hacia la secundaria, nivel que también se hace cada vez más necesario completar.

La educación primaria debe ser a la vez universal y específica. Es preciso que aporte factores unificadores comunes a toda la humanidad abordando, al mismo tiempo, las cuestiones concretas que se plantean en universos muy distintos (Delors, 1997). Se trata de una instancia en la que se debe enfatizar la formación del niño con visiones de mundo integradoras tanto de las diferencias culturales que existen entre los niños de su mismo grupo, como de las similitudes y principios universales aplicables a toda persona, sin importar su lugar de origen, etnia y nivel socioeconómico, entre otros factores de diferenciación. Como señala Delors (1997), la educación básica es a la vez una preparación para la vida y el mejor momento para aprender a

aprender, lo que trae consigo reflexiones respecto del entorno en el que se encuentra el niño y de la función de los docentes en esta etapa de la vida.

En otras palabras, ya que la escuela pasa a ser muchas veces un segundo hogar, es preciso entonces velar porque se constituya como un lugar en el que se haga entrega real y efectiva tanto de conocimientos como de habilidades para desarrollarse socialmente.

El acceso a la educación primaria normalmente es examinado a partir de las tasas de matrícula en dicho nivel. A diferencia de la tasa bruta, la tasa neta da cuenta de la proporción de personas en edad de estar matriculadas en la educación primaria que efectivamente se encuentra en dicha condición. Aunque en ocasiones se la lee como un indicador de cobertura educativa (oferta), refleja en alguna medida el acceso efectivo y no solo el potencial (mejor representado en este caso por la tasa bruta). En Iberoamérica, el acceso a esta instancia educativa es homogéneamente alto, salvo excepciones, alcanzando niveles cercanos a la universalidad en varios de los países que la integran (véase el gráfico 2.1). Las diferencias de acceso entre niñas y niños al sistema y entre estratos socioeconómicos no son significativas en este nivel.

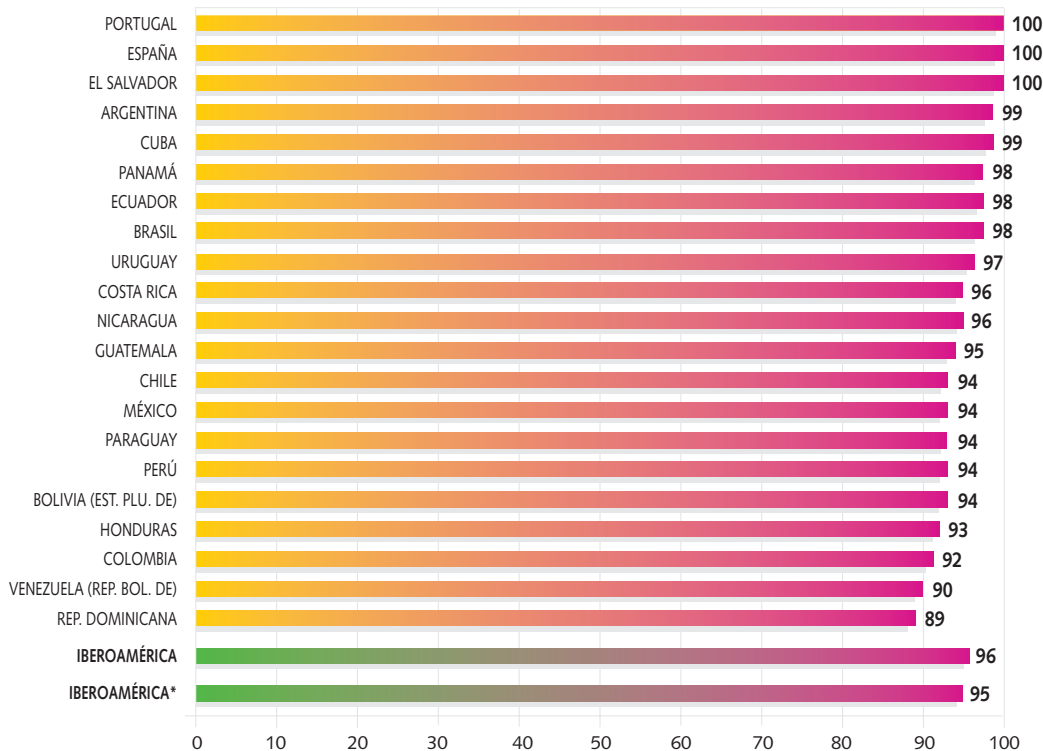
Cabe tener presente que el acceso al sistema educativo no necesariamente asegura una adecuada progresión y, principalmente, finalización de este nivel de enseñanza. Por una parte, existen ya en primaria problemas de rezago que se reflejan en las tasas brutas de matrícula, y por otro de retención, es decir, hay una alta deserción escolar. El rezago o atraso educativo genera importantes costos para los sistemas educativos de la región. Solo en el nivel de educación primaria se gastarían más de 9.000 millones de dólares en atender a niños que de acuerdo a su edad deberían estar asistiendo a la educación secundaria (CEPAL/OEI, 2010). Ya entre los 9 y 11 años se aprecia un porcentaje importante de niños atrasados en dos o más años respecto del grado que les correspondería, aun teniendo en cuenta que varios países tienen, para los primeros grados, sistemas de promoción automática (véase el gráfico 2.2A). Según información de UNESCO, en el período 2007-2008, el porcentaje de repitencia anual en el conjunto de grados de la educación primaria era de 3,8%, y el porcentaje de deserción escolar era de 3,7%, 1,7%, 2,0%, 1,5% y 2,8% entre los grados 1.º y 6.º, respectivamente (UNESCO, 2010). Adicionalmente, en 2006-2007 casi 3 millones de niños estaban fuera de la escuela.

Por otro lado, las diferencias de género, según nivel socioeconómico y área geográfica, entre otras, empiezan a visualizarse cuando se examinan los niveles de conclusión educativa: las niñas superan levemente a los niños, y mientras solo 2 de cada 100 niños y niñas de los estratos superiores de ingreso (quinto quintil) no culminan la primaria, entre los que provienen de los estratos más pobres 12 de cada 100 no lo hacen (véase el gráfico 2.2B). Asimismo, las tasas de conclusión de la enseñanza primaria son de 96% en las zonas urbanas y solo de 85% en las rurales, problema que se agudiza entre niños pertenecientes a pueblos originarios y afrodescendientes: solo 80% de ellos culmina este ciclo (CEPAL, 2008).

A juzgar por los niveles de acceso ya registrados a comienzos de los años noventa (sobre 90%) y los relativamente magros avances al respecto, existen evidentes

GRÁFICO 2.1

IBEROAMÉRICA (21 PAÍSES)
TASA DE MATRÍCULA NETA EN ENSEÑANZA PRIMARIA. 2007-2008
(EN PORCENTAJES)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países y de datos del Instituto de Estadísticas de la UNESCO (UIS), base de datos [en línea]: www.uis.unesco.org.

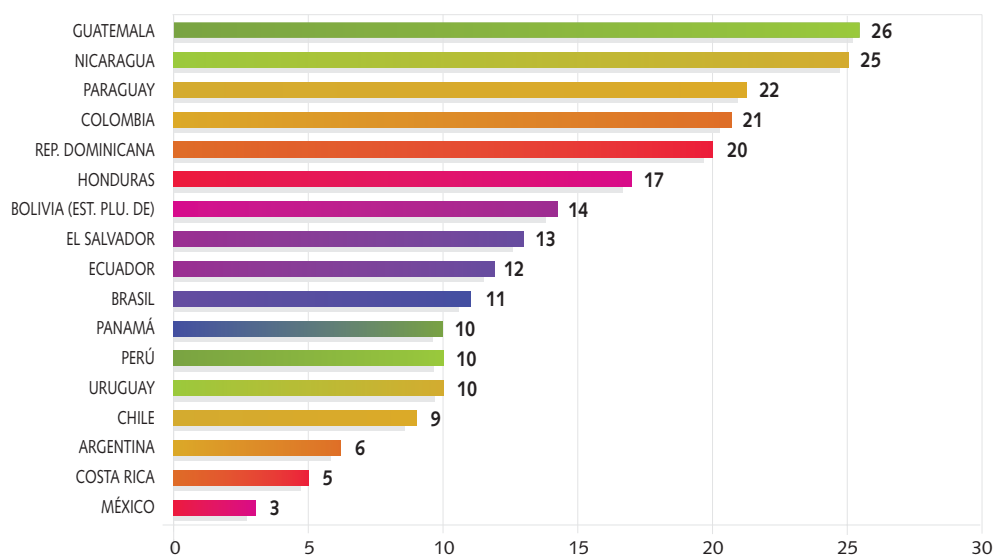
*Sin España y Portugal.

dificultades para avanzar más hacia la universalización del mismo. Esto se debe a que cuando el acceso a la educación primaria es generalizado, el fomento de la incorporación de los grupos más postergados (extremadamente pobres, habitantes en zonas rurales, pueblos indígenas y afrodescendientes no bien incluidos a las sociedades occidentales) requiere importantes inversiones que muchas veces superan la capacidad económica de los países. Es por ello que los esfuerzos no solo se deben centrar en el aumento de la oferta educativa sino también en el aseguramiento de las condiciones que fomenten el acceso efectivo a estos servicios, lo que involucra frecuentemente intervenciones de carácter multisectorial. Los avances en materia de culminación de la educación primaria han sido más notables, de 84% a principios de la década de los noventa a 93% alrededor de 2008, lo que indica que todavía hay un margen de avance posible en la medida que se refuercen los mecanismos que favorecen la retención de los niños al interior del sistema educacional.

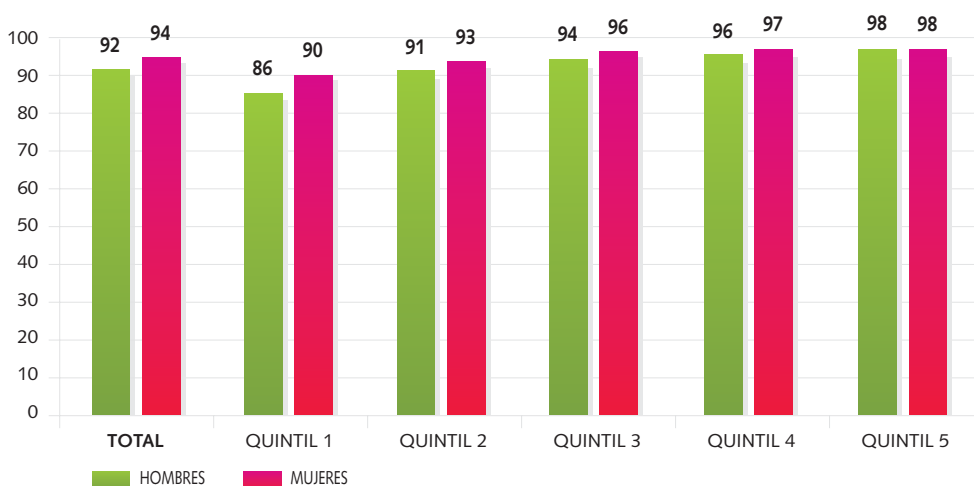
IBEROAMÉRICA (17 PAÍSES)

ATRASO ESCOLAR DE LOS NIÑOS DE ENTRE 9 Y 11 AÑOS* Y CONCLUSIÓN DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA (CINE) ENTRE JÓVENES DE 15 A 19 AÑOS DE LA POBLACIÓN TOTAL, SEGÚN SEXO Y QUINTILES DE INGRESO. 2007-2008**

A. REZAGO EDUCATIVO
(EN PORCENTAJES)



B. CONCLUSIÓN DEL CICLO
(EN PORCENTAJES)



Fuente: CEPAL, sobre la base del Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL), resumen estadístico I, totales nacionales (octubre de 2008), y de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

* Niños con dos o más años de atraso en el grado al que asisten respecto de su edad.

** Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE).

CUADRO 2.1

IBEROAMÉRICA (18 PAÍSES) TASAS NETAS Y BRUTAS DE ASISTENCIA ESCOLAR AL CICLO DE EDUCACIÓN PRIMARIA * Y DE CONCLUSIÓN DEL CICLO ENTRE JÓVENES DE 15 A 19 AÑOS, SEGÚN QUINTILES DE INGRESO PER CÁPITA SELECCIONADOS, ÁREA GEOGRÁFICA DE RESIDENCIA Y SEXO. 2008 (EN PORCENTAJES)

PAÍSES	TASA NETA DE ASISTENCIA A EDUCACIÓN PRIMARIA						TASA BRUTA DE ASISTENCIA A EDUCACIÓN PRIMARIA						CONCLUSIÓN DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA							
	TOTAL		ÁREA GEOGRÁFICA		SEXO		TOTAL		ÁREA GEOGRÁFICA		SEXO		TOTAL		ÁREA GEOGRÁFICA		SEXO			
	NIVEL DE INGRESOS QUINTIL 1	URBANA	RURAL	URBANA	HOMBRE	MUJER	NIVEL DE INGRESOS QUINTIL 1	URBANA	RURAL	URBANA	HOMBRE	MUJER	NIVEL DE INGRESOS QUINTIL 1	URBANA	RURAL	URBANA	HOMBRE	MUJER		
ARGENTINA (2006)	99	100	99	-	99	99	109	112	105	109	-	110	109	98	96	99	98	-	97	98
BOLIVIA (EST. PLU. DE) (2007)	98	97	98	97	98	98	112	113	109	110	115	112	112	93	87	95	96	87	94	92
BRASIL (2008)	99	98	99	98	98	99	121	129	105	117	135	125	116	95	90	99	96	89	93	96
CHILE (2006)	99	98	100	99	98	99	114	116	110	114	115	115	114	99	98	99	99	99	98	99
COLOMBIA (2008)	96	94	98	97	94	96	97	115	121	107	113	122	119	94	89	99	96	86	92	95
COSTA RICA (2008)	99	98	99	98	99	99	120	122	114	118	123	123	118	94	91	100	96	91	94	94
ECUADOR (2008)	98	96	99	98	97	98	104	105	101	102	106	105	103	95	91	98	96	92	94	95
EL SALVADOR (2004)	92	86	98	94	90	92	107	105	102	107	108	109	105	76	60	95	86	64	74	78
GUATEMALA (2006)	89	84	98	92	87	90	105	100	109	106	105	107	103	63	38	89	77	49	67	58
HONDURAS (2007)	87	81	95	91	85	86	112	112	105	113	111	113	111	79	62	94	90	70	77	81
MÉXICO (2008)	98	97	99	98	98	98	105	106	102	104	106	106	106	96	91	99	98	92	95	96
NICARAGUA (2005)	81	75	87	84	78	80	113	114	102	109	116	114	112	71	48	95	85	53	66	76
PANAMÁ (2008)	99	98	100	99	98	99	109	112	104	107	112	110	108	95	87	99	98	88	94	95
PARAGUAY (2008)	97	95	99	98	95	96	119	121	114	117	121	121	117	89	80	96	94	83	88	90
PERÚ (2008)	93	90	97	95	90	92	106	109	102	103	109	107	105	94	87	98	97	89	94	94
REP. DOMINICANA (2008)	97	94	100	97	96	97	118	122	109	117	121	123	113	88	83	94	91	83	84	92
URUGUAY (2008)	99	99	99	99	98	99	113	117	106	113	108	115	111	97	93	99	97	97	96	98
VENEZUELA (REP. BOL. DE) (2008)	98	97	99	-	-	98	108	109	104	-	-	109	107	94	90	97	-	-	92	95
IBEROAMÉRICA **	97	96	98	98	95	97	112	116	105	111	114	114	110	93	88	98	96	85	92	94

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

* Tasa neta de asistencia: niños que están en la edad oficial para cursar la enseñanza primaria, tasa bruta de asistencia: estudiantes de enseñanza primaria independientemente de su edad.

** Los promedios a nivel nacional consideran las zonas urbanas de Argentina.

CLASIFICACIÓN INTERNACIONAL NORMALIZADA DE LA EDUCACIÓN (UNESCO, 1997)

La Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) tiene por objeto servir de instrumento adecuado para acopiar, compilar y presentar indicadores comparables y estadísticas de educación tanto dentro de un país como a nivel internacional. Presenta conceptos, definiciones y clasificaciones normalizados. La CINE abarca todas las posibilidades organizadas y continuadas de aprendizaje que se brindan a niños, jóvenes y adultos, incluidos quienes tienen necesidades especiales de educación, independientemente de la institución o entidad que las imparta o de la forma de hacerlo.

La CINE es un sistema polivalente, destinado al análisis de las políticas educativas y la toma de decisiones, sean cuales fueren la estructura del sistema educativo nacional y la fase de desarrollo económico del país. Puede utilizarse para estadísticas de muchos aspectos de la educación, por ejemplo, matrícula escolar, recursos humanos o financieros invertidos, o nivel educativo de la población. En consecuencia, los conceptos y definiciones básicos de la CINE se han concebido de modo que sean universalmente válidos e independientes de las circunstancias particulares de un sistema educativo nacional.

Los principales niveles que distingue son:

NIVEL 0. ENSEÑANZA PREESCOLAR. Este nivel educativo se caracteriza fundamentalmente por el hecho de familiarizar a los niños de muy corta edad (entre 3 y 5 años, aproximadamente) con el entorno educativo al que deberá asistir los próximos años de su vida. Es decir, se establece un puente entre el hogar del niño y el ambiente escolar. También se incluye la enseñanza para niños con necesidades educativas especiales, impartidas en hospitales y en centros y escuelas especiales.

NIVEL 1. ENSEÑANZA PRIMARIA O PRIMER CICLO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA. La educación primaria constituye un nivel educativo que, de acuerdo a la CINE, se enfoca principalmente a ofrecer conocimientos básicos y una sólida formación en materias como lectura, escritura y aritmética, que son complementadas con otras asignaturas como historia, geografía, ciencias naturales, música, arte, etc. La edad de ingreso de los niños no es menor de los 5 años ni mayor de los 7, y la duración de la escolarización también oscila entre 5 y 7 años.

NIVEL 2. PRIMER CICLO DE ENSEÑANZA SECUNDARIA O SEGUNDO CICLO DE EDUCACIÓN BÁSICA. El comienzo de la enseñanza secundaria, definido en este primer ciclo, tiene como objetivo crear las condiciones favorables para una educación continua y ofrecer mayores oportunidades de educación, completando la formación de las destrezas básicas. Es por ello que este nivel enfoca su atención en asignaturas y en profesores más especializados, lo que redundará en una formación que puede estar orientada tanto a la continuación de estudios postsecundarios como al ingreso al mercado laboral, de ahí que se incluya la educación técnica. Consta de 2 o 3 años de formación y la mayoría de los países de la región los imparte en el ciclo de formación obligatoria.

NIVEL 3. SEGUNDO CICLO DE ENSEÑANZA SECUNDARIA. Se caracteriza por ser más especializado que el nivel anterior, así como los profesores, que lo imparten. La edad de ingreso normal es de 15 o 16 años. También consta de 2 o 3 años de formación.

NIVEL 4. ENSEÑANZA POSTSECUNDARIA, NO Terciaria. Los conocimientos que se adquieren en este nivel no son más extensos que los aprendidos en el anterior pero contribuye la ampliación de los mismos. Su duración oscila entre 6 meses y 2 años. En esta clasificación también se incluye la educación de adultos, como cursos técnicos impartidos por profesionales sobre temas específicos.

NIVEL 5. PRIMER CICLO DE LA EDUCACIÓN Terciaria (no conduce directamente a una clasificación avanzada). En este nivel los conocimientos son más avanzados que los correspondientes a los niveles 3 y 4. La duración mínima es de 2 años.

NIVEL 6. SEGUNDO CICLO DE LA ENSEÑANZA Terciaria (conduce a una clasificación de investigación avanzada). Este nivel se centra en la realización de investigaciones y estudios avanzados, y no únicamente en la realización de cursos.

En la actualidad, la clasificación se encuentra en proceso de revisión, liderada por el Instituto de Estadísticas de la UNESCO.

Fuente: CINE, noviembre de 1997, BPE-98/WS/1.

ENSEÑANZA SECUNDARIA

Si en la educación primaria el objetivo es entregar herramientas básicas y comunes a los niños, en el caso de la educación secundaria lo que se pretende es «cuajar» los talentos que poseen los estudiantes (Delors, 1997). En ese sentido, lo característico de la educación secundaria es que se constituye como un espacio de formación de perfiles, debido a la propia organización del nivel: estar dividido entre asignaturas que promueven la educación postsecundaria y otras que preparan el camino para ingresar al mundo laboral.

El ciclo de baja secundaria tiene como objetivo completar la formación de las destrezas básicas, ofrecer mayores oportunidades de educación y crear las condiciones favorables para una educación continua. En este sentido, el primer ciclo de educación secundaria es una continuación del nivel primario y busca sentar las bases para la educación a lo largo de la vida².

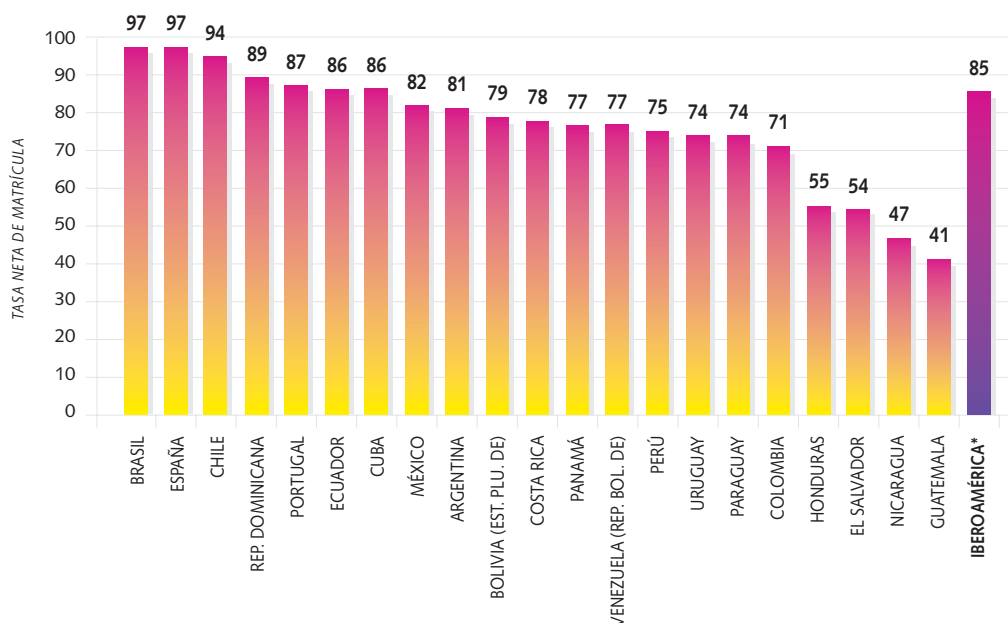
² Por dicho motivo suele denominarse «educación básica» al período que abarca la educación primaria y el ciclo de baja secundaria.

GRÁFICO 2.3

IBEROAMÉRICA (21 PAÍSES)

TASA DE MATRÍCULA NETA EN ENSEÑANZA SECUNDARIA BAJA. 2008

(EN PORCENTAJES)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de los países y datos del UIS.

*Sin España y Portugal.

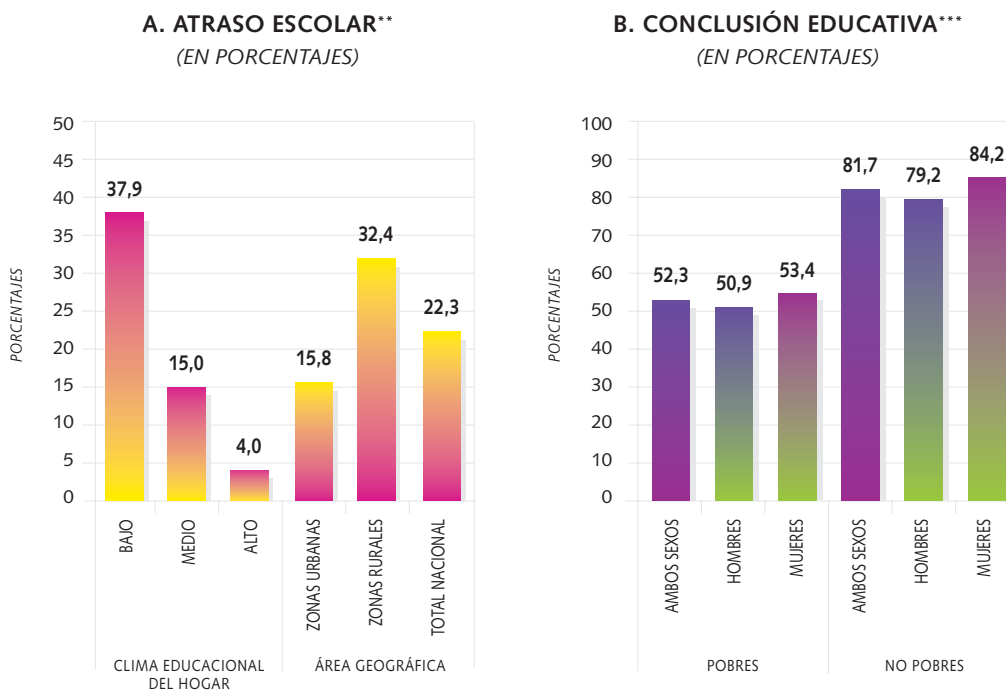
A diferencia de lo que ocurre en la enseñanza primaria, el acceso y progresión oportuna hacia y dentro del nivel secundario bajo es bastante menor, y la situación entre países más heterogénea: la tasa neta de matrícula en este nivel llega a 75% (frente a 96% en primaria), y va desde 41% (Guatemala) hasta 97% (Brasil y España)³, como se aprecia en el gráfico 2.3.

Por otro lado, el rezago escolar se acumula y las desigualdades socioeconómicas, por área geográfica o según origen étnico, se acrecientan. El clima educativo del hogar es un factor determinante en el rezago escolar entre los 12 y los 14 años: un niño perteneciente a un hogar con bajo clima educativo tiene 10 veces mayor probabilidad de rezagarse que uno proveniente de un hogar con buen clima educativo. También se observan diferencias importantes según el área de residencia (véase el gráfico 2.4A).

³ Conviene tener presente que las tasas netas del nivel de baja secundaria se pueden ver afectadas tanto por el rezago y la deserción durante el ciclo primario como por el rezago entre los jóvenes que deberían estar en la educación secundaria superior.

GRÁFICO 2.4

IBEROAMÉRICA (18 PAÍSES)
ATRASO ESCOLAR ENTRE ESTUDIANTES DE 12 A 14 AÑOS*,
SEGÚN EL CLIMA EDUCACIONAL DEL HOGAR Y LAS ÁREAS GEOGRÁFICAS,
Y FINALIZACIÓN DEL NIVEL SECUNDARIO BÁSICO ENTRE JÓVENES
DE 20 A 24 AÑOS, SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA Y SEXO. 2006-2007



Fuente: CEPAL, sobre la base del SITEAL, resumen estadístico I, totales nacionales (octubre de 2008), y de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

* Niños con dos o más años de atraso en el grado al que asisten respecto de su edad.

** Promedio simple de 16 países.

*** Promedio ponderado de 18 países.

Lo anterior está naturalmente asociado con los niveles de bienestar de los hogares y de los estudiantes. Así, en cuanto a conclusión educativa (oportuna o no), se observa una diferencia muy pronunciada según los jóvenes provengan o no de hogares en condición de pobreza (52% frente a 82%). También es interesante señalar que, independientemente de dicha condición, las mujeres terminan este nivel educativo en mayor proporción, lo que en parte se explica por la superior propensión masculina a incorporarse tempranamente al mercado de trabajo. En contraste con lo anterior, existe evidencia de que entre jóvenes provenientes de pueblos originarios esta relación se invierte, siendo menor la proporción de mujeres que termina este nivel educativo (CEPAL, 2008).

Estas diferencias en acceso, progresión y conclusión educativa van ampliándose paulatinamente a lo largo del ciclo escolar, reproduciendo a través del mismo sistema educativo la cadena de desigualdad. Por ello es un imperativo enfrentar esta situación a través de acciones e inversiones concretas.

El ciclo de alta secundaria se orienta fundamentalmente a la especialización. Enfoca su atención en asignaturas y en profesores más especializados que en el ciclo secundario básico, y apunta a la formación para la continuación de estudios postsecundarios o al ingreso en el mercado laboral.

Los jóvenes a esta edad ya tienen oportunidades para incorporarse al mercado de trabajo, lo que desincentiva su retención sobre todo si enfrentan condiciones adversas de carácter económico, académico, de integración o formación de identidad. Por otro lado, en muchos países de la región este ciclo de enseñanza aún no es obligatorio, por lo que no es exigible ni para los jóvenes ni frente a los Estados.

La situación de acceso y progresión oportuna en este nivel es también muy heterogénea en la región, y va desde una tasa neta de matrícula superior a 80% (Brasil, Chile y Cuba), hasta niveles muy bajos, donde dos tercios o más de los jóvenes está en situación de rezago o simplemente abandonó el sistema educacional (El Salvador, Guatemala y Nicaragua). El promedio regional apenas supera los dos tercios (véase el gráfico 2.5).

CUADRO 2.2

IBEROAMÉRICA (21 PAÍSES) NÚMERO DE AÑOS DE ESTUDIO OBLIGATORIOS DESDE LA ENSEÑANZA PRIMARIA RESPECTO AL TOTAL DE AÑOS DE ESTUDIO NECESARIOS PARA COMPLETAR LA EDUCACIÓN SECUNDARIA. 2008

NIVEL PRIMARIO		NIVEL DE BAJA SECUNDARIA		NIVEL DE ALTA SECUNDARIA			
HONDURAS	(6/12)	ARGENTINA	(9/12)	GUATEMALA	(9/11)	CHILE	(12/12)
NICARAGUA	(6/12)	BOLIVIA	(8/12)	MÉXICO	(9/12)		
COSTA RICA	(10/11)*	BRASIL	(8/11)	PANAMÁ	(9/12)	PERÚ	(11/11)
		COLOMBIA	(9/11)	PARAGUAY	(9/12)	VENEZUELA	(10/11)*
		CUBA	(9/12)	PORTUGAL	(9/12)		
		ECUADOR	(9/12)	R. DOMINICANA	(8/12)		
		EL SALVADOR	(9/12)	URUGUAY	(9/12)		
		ESPAÑA	(10/12)				

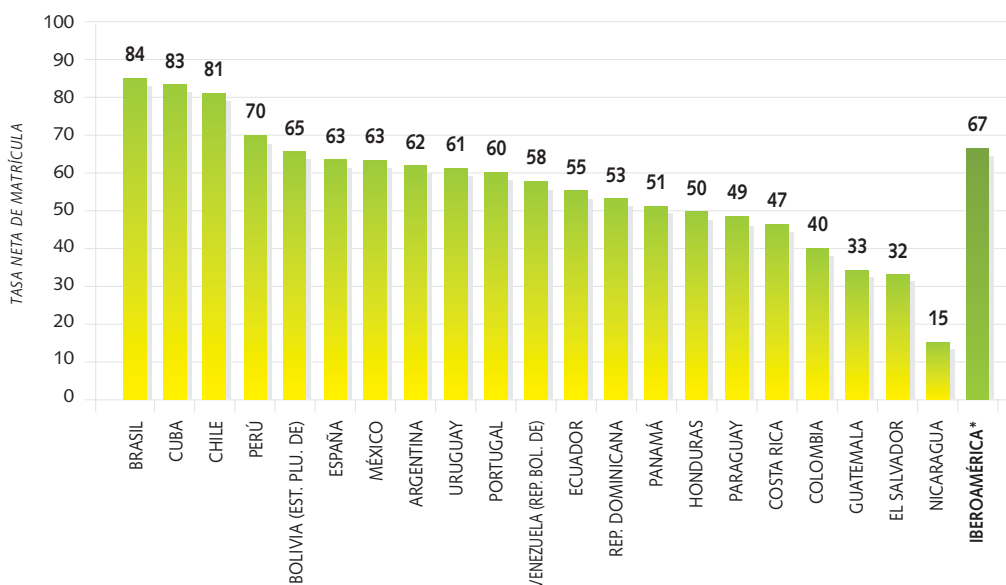
Fuente: CEPAL/Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) (2008). *Juventud y cohesión social en Iberoamérica. Un modelo para armar*. (LC/G.2391), Santiago de Chile.

* La educación obligatoria solo considera una parte del ciclo superior de enseñanza secundaria.

Nota: Entre paréntesis se indica el número de años obligatorios y, a la derecha, el número de años necesarios para completar el ciclo superior de la enseñanza secundaria.

GRÁFICO 2.5

IBEROAMÉRICA (21 PAÍSES)
TASA DE MATRÍCULA NETA EN ENSEÑANZA SECUNDARIA SUPERIOR. 2008
 (EN PORCENTAJES)



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del UIS.

* Sin España y Portugal.

A la heterogeneidad entre países se suma una cada vez más pronunciada heterogeneidad en el interior de los países, que produce diferencias muy marcadas entre zonas urbanas y rurales, entre estudiantes pobres y no pobres o de distintos estratos socioeconómicos, entre indígenas y no indígenas, entre otros factores discriminadores.

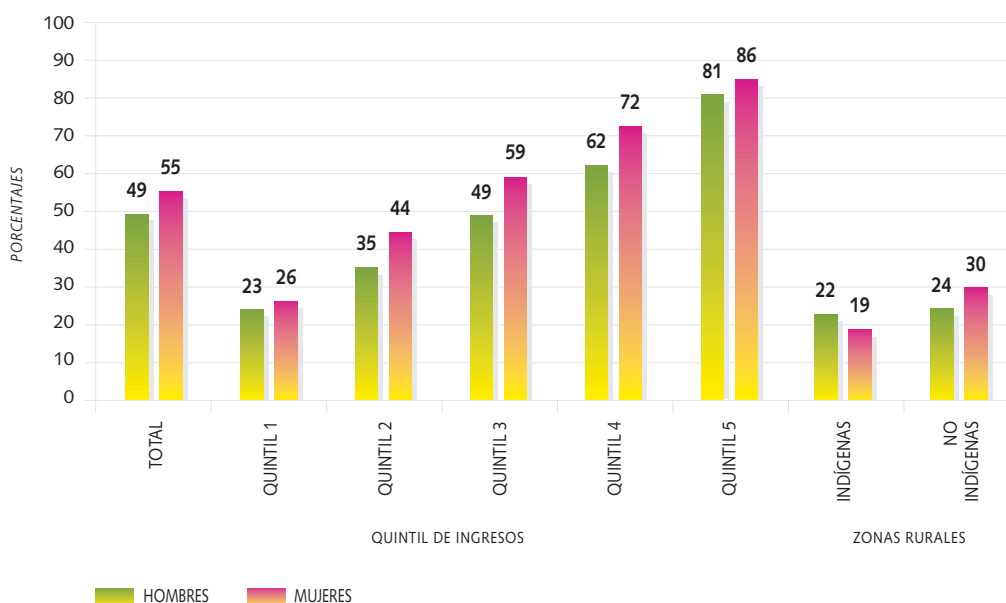
Por ejemplo, entre los estudiantes provenientes del sector de más altos ingresos (quintil 5), 4 de cada 5 logran terminar la enseñanza secundaria, mientras que entre los de nivel socioeconómico bajo solo lo hace poco más de 1 de cada 5. Las diferencias de logro entre hombres y mujeres se empiezan a ampliar, aunque levemente, respecto de otros factores, sobre todo en los niveles socioeconómicos intermedios (véase el gráfico 2.6). Al respecto, conviene tener presente que los hombres jóvenes suelen salir al mercado de trabajo para aportar ingresos a sus familias, lo que permite que estas no se ubiquen en los estratos de menor ingreso, razón por la cual se exhiben menores diferencias de género en los estratos más bajos respecto de los intermedios. También es preciso reconocer que no hay total claridad respecto del orden de los factores de abandono escolar y trabajo infante-juvenil: si el trabajo impulsa al abandono escolar o si el rezago y mal rendimiento influyen en el abandono, y luego este en la incorporación al mercado de trabajo.

GRÁFICO 2.6

IBEROAMÉRICA (18 PAÍSES)*

CONCLUSIÓN DEL NIVEL SECUNDARIO SUPERIOR ENTRE JÓVENES DE 20 A 24 AÑOS, SEGÚN CONDICIÓN DE NIVEL DE INGRESO PER CÁPITA Y SEXO. 2008

(EN PORCENTAJES)



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

* Las cifras respecto a jóvenes indígenas y no indígenas se refieren a 8 países y corresponden a 2007.

También es importante destacar que en las zonas rurales, donde las comunidades indígenas ocupan espacios territoriales más o menos definidos y conforman una cultura e identidad muchas veces abiertamente distinta a la urbana «occidentalizada», se da con mucha mayor frecuencia el abandono temprano por parte de las niñas, superior al de los niños. Esto se expresa en menores tasas de finalización del ciclo de alta secundaria, como puede apreciarse en el gráfico 2.6. Ellas suelen orientarse al ejercicio de actividades productivas agrícolas en sus comunidades y familias. Este patrón no se observa entre jóvenes provenientes de pueblos originarios que habitan zonas urbanas.

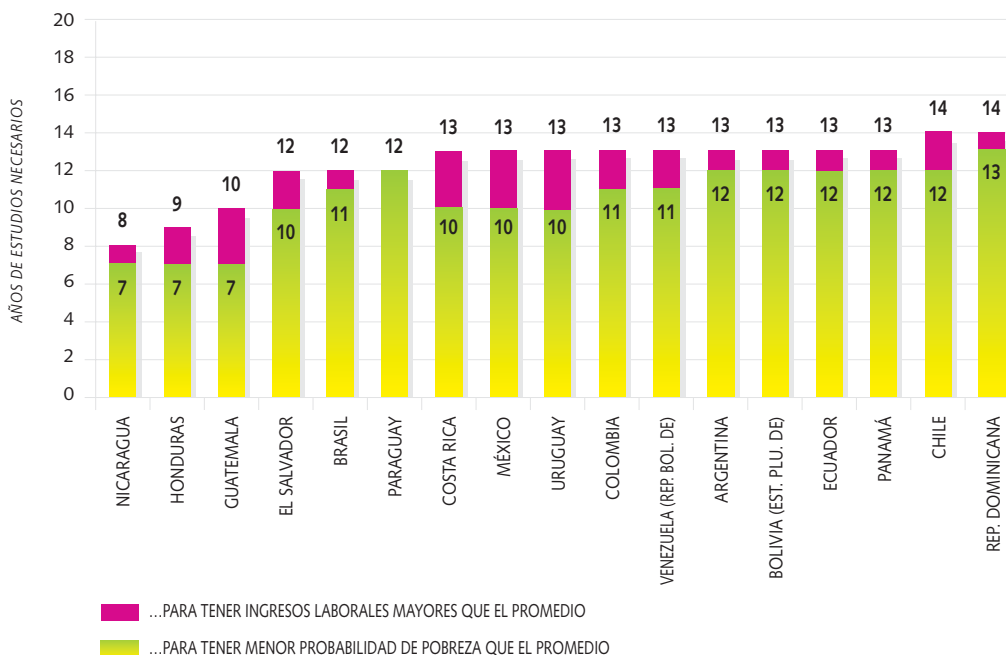
La CEPAL ha planteado en reiteradas ocasiones que concluir la enseñanza secundaria en la región constituye el umbral educativo mínimo para asegurar el futuro de las personas fuera de la pobreza. Es decir, para tener una alta probabilidad de lograr una incorporación al mercado laboral que asegure un nivel de vida con condiciones mínimas de bienestar en la vida futura, se requiere concluir 12 años de estudios

GRÁFICO 2.7

IBEROAMÉRICA (17 PAÍSES)

AÑOS DE ESTUDIO REQUERIDOS PARA REDUCIR LA PROBABILIDAD DE ESTAR EN LA POBREZA*, O INGRESOS LABORALES MAYORES AL PROMEDIO DE LOS OCUPADOS DE 20 A 29 AÑOS. 2006**

(EN PORCENTAJES)



Fuente: CEPAL/OIJ (2008). *Juventud y cohesión social en Iberoamérica. Un modelo para armar.* (LC/G.2391), Santiago de Chile.

* Zonas urbanas.

** Ocupados 20 o más horas a la semana.

formales (u 11, dependiendo del país). En ese sentido, la atención que merece la enseñanza secundaria en materia de cobertura, acceso y calidad es clave, especialmente en su ciclo superior, donde se amplía el abandono educativo.

La culminación de este nivel es crucial en el contexto regional no solo para adquirir las destrezas básicas que requiere un mundo globalizado y democrático, y que permiten al sujeto desenvolverse libremente y con capacidad para aprender por el resto de su vida, sino que también es determinante para acceder a niveles mínimos de bienestar y así romper los mecanismos de reproducción de la desigualdad que, de lo contrario, afectarán a sus hijos (véase el gráfico 2.7).

IBEROAMÉRICA (18 PAÍSES)
TASAS NETAS Y BRUTAS* DE ASISTENCIA ESCOLAR AL CICLO DE EDUCACIÓN SECUNDARIA* Y DE CONCLUSIÓN DEL CICLO
ENTRE JÓVENES DE 20 A 24 AÑOS, SEGÚN QUINTILES DE INGRESO PER CÁPITA SELECCIONADOS, ÁREA GEOGRÁFICA
DE RESIDENCIA Y SEXO. 2008
 (EN PORCENTAJES)

PAÍSES	TASA NETA DE ASISTENCIA A EDUCACIÓN PRIMARIA						TASA BRUTA DE ASISTENCIA A EDUCACIÓN PRIMARIA						CONCLUSIÓN DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA					
	TOTAL		ÁREA GEOGRÁFICA		SEXO		TOTAL		ÁREA GEOGRÁFICA		SEXO		NIVEL DE INGRESOS		QUINTIL 1		QUINTIL 5	
	84	97	89	-	88	85	110	102	114	110	-	110	110	110	110	110	110	110
ARGENTINA (2006)	89	84	97	89	-	88	85	110	102	114	110	-	110	110	110	110	110	110
BOLIVIA (EST. PLU. DE) (2007)	92	88	91	95	88	93	83	109	104	106	111	104	110	108	108	64	35	85
BRASIL (2008)	93	91	98	93	90	92	90	114	110	117	114	112	114	114	55	24	90	60
CHILE (2006)	95	92	98	95	92	95	91	110	105	113	110	106	110	109	80	61	95	81
COLOMBIA (2008)	92	90	95	93	87	91	91	114	114	113	115	111	114	115	30	8	71	32
COSTA RICA (2008)	88	82	93	92	82	86	81	136	121	141	146	124	136	136	45	15	80	48
ECUADOR (2008)	85	79	96	91	74	84	79	111	106	123	118	100	112	110	56	32	82	58
EL SALVADOR (2004)	81	73	91	87	71	83	68	95	85	105	102	83	97	93	37	9	70	36
GUATEMALA (2006)	71	50	89	82	55	71	50	91	62	109	104	72	91	90	26	3	67	24
HONDURAS (2007)	66	43	88	82	51	64	46	96	59	128	119	74	92	100	30	4	62	32
MÉXICO (2008)	80	74	93	84	73	79	75	89	80	105	95	79	89	89	45	18	80	46
NICARAGUA (2005)	84	71	95	89	73	83	72	125	104	137	132	111	130	122	32	8	61	37
PANAMÁ (2008)	88	80	98	93	79	86	83	101	90	110	107	90	99	103	56	23	84	61
PARAGUAY (2008)	84	71	91	92	73	85	69	99	82	110	109	85	102	97	48	18	74	50
PERÚ (2008)	88	83	96	92	82	88	82	105	103	111	107	102	107	103	74	44	93	72
REP. DOMINICANA (2008)	96	96	96	96	94	95	95	127	124	119	129	122	126	127	52	32	69	59
URUGUAY (2008)	84	76	98	85	68	81	79	101	85	125	102	77	98	104	38	11	78	45
VENEZUELA (REP. BOL. DE) (2008)	94	93	97	-	-	93	94	119	118	121	-	-	119	119	61	42	83	68
IBEROAMÉRICA**	88	85	95	91	80	88	85	107	102	114	110	96	107	106	52	25	83	55

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

* Tasa neta de asistencia: niños que están en la edad oficial para cursar la enseñanza secundaria; tasa bruta de asistencia: estudiantes de enseñanza secundaria, independientemente de su edad.

** Los promedios a nivel nacional consideran las zonas urbanas de Argentina.



EDUCACIÓN POSTSECUNDARIA

Los resultados de haber recibido una buena o mala educación se evidencian años después de la etapa escolar, y es en el nivel postsecundario cuando los conocimientos adquiridos se vuelven la herramienta esencial para la continuación de los estudios o el ingreso al mundo laboral. En ese sentido, un currículo educativo relevante y pertinente, atento a los cambios constantes y a las necesidades de la sociedad, influye de manera decisiva en el futuro de los jóvenes. En este sentido, debido a la vital importancia que representa el currículo y su calidad en el desarrollo personal, se precisa una pauta de contenidos coherentes con las demandas personales y sociales para facilitar a los estudiantes su inserción en la sociedad a la salida de la escuela.

Es importante lograr una buena vinculación de este nivel de enseñanza con el desarrollo y estructura productiva de los países, pero también es central mantener equilibrio y armonía en el avance de oferta educativa técnico-profesional y universitaria. Es preciso resaltar que la educación técnico-profesional, lejos de ser una alternativa pobre y devaluada para los alumnos menos preparados, como durante muchos años se ha considerado, puede convertirse en una oferta formativa de enormes posibilidades para abrir a los jóvenes y a las personas adultas las puertas del mercado laboral y favorecer de esta manera el progreso económico y la movilidad social. Para lograrlo, es preciso que en su diseño y en su desarrollo se tengan en cuenta las demandas formativas y laborales de la sociedad, y se establezca una fluida relación entre el entorno educativo y los entornos profesionales y laborales.

Por otro lado, en el caso de la educación universitaria, las claves son similares; es decir, se hace necesaria una mayor vinculación entre la universidad y la sociedad y una constante actualización de conocimientos y competencias profesionales. Esta instancia educativa debe, por una parte, contribuir al desarrollo de la sociedad del conocimiento y a impulsar la investigación y la innovación, y al mismo tiempo, atender a las exigencias del mundo del trabajo.

Pero si bien el aporte de una debida relación entre la educación postsecundaria y el entorno laboral es central en la vida productiva de un país, lo cierto es que tiende a haber entre ambos más una tensión que una convivencia equilibrada. En efecto, lo que se observa es una falta de sincronización entre los esfuerzos de los sistemas educacionales y las necesidades del mundo laboral (UNESCO/OREALC, 2007b), lo que termina por afectar el desarrollo de una educación postsecundaria de calidad, así como a los sectores más vulnerables, quienes al no contar con oportunidades de acceso a estudios posteriores tienden a ingresar en el sistema informal y a incorporarse a empleos con salarios precarios.

El acceso a la educación postsecundaria está, en general, reservado para una porción relativamente pequeña de jóvenes (véase el gráfico 2.8A). Debido a la adquisición insuficiente de las competencias necesarias para enfrentar las dificultades de los

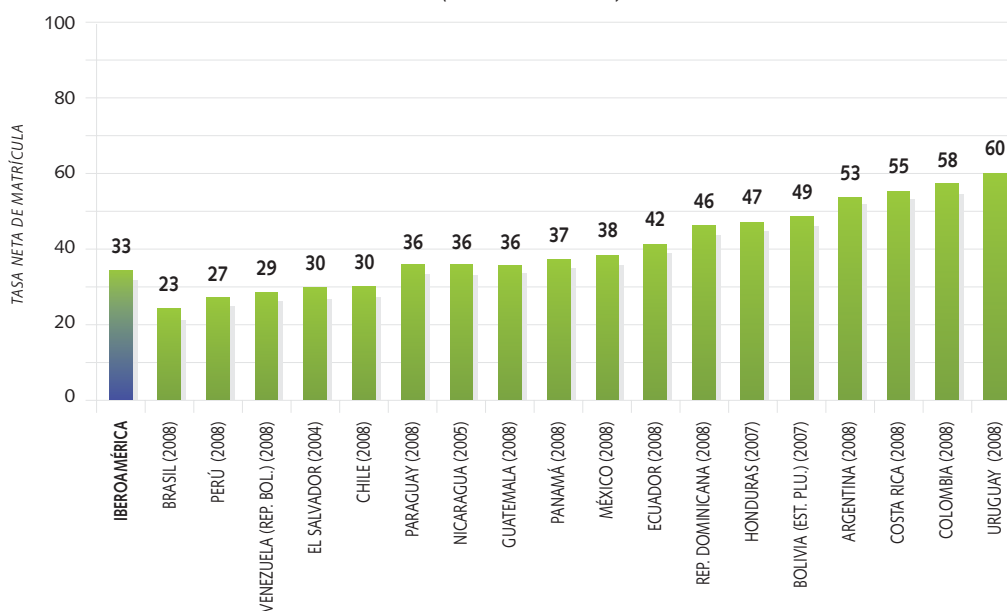
GRÁFICO 2.8

IBEROAMÉRICA (18 PAÍSES)

ASISTENCIA A EDUCACIÓN POSTSECUNDARIA ENTRE JÓVENES DE 20 A 29 AÑOS, Y CONCLUSIÓN DE AL MENOS 5 AÑOS DE EDUCACIÓN UNIVERSITARIA ENTRE JÓVENES DE 25 A 29 AÑOS, SEGÚN QUINTILES DE INGRESO PER CÁPITA Y SEXO. 2008

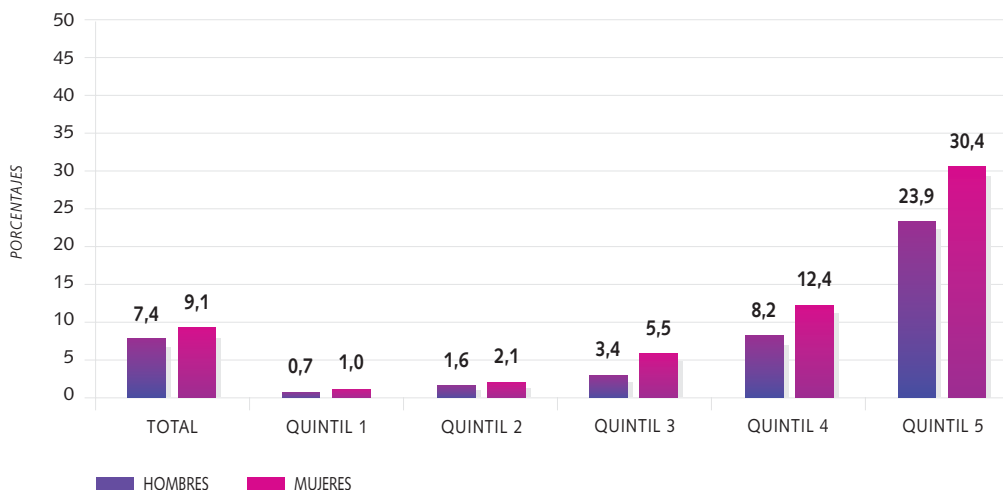
A. ASISTENCIA A EDUCACIÓN POSTSECUNDARIA

(EN PORCENTAJES)



B. CONCLUSIÓN DE 5 AÑOS DE EDUCACIÓN POSTSECUNDARIA

(EN PORCENTAJES)



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

estudios más avanzados –expresión de la desigual calidad educativa que han enfrentado en el transcurso de la educación primaria y secundaria–, y de otros factores como la necesidad de obtener ingresos para acceder a niveles de bienestar mínimos, son pocos los que logran culminar la educación técnico-profesional o la educación universitaria: entre los jóvenes de 25 a 29 años, solo 8,3% ha logrado concluir al menos 5 años de educación postsecundaria (duración típica de una carrera universitaria), con una estratificación según quintiles de ingreso per cápita muy fuerte, ya que por cada 27 jóvenes de estratos de altos ingresos (quintil 5), solo uno de bajos ingresos logra concluir cinco años de estudios postsecundarios (véase el gráfico 2.8B).

Las estrategias de desarrollo que dejan a la educación técnico-profesional al exclusivo arbitrio de mecanismos de oferta y demanda solo permiten el acceso a los niveles más avanzados de calificación a una elite reducida de jóvenes. Y el escaso desarrollo de algunas economías de la región motiva a aquellos más calificados a migrar a países más avanzados en busca de mejores oportunidades laborales y mayor especialización. La ausencia de una masa crítica de técnicos y profesionales jóvenes que manejen las herramientas de innovación de última generación limita los procesos de modernización y el aumento de la competitividad en la mayoría de los países iberoamericanos (CEPAL/OIJ, 2008).

La debilidad en la vinculación entre el sistema educativo y el mercado laboral también genera efectos negativos en aquella población que logra concluir su ciclo de formación más especializada. Cuando la oferta laboral no se ajusta a los tipos de formación alcanzados se llega a producir una subutilización del capital humano, llevándolo a insertarse laboralmente en trabajos de menores requerimientos de formación y a no obtener la retribución esperada, o incluso a aumentar los niveles de desempleo en población calificada (CEPAL, 2003). Ello genera importantes sentimientos de frustración y desesperanza en quienes han realizado un esfuerzo significativo por alcanzar mayores niveles educacionales.

Al respecto, es necesario desarrollar programas específicos para abordar el fortalecimiento de la educación técnico-profesional, para definir modelos del sistema de calificaciones y formación profesional que, de acuerdo a las especificidades de cada mercado de trabajo, puedan servir como marcos orientadores y de convergencia de las políticas de reformas desarrolladas en los países de Iberoamérica.

POBREZA, DESIGUALDAD, EXCLUSIÓN Y TRANSMISIÓN INTERGENERACIONAL DE LAS OPORTUNIDADES EDUCATIVAS

POBREZA Y VULNERABILIDAD

Si bien la pobreza y la vulnerabilidad pueden ser clasificadas como fenómenos externos al sistema educativo, tienen en él importantes causas y consecuencias. Un estudiante con un capital educativo depreciado tendrá muchas dificultades para la inserción laboral con sus consecuentes repercusiones a nivel de remuneraciones, siendo por ello la educación recibida un mecanismo clave para el acceso al bienestar de toda persona. Por otra parte, si se concibe la pobreza como una condición del entorno familiar, sus repercusiones se expresarán en la dificultad que los niños tendrán para acceder y progresar dentro del sistema educativo.

La pobreza, y sobre todo la pobreza extrema, tiene un efecto devastador en la infancia pues conduce a la desnutrición, con sus secuelas en la salud de los niños, en su desarrollo y en su aprendizaje. En la región, la desnutrición global afecta al 7,2% de los menores de 5 años, lo que supone casi cuatro millones de niños. Como señala Acosta (2009), en 2006, más de un cuarto de millón de menores de 5 años murieron por causas que podían haber sido controladas, casi la mitad de ellos antes del primer mes de vida; de los fallecidos en edad preescolar, el 60% fue por desnutrición. Además, existen datos muy graves, como los referidos a la falta de registro civil que deja a los niños en situación de desamparo cívico, lo que los aleja, ahora y en el futuro, del reconocimiento de sus derechos. Según UNICEF (2007), casi el 20% de los niños que nacen cada año en la región no cuenta con registro de nacimiento (Feigelson, 2009).

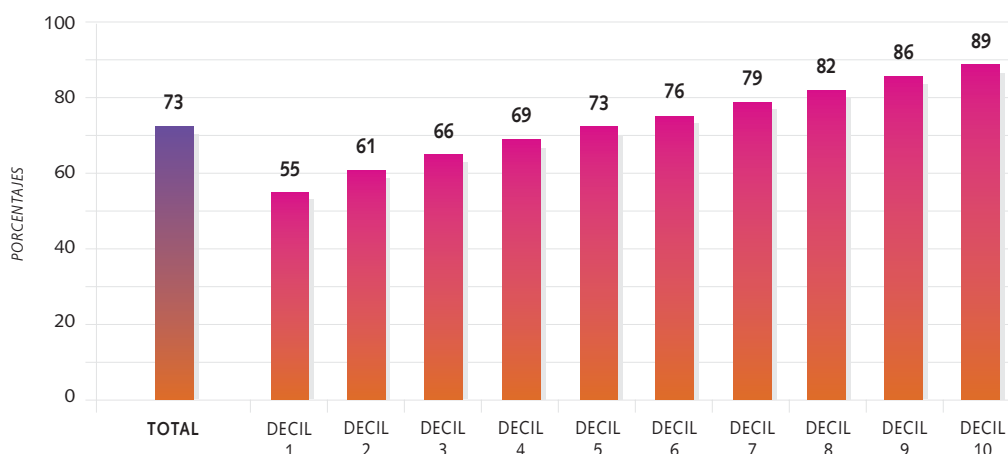
Entre los niños y jóvenes afectados por la falta de recursos y la pobreza o la vulnerabilidad a la misma, las dificultades de acceso a la educación no los atañen solo a ellos, sino que también sus familias, y por generaciones, han visto frustrada la oportunidad de ejercer este derecho. Es decir, existe una transmisión intergeneracional de las oportunidades de bienestar y, sobre todo, un cierto grado de heredabilidad del capital educativo, cuestión que se puede observar en el hecho de que sean precisamente los jóvenes cuyos padres no terminaron la enseñanza formal los que tienen menos probabilidades de concluir la enseñanza secundaria (CEPAL, 2008). No se trata solamente de un problema de acceso, sino también de retención de los niños y jóvenes en el sistema educativo, de manera que puedan lograr el progreso esperado por el ciclo escolar así como su conclusión. Son los hogares con ingresos inferiores los que presentan los mayores problemas de repitencia y deserción en los países de la región (véase el gráfico 2.9).

Revertir la transmisión intergeneracional de las oportunidades educativas da lugar también para enfrentar problemas como el de la desigualdad en la distribución de los ingresos, así como para aumentar los niveles de inclusión y sentido de pertenencia de las personas (PNUD, 2010). El nivel educativo promedio del jefe de hogar

GRÁFICO 2.9

IBEROAMÉRICA (18 PAÍSES)
JÓVENES DE 15 A 19 AÑOS QUE PROGRESARON OPORTUNAMENTE
EN EL SISTEMA EDUCATIVO. 2008

(EN PORCENTAJES)



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

y su cónyuge incide de manera significativa en la estratificación de los hogares de la región (véase el gráfico 2.10). Por un lado, favorece la excesiva concentración de los ingresos y, por otro, reduce las oportunidades de acceso a la conclusión del ciclo educativo de sus miembros (CEPAL, 2009). En un contexto de inequidad en el ejercicio del derecho a la educación, el mayor nivel educativo contribuye al mejoramiento de la calidad de vida de las personas, pero al mismo tiempo profundiza los problemas de desigualdad existentes en la región, registrándose pocos avances al respecto.

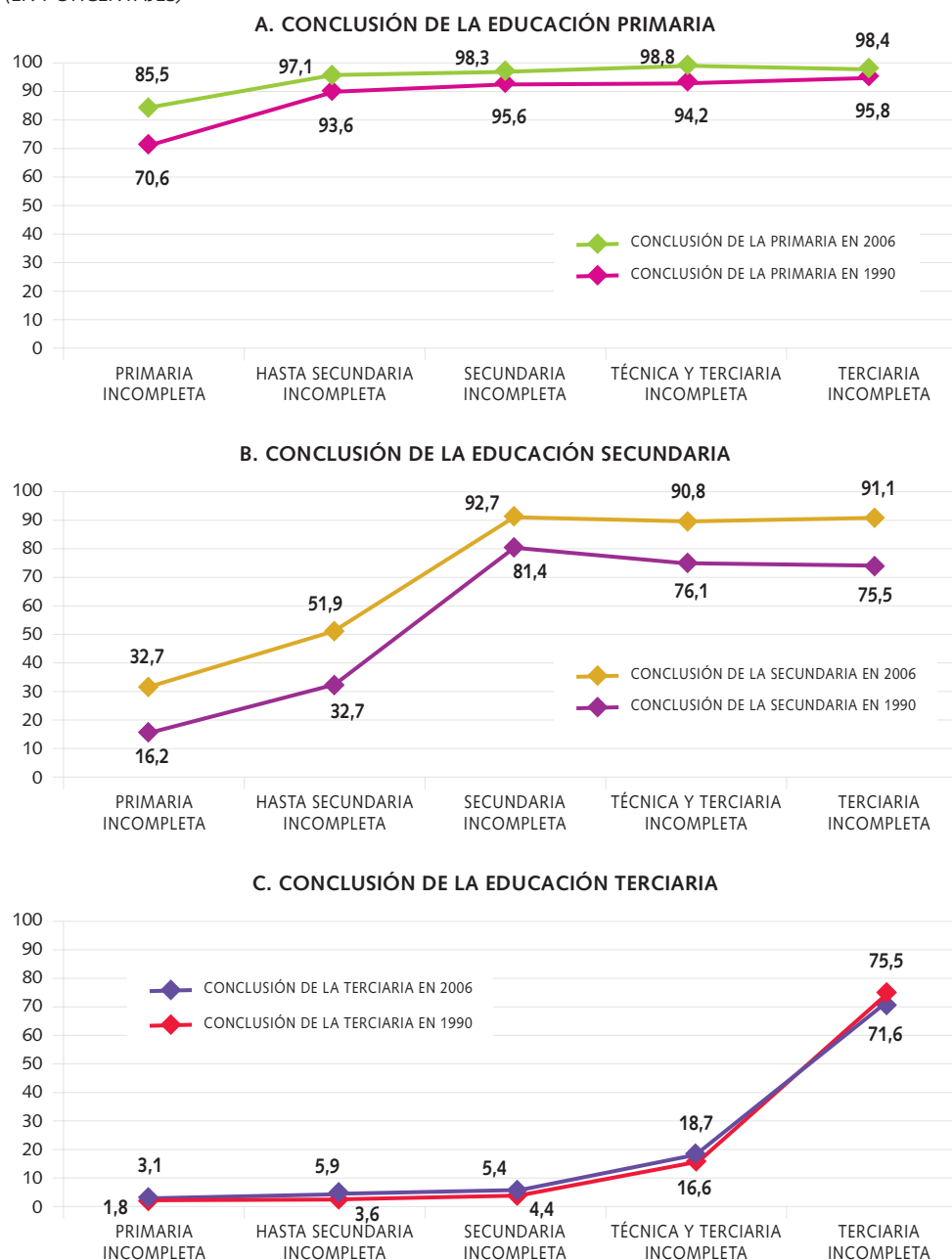
La educación, adicionalmente, representa un factor esencial para la percepción que de la propia inclusión tienen las personas. Transversal a los distintos grupos socioeconómicos, el poseer una profesión u oficio es la alternativa más seleccionada al momento de escoger entre aquellas cosas que las personas deberían tener para sentirse parte de la sociedad (CEPAL, 2009). La educación superior es la tercera alternativa más mencionada. De este modo, queda en evidencia la relevancia de la educación no solo de manera objetiva, como es su importancia en la estratificación de hogares, sino también de manera subjetiva, en la percepción de las personas de lo que significa estar incluido en la sociedad.

Por otro lado, uno de los problemas comunes de los sistemas educativos es que la calidad de los servicios se segmenta socioeconómica y espacialmente. Los padres

GRÁFICO 2.10

IBEROAMÉRICA (18 PAÍSES)
JÓVENES DE 25 A 29 AÑOS QUE COMPLETARON DIVERSOS NIVELES DEL SISTEMA EDUCATIVO, SEGÚN EL CLIMA EDUCATIVO DEL HOGAR*. 1990-2006

(EN PORCENTAJES)



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

*Promedio de años de estudio del padre y de la madre.

con mayores ingresos prefieren incorporar a sus hijos a escuelas con más recursos, que a la vez suelen privilegiar el ingreso de estudiantes provenientes de familias con mayor acceso al bienestar. En cambio, quienes provienen de estratos de menores ingresos con frecuencia tienen una cantidad muy reducida de alternativas educacionales, lo que se debe a la escasez de oferta educativa, a la localización muchas veces distante de las escuelas y a mecanismos de segmentación derivados del cobro que algunas instituciones efectúan para brindar sus servicios. Las escuelas que reciben estudiantes de bajos recursos suelen tener deficiencias en infraestructura, en insumos educativos y en cantidad y formación de los profesores, ya que por lo general son escuelas públicas ubicadas en barrios de bajos ingresos o en zonas rurales, y son casi la única opción disponible para los estudiantes de sus alrededores. Esto involucra una fuerte segmentación socioeconómica de la oferta educativa. A grandes rasgos, dentro de los sistemas escolares coexisten escuelas para pobres y escuelas para ricos.

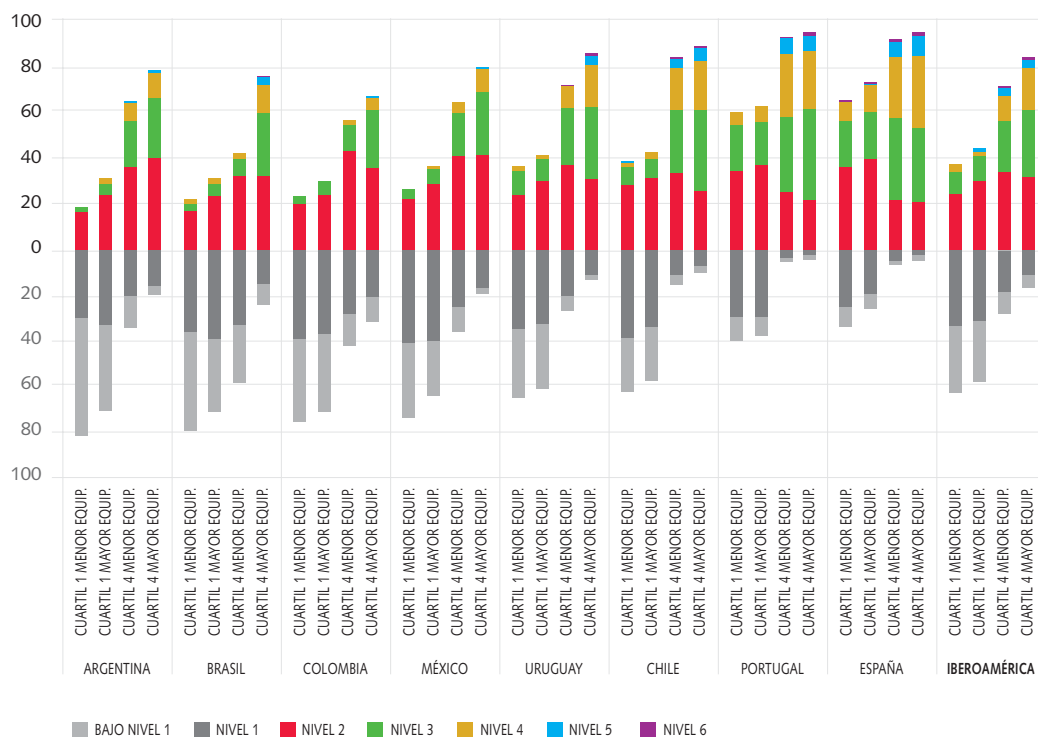
Por otro lado, el proceso de «autoselección», que opera principalmente en los extremos de la estructura social, puede transformar a las escuelas en una suerte de guetos, distinguiéndose comunidades escolares de bajos y de altos recursos, lo que puede traducirse en una diferenciación entre ambientes escolares propicios para un mejor aprendizaje y desarrollo de competencias, y ambientes escolares adversos (segregación educativa).

En la mayoría de los países de la región el estatus socioeconómico y cultural de las familias es el factor que genera mayores diferencias en los aprendizajes, pero los recursos educativos de los establecimientos, como materiales docentes, ordenadores para la enseñanza, conexión a internet, material de la biblioteca, laboratorio de ciencias, entre otros, también pueden marcar una diferencia. Sin embargo, muchas veces resulta insuficiente para equiparar los rendimientos entre los estudiantes de distintos estratos socioeconómicos (véase el gráfico 2.11).

La fuerte segregación y segmentación educativa en los países de la región refuerza la desigualdad en el aprovechamiento del proceso educacional, pues a las desventajas socioculturales con que llegan los estudiantes de menores recursos se suma el acceso a servicios de enseñanza de una menor calidad comparativa respecto de los estudiantes de mayores recursos, lo que redundará en un menor aprendizaje.

A la luz de los deficitarios aprendizajes de los estudiantes del menor cuartil de estatus socioeconómico y cultural, la preocupación por la calidad de la educación no puede estar desvinculada de la preocupación por las condiciones de pobreza, tanto en el entorno familiar de los estudiantes como en el contexto intraescolar.

IBEROAMÉRICA (8 PAÍSES)
DISTRIBUCIÓN DE LOS NIVELES DE DESEMPEÑO EN LA PRUEBA DE CIENCIAS ENTRE LOS ESTUDIANTES DE 15 AÑOS, SEGÚN EL ESTATUS SOCIOECONÓMICO Y CULTURAL DE SUS FAMILIAS Y EL EQUIPAMIENTO DE SUS ESCUELAS. 2006
 (EN PORCENTAJES)



Fuente: CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos de la prueba PISA, 2006.

LA DISCRIMINACIÓN DE LOS PUEBLOS ORIGINARIOS Y DE LOS AFRODESCENDIENTES

No solo son razones socioeconómicas las que desencadenan los fenómenos de exclusión. El acceso a la educación para las minorías étnicas y culturales no significa solamente el ingreso en el sistema escolar, sino también una forma de inclusión social, siempre que se adopte una perspectiva intercultural. Es preciso no olvidar las diversas formas de discriminación que han sufrido estos grupos a lo largo de su historia: unas, vinculadas a los problemas para su acceso a la educación y a la participación en la sociedad; otras, relacionadas con la falta de reconocimiento de sus derechos culturales y lingüísticos por la hegemonía de políticas que pretendían su

asimilación a la cultura mayoritaria o dominante. En ese sentido, el acceso a una educación inclusiva e intercultural puede constituir una valiosa oportunidad para su desarrollo personal, para su integración social y para la defensa de su identidad cultural y lingüística.

Las dificultades que han tenido las minorías étnicas para acceder al sistema educativo de modo equitativo están relacionadas con dos factores centrales. Por un lado, muchos de estos grupos viven en zonas rurales, geográficamente aisladas y por lo mismo, lejanas a los principales espacios educacionales. En efecto, los niños que habitan en estas zonas muchas veces no pueden incorporarse a los centros educativos por la escasez de oferta o por las grandes distancias que los separan de estos (véanse los cuadros 2.4a y 2.4b). En algunos casos y entre otras carencias, acceden en condiciones inadecuadas por la falta de infraestructura, mantenimiento, materiales didácticos y profesores (CEPAL, 2008).

Una segunda dificultad tiene relación con la falta de adecuación, de relevancia y pertinencia en los currículos, que obstaculiza el ingreso de estos grupos al sistema escolar, dada la escasa vinculación entre su cultura y entorno con las materias impartidas en las escuelas.

CUADRO 2.4a

IBEROAMÉRICA (9 PAÍSES)**TASAS NETAS DE ASISTENCIA A LA PRIMARIA Y A LA SECUNDARIA, SEGÚN ÁREA GEOGRÁFICA DE RESIDENCIA Y ORIGEN ÉTNICO. 2008**

(EN PORCENTAJES)

PAÍSES	TASA NETA DE ASISTENCIA A EDUCACIÓN PRIMARIA		CONCLUSIÓN DE LA ENSEÑANZA PRIMARIA				TASA NETA DE ASISTENCIA A EDUCACIÓN SECUNDARIA	
	TOTAL NACIONAL		TOTAL NACIONAL		ZONAS RURALES		TOTAL NACIONAL	
	INDÍGENA O AFRODESCENDIENTE	NO INDÍGENA NI AFRODESCENDIENTE	INDÍGENA O AFRODESCENDIENTE	NO INDÍGENA NI AFRODESCENDIENTE	INDÍGENA O AFRODESCENDIENTE	NO INDÍGENA NI AFRODESCENDIENTE	INDÍGENA O AFRODESCENDIENTE	NO INDÍGENA NI AFRODESCENDIENTE
BOLIVIA (EST. PLU.) (2007)	–	–	90	95	86	90	90	94
BRASIL (2008)	98	99	93	95	83	89	91	93
CHILE (2006)	98	99	98	99	97	98	94	95
ECUADOR (2008)	97	98	89	95	89	93	76	86
EL SALVADOR (2004)	92	92	74	78	63	65	83	79
GUATEMALA (2006)	86	91	49	71	40	58	61	75
NICARAGUA (2005)	85	81	58	71	46	54	86	84
PANAMÁ (2008)	98	99	73	97	73	93	74	89
PARAGUAY (2008)	96	98	83	94	82	87	71	92
TOTAL PAÍSES	93	97	82	93	70	84	85	92

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

IBEROAMÉRICA (9 PAÍSES)
TASAS NETAS DE CONCLUSIÓN DEL CICLO PRIMARIO ENTRE JÓVENES DE 15 A 19 AÑOS, Y DEL SECUNDARIO ENTRE JÓVENES DE 20 A 24 AÑOS, SEGÚN ÁREA GEOGRÁFICA DE RESIDENCIA Y ORIGEN ÉTNICO. 2008

(EN PORCENTAJES)

PAÍSES	CONCLUSIÓN DE LA BAJA SECUNDARIA				CONCLUSIÓN DE LA ALTA SECUNDARIA			
	TOTAL NACIONAL		TOTAL NACIONAL		ZONAS RURALES		TOTAL NACIONAL	
	INDÍGENA O AFRODESCENDIENTE	NO INDÍGENA NI AFRODESCENDIENTE	INDÍGENA O AFRODESCENDIENTE	NO INDÍGENA NI AFRODESCENDIENTE	INDÍGENA O AFRODESCENDIENTE	NO INDÍGENA NI AFRODESCENDIENTE	INDÍGENA O AFRODESCENDIENTE	NO INDÍGENA NI AFRODESCENDIENTE
BOLIVIA (EST. PLU.) (2007)	76	88	62	68	55	71	38	44
BRASIL (2008)	74	78	49	53	47	56	24	27
CHILE (2006)	94	96	84	89	65	81	50	63
ECUADOR (2008)	47	73	38	48	31	59	23	33
EL SALVADOR (2004)	60	57	41	35	37	36	17	17
GUATEMALA (2006)	19	44	12	20	13	33	7	12
NICARAGUA (2005)	34	44	11	21	21	32	5	13
PANAMÁ (2008)	36	79	36	58	12	60	12	40
PARAGUAY (2008)	45	80	40	54	25	62	21	36
TOTAL PAÍSES	62	77	38	49	40	56	20	28

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Las dificultades que enfrentan los jóvenes provenientes de pueblos originarios y afrodescendientes no solo se asocian a la discriminación social en tanto fenómeno de rechazo y negación del otro diferente, sino también en menor bienestar y oportunidades educativas.

NIÑOS Y JÓVENES CON NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES

Otro grupo de niños y jóvenes que sufren distintos tipos de exclusiones en el sistema educacional son los estudiantes con necesidades educativas especiales, es decir, los que plantean nuevas demandas educativas asociadas a su discapacidad. No solo se enfrentan a sus propias barreras de aprendizaje relacionadas con la inadecuación de los espacios escolares, la falta de adaptación del currículo y de los métodos de enseñanza, y la ausencia de apoyo específico, sino que además sufren la discriminación en la entrada a las escuelas regulares. En ese sentido, el problema de acceso para este grupo se relaciona con una actitud social y educativa contraria a su inclusión en el sistema educativo ordinario, y en muchos casos con la ausencia de condiciones en las escuelas y con la insuficiente capacitación de los docentes para ofrecer una respuesta educativa satisfactoria a las dificultades de aprendizaje que presentan.

A pesar de lo expuesto, el progreso hacia una educación inclusiva, abierta a todos, con las condiciones y la flexibilidad suficientes para responder a las demandas educativas de la totalidad de sus alumnos, es una de las más genuinas expresiones de una educación de calidad y uno de los objetivos del proyecto Metas Educativas 2021. Por ello, se ha incluido de forma explícita en la *meta específica 5* (véase el capítulo 4) y se ha incorporado como un objetivo prioritario en el programa de acción compartido, dedicado a la atención educativa a la diversidad del alumnado y a los colectivos con mayor riesgo de exclusión.

Lamentablemente no hay información suficiente, ni existen los criterios necesarios, dada la variabilidad de posibles estrategias de inclusión de estudiantes con diversas necesidades educativas especiales, que permitan presentar un diagnóstico acertado de la situación de la inclusión de los alumnos con necesidades educativas especiales en la escuela regular. Sin embargo, existe un amplio movimiento social a favor de las políticas inclusivas, no exento de controversias, y experiencias notables en la práctica totalidad de los países. En el capítulo 3 se desarrolla el sentido de estas políticas en el marco de la necesaria atención a la diversidad de los alumnos.

LA AGENDA PENDIENTE Y LOS GRANDES DESAFÍOS EDUCATIVOS PARA EL SIGLO XXI

EL ANALFABETISMO ABSOLUTO Y EL ANALFABETISMO FUNCIONAL

Una de las manifestaciones más graves de la falta de cobertura educativa y de los problemas de acceso real a la escuela es el analfabetismo: la máxima expresión de vulnerabilidad educativa que acentúa el problema de la desigualdad, por cuanto mientras no se pueda acceder al conocimiento se hará más difícil poder acceder a un mejor bienestar. Por ello es estrecha la coincidencia entre las poblaciones más pobres y aquellas con mayores índices de analfabetismo y sin instrucción suficiente (UNICEF, 2000).

Se considera analfabeta a una persona que no puede leer, escribir, ni comprender un texto corto sobre su vida cotidiana (analfabetismo absoluto), o por su incapacidad para utilizar sus destrezas de lectura, escritura y cálculo de forma eficiente en las situaciones habituales de la vida (analfabetismo funcional). De ahí la relevancia de llevar a cabo políticas de alfabetización que no solo consideren un aprendizaje básico, ya que se necesitan «no menos de cinco años de escolaridad para que una persona sea considerada realmente alfabetizada» (UNICEF, 2000).

La alfabetización no solo se constituye como el aprendizaje cognitivo necesario para facilitar el acceso al trabajo y a las distintas esferas funcionales de la sociedad, sino que también es una forma de promover los derechos humanos y la ciudadanía, la equidad de género, la cohesión social y la integración de las minorías étnicas,

en la medida que facilita el diálogo entre las personas. A través de un proceso de alfabetización de calidad se promueve la expresión social, las personas se sienten más capacitadas para hacer valer sus derechos y poseen más herramientas para comunicarse.

La alfabetización, en ese sentido, cumple una función central, ya que se constituye como el primer paso para afrontar con éxito los otros desafíos educativos. Un acceso temprano al sistema escolar y una debida progresión influyen, como dos factores centrales, en el proceso de alfabetización. Al tener la posibilidad de completar los estudios escolares que no pudieron concluir en su infancia, los adultos mejoran su autoestima y expectativas de desarrollo personal. Pero, además, son capaces de apoyar de mejor manera la educación y aprendizaje de sus hijos.

La oferta educativa iberoamericana en términos de programas de alfabetización para adultos ha mejorado en los últimos años, si bien en ocasiones se realiza en condiciones deficientes, precisamente en las zonas más deprimidas (pobres). Las disparidades entre países son notables. Pese a que el promedio regional de analfabetismo absoluto no alcanza el 9% de la población de 15 años y más, en varios países supera el 15% (Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), mientras en otros afecta a menos de 5% de la población (Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba, España, la República Bolivariana de Venezuela y la República Oriental del Uruguay), como se puede apreciar en el gráfico 2.12A. También es necesario destacar que, a diferencia de los indicadores educativos revisados anteriormente –que mostraban en general una mejor posición en cuanto a acceso, retención, progresión y conclusión escolar femenina– el analfabetismo afecta en mayor proporción a las mujeres. Esta disparidad es especialmente marcada en el Estado Plurinacional de Bolivia (78,5% de los analfabetos son mujeres), España (67,6%), Guatemala y México (62,8%) y Paraguay (60,1%).

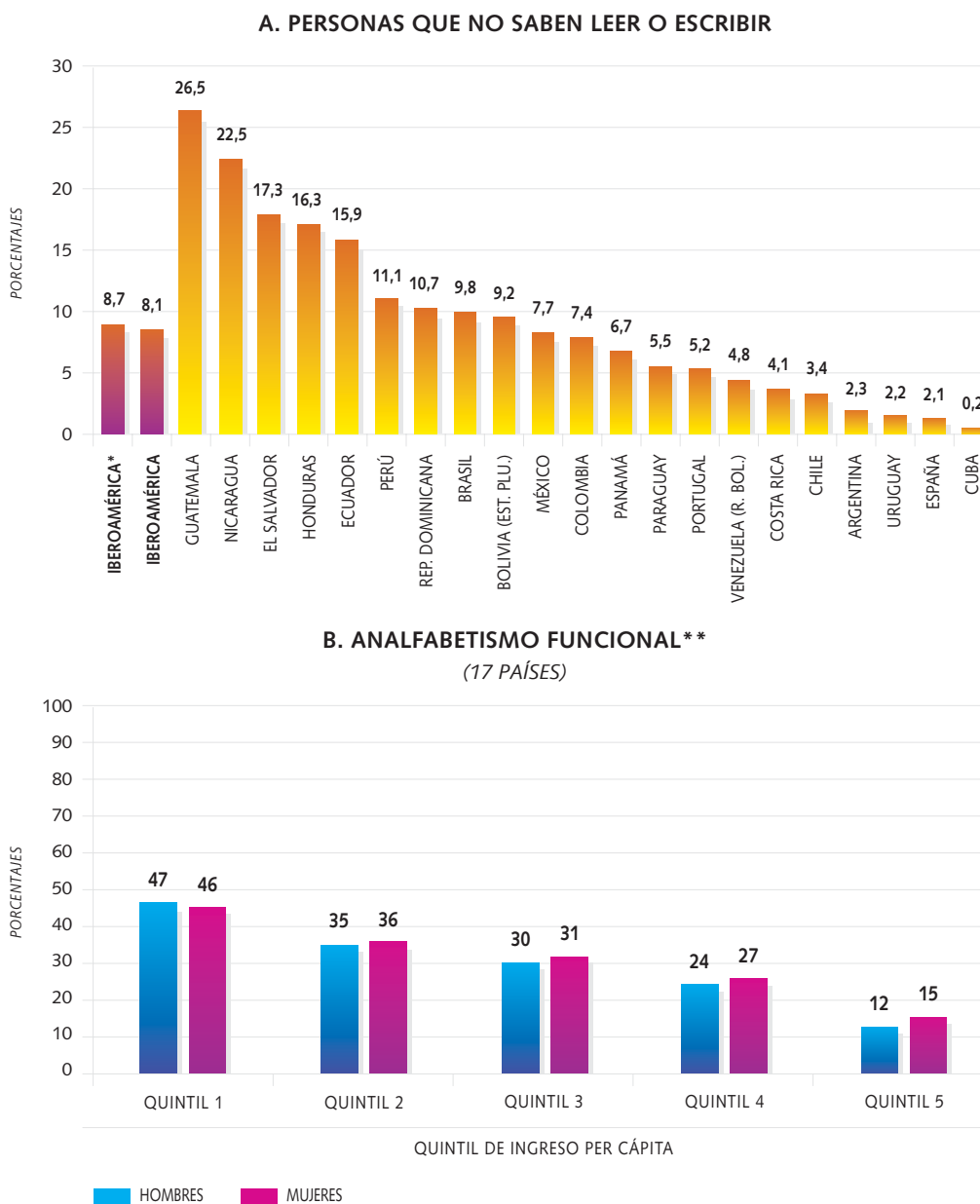
El analfabetismo funcional, por otro lado, es bastante más generalizado, y para 18 países de la región afecta a casi al 29% de las personas de 15 años y más. Además, las diferencias por estrato socioeconómico son notables, y van desde casi 47% en el quintil de menores ingresos hasta alrededor de 13% en el más rico (véase el gráfico 2.12B).

La plena alfabetización y la universalización de la educación básica ya no son solo parte de una política educativa compensatoria de carencias y limitaciones del pasado; ni tampoco conforman un objetivo que deba ser logrado a través de campañas voluntaristas o delegado hacia la colaboración de entidades de la sociedad civil. Existe un amplio consenso que considera que la alfabetización y la educación a lo largo de la vida son prioridades políticas, requisitos imprescindibles para asegurar el desarrollo de las personas y comunidades de nuestra región, y una acción que forma parte de los procesos de mejora de la educación iberoamericana.

GRÁFICO 2.12

IBEROAMÉRICA (21 PAÍSES) TASA DE ANALFABETISMO EN PERSONAS DE 15 AÑOS Y MÁS, POR PAÍSES Y QUINTILES DE INGRESO PER CÁPITA DEL HOGAR. 2007

(EN PORCENTAJES)



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del UIS y de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

* Sin España y Portugal.

** Personas que no estudian y tienen menos de 5 años de escolaridad.

LA EDUCACIÓN INICIAL Y LA EDUCACIÓN PREESCOLAR

La educación preescolar ha adquirido relevancia como política pública recientemente en la región: en noviembre de 2007 los ministros de Educación de los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) suscribieron el Compromiso Hemisférico por la Educación de la Primera Infancia, reconociendo lo fundamental que es esta en el proceso de desarrollo integral del niño desde el nacimiento hasta los ocho años, y acordaron implementar marcos legales y mecanismos de financiamiento para asegurar la puesta en marcha sostenible de políticas de primera infancia, aumentar la cobertura educativa y su calidad, con políticas de atención integral y criterios de focalización para la atención de poblaciones en condiciones de pobreza, vulnerabilidad y exclusión, de acuerdo con sus necesidades, características y contextos particulares, entre otros compromisos.

También los ministros de Educación de los países integrantes de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) aprobaron en su conferencia celebrada en Lisboa en 2009 un proyecto de atención integral de la infancia que adelantaba uno de los Programas de Acción Compartidos que constituyen un núcleo básico del proyecto Metas Educativas 2021 (véase el capítulo 7).

La definición de infancia, en términos de duración y edad de inicio, así como el nivel de cobertura, varía bastante entre los países. Este nivel de enseñanza cumple una función central en la entrega de cuidados básicos para los niños, sobre todo cuando se trata de familias de escasos recursos. El ofrecer un cuidado institucional, con financiamiento público para niños menores de seis años facilita la integración de la mujer al mercado laboral, aumentando su autonomía personal así como los recursos del hogar. Adicionalmente, en el caso de programas de atención a los sectores más vulnerables y desprotegidos, constituyen formas de compensar las deficiencias que se viven en los hogares, logrando que esos niños reciban, además de formación educativa, una alimentación adecuada y un entorno más favorable para su desarrollo.

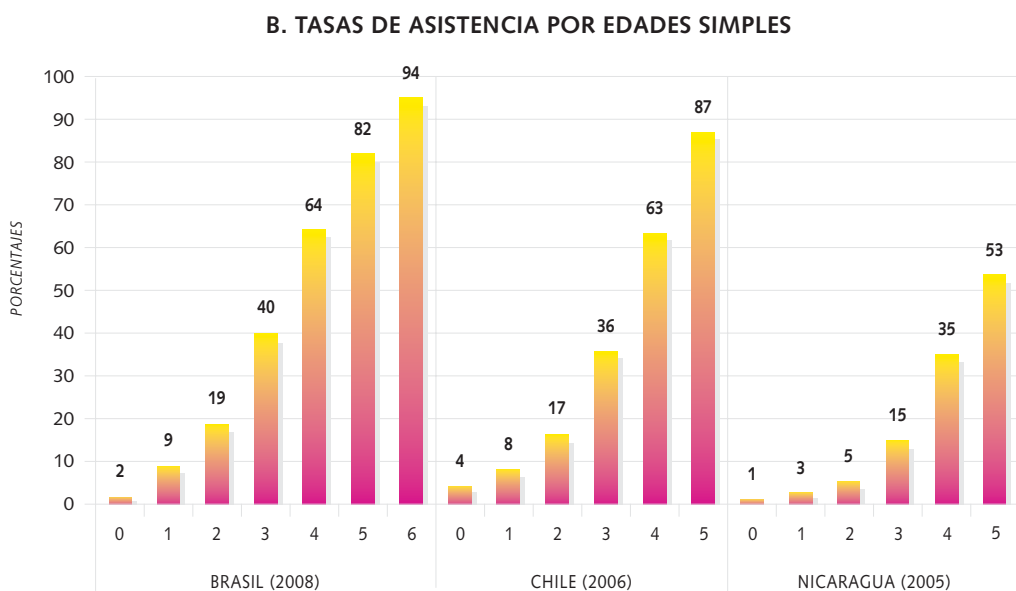
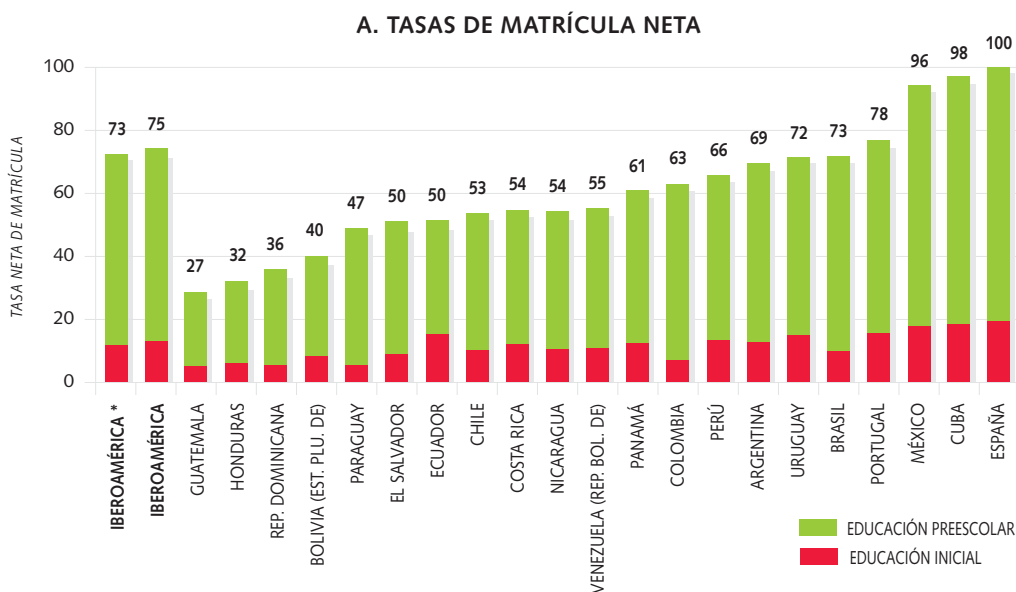
La ampliación de la oferta educativa preescolar y las políticas y programas que facilitan el acceso a los sectores más vulnerables contribuyen a la entrega de una base educativa significativa, definida como un factor central en la lucha contra los problemas de deserción y repitencia descritos anteriormente. El punto de partida en la región es bastante heterogéneo, con niveles de acceso (medidos a partir de la matrícula en enseñanza preescolar de niños de entre 3 y 6 años)⁴ casi universal en Cuba, España y México, y niveles en torno a 30% en Guatemala, Honduras, Paraguay y República Dominicana (véase el gráfico 13A). En cambio, la matrícula en

⁴ En el presente capítulo se distingue la educación inicial para infantes y niños de 0 a 3 años (sala cuna, jardín infantil) y la enseñanza preescolar de 3 a 6 años (jardín infantil, ciclo preescolar en la escuela). Los grupos de edad se superponen debido a que estos ciclos tienen diversas duraciones dependiendo de los países.

GRÁFICO 2.13

IBEROAMÉRICA (21 PAÍSES)

TASA DE MATRÍCULA NETA PARA EL NIVEL PRE-PRIMARIO (3 A 6 AÑOS), ESTIMACIÓN DE LA TASA DE MATRÍCULA PARA EDUCACIÓN INICIAL (0 A 3 AÑOS)* Y TASAS DE ASISTENCIA OBSERVADAS POR EDADES SIMPLES EN PAÍSES CON INFORMACIÓN. 2008



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del UIS, estimaciones y encuestas de hogares de los respectivos países (tasas de asistencia).

* Estimación según modelos exponenciales sobre la base de encuestas de hogares de los países con información disponible. Los grupos de edad varían dependiendo de los ciclos oficiales de los países.

educación inicial (niños de 0 a 3 años) sería bastante inferior, tanto por las menores coberturas de oferta institucional como por factores culturales, entre los cuales destaca la baja participación relativa de la mujer en el mercado de trabajo en comparación con otras regiones, lo que también se asocia, en alguna medida, a la mayor aprehensión que las madres tienen para dejar niños de corta edad al cuidado de otras personas (véase el gráfico 2.13B).

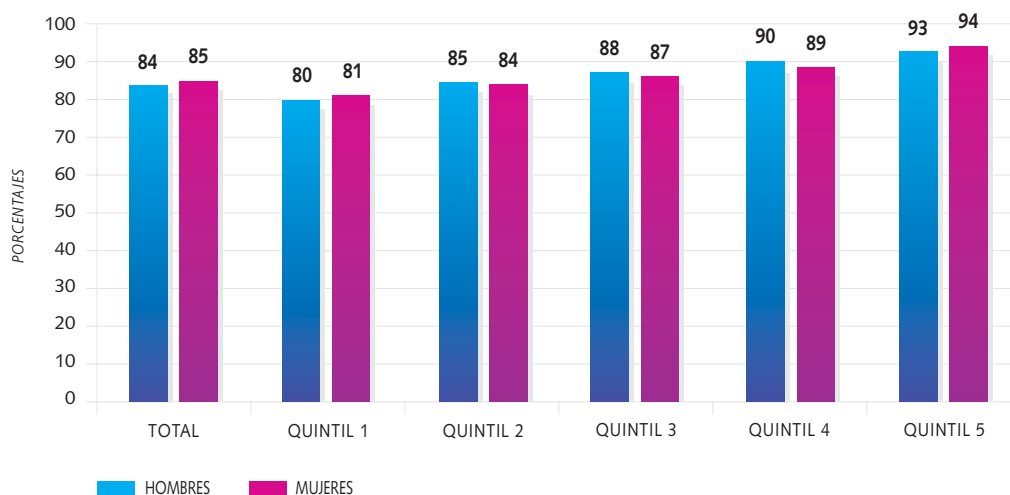
El acceso a servicios de educación y cuidado infantil es mayor en sectores socioeconómicos más altos, sobre todo en las edades más tempranas. Sin embargo, ya en el último año antes de entrar a la educación primaria, las diferencias según estrato socioeconómico son menores, y las disparidades de acceso entre niños y niñas no son notorias, como se puede apreciar en el gráfico 2.14.

Si bien las desigualdades socioeconómicas no parecen ser muy relevantes en la asistencia hacia el final del ciclo preescolar, existe alguna evidencia proveniente de encuestas de hogares de que la misma se profundiza en edades más tempranas. Además, existen fuertes disparidades de acceso entre zonas urbanas y rurales, y respecto de poblaciones provenientes de pueblos originarios (CEPAL, 2008).

GRÁFICO 2.14

IBEROAMÉRICA (18 PAÍSES)
TASA DE ASISTENCIA A LA EDUCACIÓN PREESCOLAR (CINE, NIVEL 0) UN AÑO ANTES DE LA EDAD OFICIAL DE INGRESO PARA ENTRAR A LA EDUCACIÓN PRIMARIA, SEGÚN SEXO Y QUINTILES DE INGRESO. 2007

(EN PORCENTAJES)



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

Por tanto, avanzar en el acceso a educación preescolar no solo es relevante desde el punto de vista educativo, sino también desde el socioeconómico, toda vez que muchas veces el propio acceso también permite al niño alimentación complementaria evitando problemas nutricionales, y favoreciendo que la madre se incorpore al trabajo, lo que puede mejorar el bienestar familiar.

EL DESAFÍO DE LA CALIDAD

La propuesta Educación para Todos (EPT) de UNESCO sugiere que una educación de calidad debe ser capaz de motivar al estudiante, pudiendo percibir que esta vale la pena. Es decir, el estudiante tiene que valorar la calidad del aprendizaje que de otro modo no podría alcanzar, logrando asignarle utilidad para sí. Por lo tanto, tiene que ser una enseñanza que atienda la diversidad de necesidades de los discentes y plantearse como relevante para sus vidas, asegurando, al mismo tiempo, aprendizajes comunes para construir capacidades básicas para todos los ciudadanos.

CUADRO 2.5

RESULTADOS DE LA PRUEBA PISA 2006 Y DE LA PRUEBA SERCE 2006

A. PRUEBA PISA

PAÍSES	LECTURA	MATEMÁTICAS
BRASIL	393	370
COLOMBIA	385	370
ARGENTINA	374	381
MÉXICO	410	406
CHILE	442	411
URUGUAY	413	427
PORTUGAL	472	466
ESPAÑA	461	480
OCDE	492	498

B. PRUEBA SERCE

PAÍSES	3.º GRADO		6.º GRADO	
	MATEMÁTICAS	LECTURA	MATEMÁTICAS	LECTURA
CUBA	648	627	638	627
URUGUAY	539	523	578	530
COSTA RICA	538	563	549	563
MÉXICO	532	530	542	523
CHILE	530	562	517	562
ARGENTINA	505	510	513	504
BRASIL	505	504	499	511
COLOMBIA	499	511	493	510
PARAGUAY	486	469	468	467
EL SALVADOR	483	496	472	496
PERÚ	474	474	490	474
ECUADOR	473	452	460	447
NICARAGUA	473	470	458	470
PANAMÁ	463	467	452	469
GUATEMALA	457	447	456	452
R. DOMINICANA	396	395	416	395

Fuente: CEPAL, sobre las bases de información de la prueba PISA 2006 (www.pisa.oecd.org), y de la prueba SERCE 2006: OCDE, UNESCO/LLECE (2008a).

Nota: Los puntajes resaltados son aquellos que son significativamente mayores al promedio regional, que es igual a 500.

El reto tal vez más difícil que tiene la región es conseguir que todos los esfuerzos que los países hagan para incrementar el nivel educativo de su población se reflejen también en logros de aprendizajes de calidad. Persisten desafíos importantes en el acceso a la educación y en la culminación de los estudios, especialmente en oportunidades equitativas e inclusivas, y los avances con relación a la calidad de los sistemas educativos de los países del área han sido más complejos de alcanzar.

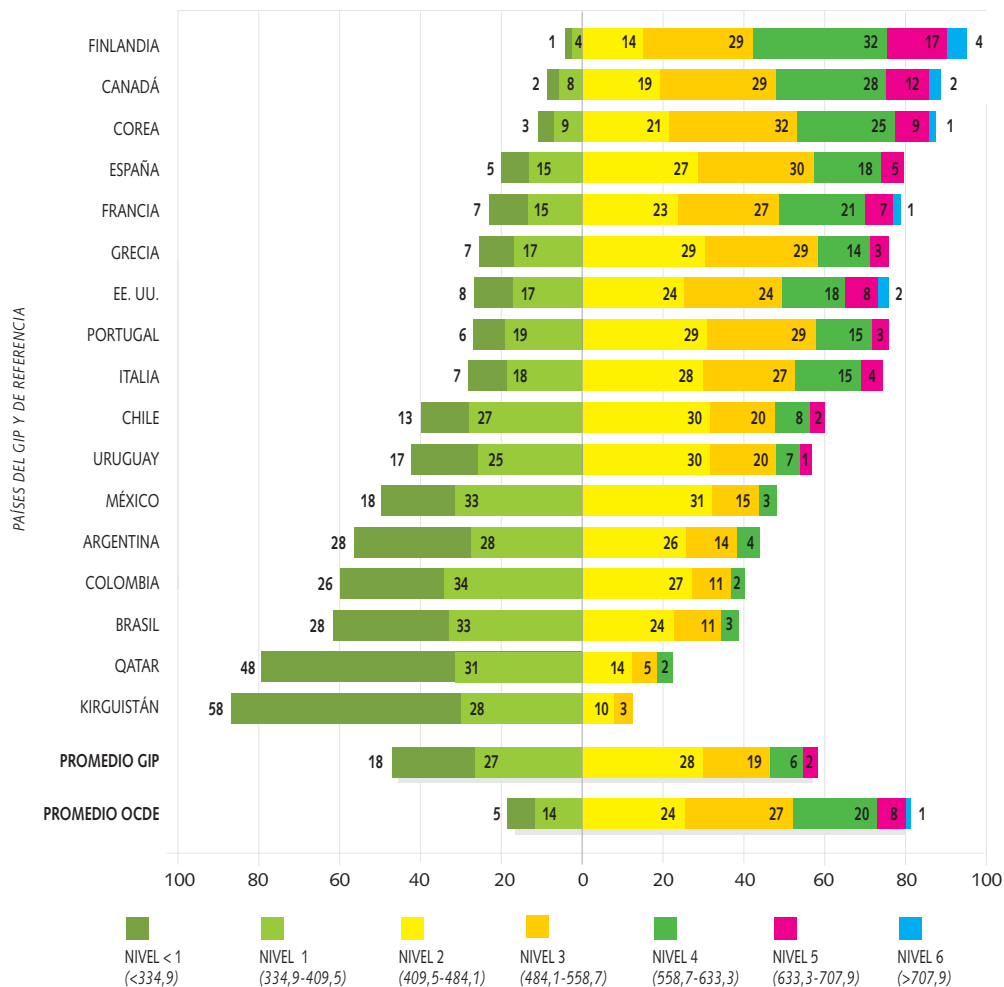
Las mediciones estandarizadas que se han realizado en proyectos internacionales han mostrado que el déficit de aprendizaje de los estudiantes de Iberoamérica en competencias básicas, como matemáticas y comprensión lectora, es preocupante. La información más reciente sobre resultados académicos de países de la región es la que ofrecen dos herramientas: el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA por su nombre en inglés, *Programme for International Student Assessment*) del año 2006, llevada a cabo por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE), llevado a cabo por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) de la UNESCO, también en 2006. En el primero, que evalúa la adquisición de competencias básicas en las áreas de ciencias, matemáticas y comprensión lectora para una muestra de estudiantes de 15 años, participaron 8 países iberoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, España, México, Portugal y Uruguay. En el SERCE fueron 16 los países latinoamericanos que participaron, y también se midieron competencias básicas en las mismas áreas curriculares, pero para estudiantes de 3.º y 6.º grado.

Pese a la diferencia de las edades de los alumnos evaluados, ambas mediciones son bastante coherentes, y los países latinoamericanos participantes en PISA son los que muestran los mejores resultados comparados con el resto de los países latinoamericanos (excepto Cuba y Costa Rica). Ambas mediciones muestran que un alto porcentaje de la población estudiantil obtiene rendimientos muy deficitarios en competencias básicas de la enseñanza. Además, la diferencia entre los resultados de los países latinoamericanos en PISA y el promedio de países desarrollados pertenecientes a la OCDE es muy significativa (alrededor de 75 puntos, y menor si se incluyen España y Portugal). No obstante, debe tenerse en cuenta que lectura y matemáticas en PISA 2006 fueron áreas secundarias, por lo que sus resultados deben ser considerados con prudencia.

Entre el 40% y el 60% de los alumnos latinoamericanos participantes en PISA no alcanza los niveles de rendimiento que se consideran imprescindibles para incorporarse a la vida académica, social y laboral como ciudadanos. Puesto que la posición relativa en SERCE es similar, puede concluirse que es un reto para la región elevar el nivel de rendimiento de todos los alumnos (OEI, 2008). El gráfico 2.15 muestra la proporción de estudiantes en cada nivel de logro 2 en las distintas materias evaluadas. Al alcanzar el segundo nivel de logro, los estudiantes muestran las competencias básicas necesarias para desenvolverse en su vida cotidiana como ciudadanos. Mientras que en el promedio de los Estados miembros de la OCDE la proporción de

GRÁFICO 2.15

ALUMNOS POR NIVELES DE DESEMPEÑO EN LA ESCALA GLOBAL DE CIENCIAS DE LOS PAÍSES DEL GIP* Y DE LOS PAÍSES DE REFERENCIA**
(PORCENTAJE DE ESTUDIANTES)



Fuente: OCDE (www.pisa.oecd.org), elaborado por GIP.

* GIP: Grupo Iberoamericano de PISA.

** Los países están ordenados según el porcentaje de alumnos en los niveles <1 y 1.

estudiantes en esta condición bordea el 20%, los países con mejores rendimientos de América Latina muestran resultados preocupantes. En los casos de Brasil y Colombia, alrededor del 60% de los jóvenes no tiene capacidad de aplicar las habilidades y conocimientos científicos de manera funcional en la vida cotidiana.

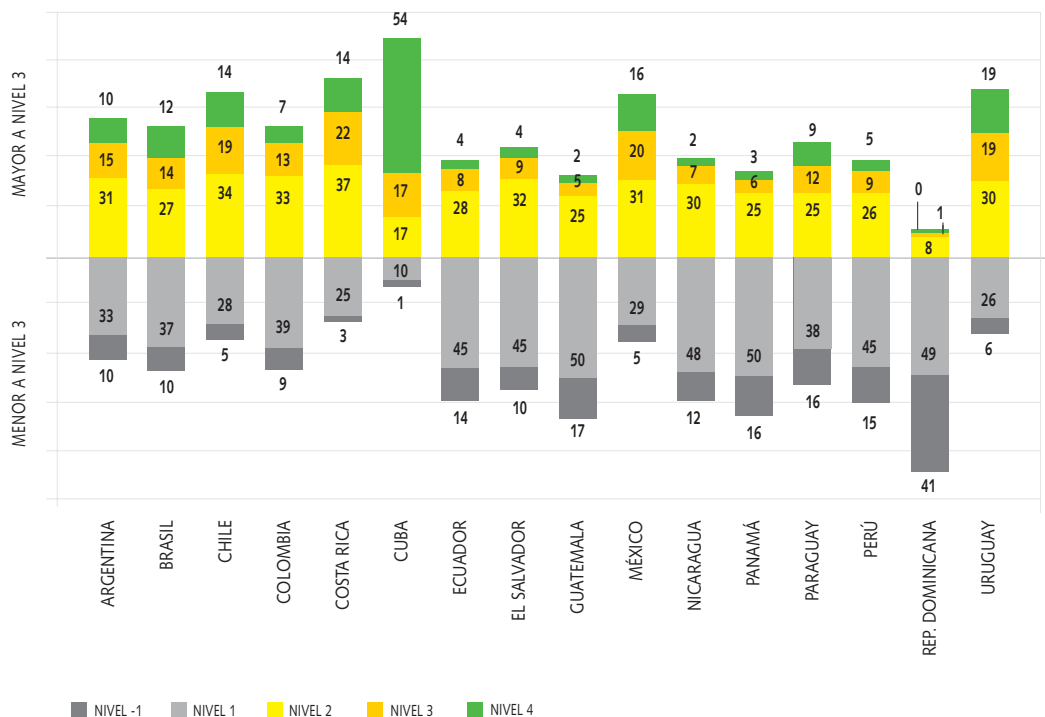
En el caso de la medición SERCE, a excepción de Cuba que presenta niveles de logro muy avanzados, la mayoría de los países de América Latina cuenta con al menos 40% de su población estudiantil de tercer grado en los niveles de logro más bajos en matemáticas. La consecuencia de esta situación es que un porcentaje importante de la misma va a tener dificultades serias en su trayectoria escolar, en términos de su posibilidad de progresión oportuna y conclusión educativa. Eso tiene un efecto dominó sobre los futuros resultados de integración social y de oportunidades laborales a las que podrán acceder jóvenes que no están adquiriendo las competencias básicas en el sistema escolar (véase el gráfico 2.16).

La desigualdad y exclusión social, fenómenos extraescolares tan problemáticos en la región, se ven reproducidas por el sistema educacional en el nivel de resultados y oportunidades asociadas. En este sentido, tanto la prueba PISA como el estudio

GRÁFICO 2.16

ESTUDIANTES EN 3.er GRADO POR NIVELES DE LOGRO EN MATEMÁTICAS. MEDICIÓN SERCE 2006

(EN PORCENTAJES)



Fuente: CEPAL, sobre la base de SERCE 2006, UNESCO/LLECE (2008a).

SERCE, y la investigación educacional en general, señalan que el nivel socioeconómico y cultural de las familias y los hogares de donde provienen los estudiantes tienen una notable influencia en el rendimiento escolar.

Por otra parte, las brechas de género reflejadas en los resultados académicos son heterogéneas. En Argentina, Brasil, Cuba, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y Uruguay no parece que existan diferencias significativas en los resultados de aprendizaje de niñas y niños, según la medición SERCE 2006. Sin embargo, en Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Perú, sí se muestran diferencias a favor de los varones en la medición de logros en matemáticas. Excepcionalmente, en República Dominicana la diferencia es contrapuesta: las niñas de tercer grado rinden mejor que los niños en matemáticas.

Además, la segmentación entre zonas rurales y urbanas es drástica: en casi todos los países del área los alumnos de escuelas en zonas urbanas presentan rendimientos significativamente mayores que los que asisten a escuelas rurales.

En síntesis, la desigualdad social y económica característica de la región también se reproduce en los resultados. No obstante, los estudios y la investigación en el ámbito internacional rescatan la posibilidad que tiene la escuela de hacer la diferencia. El lugar de origen del estudiante influye, pero no es lo único que determina sus logros de aprendizaje. La literatura sobre escuelas efectivas ha demostrado cómo establecimientos educativos, incluso en situaciones sociales y económicas muy adversas, pueden hacer la diferencia en términos de los aprendizajes y conocimientos que pueden adquirir sus estudiantes (UNESCO/OREALC, 2002).

De este modo, desde el ámbito de la política educativa es importante invertir en la escuela y sus recursos para convertir al establecimiento educativo en una institución capaz de equiparar oportunidades y no en un mero reproductor de desigualdades. Es esencial que se inviertan esfuerzos en tener la infraestructura y los recursos educativos necesarios, perfeccionar la formación y las condiciones profesionales docentes, reforzar el área de gestión escolar y mejorar los contenidos curriculares de los distintos niveles de enseñanza.

INFRAESTRUCTURA Y RECURSOS EDUCATIVOS

Lo básico para obtener resultados óptimos en el proceso de formación es que el sistema educativo cuente con la infraestructura y los recursos necesarios para operar de manera adecuada. En efecto, el espacio en el que se encuentren los estudiantes en el horario oficial de la escuela puede influir negativa o positivamente, de acuerdo al tipo de condiciones en las que se encuentre el establecimiento educativo.

A su vez, los recursos educativos son también muy importantes para el desarrollo de los procesos de enseñanza y aprendizaje. Estos procesos necesitan de condiciones,

como los servicios básicos de agua y electricidad, y medios adecuados para poder lograr un impacto positivo en el aprendizaje. Según la evidencia del estudio SERCE, tanto los servicios básicos como la infraestructura se asocian positivamente con el desempeño en las pruebas de lectura y ciencias tomadas a estudiantes de tercer y sexto grado del ciclo primario. La infraestructura escolar, entre la que se contemplan oficinas administrativas, salas de profesores, instalaciones deportivas, comedores, laboratorios, salas de computación y bibliotecas, entre otras, es el segundo factor con mayor incidencia en el desempeño relacionado con el establecimiento educativo, solo superado por el ambiente escolar (OREALC/UNESCO, 2008).

Los recursos educativos, como el volumen de material bibliográfico y los computadores de los establecimientos escolares, son especialmente significativos para aquellos niños de nivel socioeconómico bajo, cuyos hogares carecen o cuentan con una disponibilidad mínima de estos recursos. La investigación en educación ha demostrado que los recursos educativos en el hogar (escritorio, libros, computador), son uno de los factores que inciden de manera importante en los logros de aprendizaje de los estudiantes. Por lo tanto, la escuela debe ser un lugar de compensación de aquellas deficiencias en el hogar que son impedimentos concretos para el mejoramiento de los aprendizajes de todos los niños.

En este ámbito, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) han ido ocupando un lugar de importancia como recurso educativo de indispensable incorporación en el sistema educativo. Las TIC, y especialmente el acceso al computador y la conexión a internet, son recursos innovadores que han demostrado ser necesarios, además, como herramientas para desenvolverse en un mundo posmoderno y globalizado. Actualmente, la inclusión social se vincula, cada vez más, con el acceso al conocimiento, por la participación en redes y por el uso de las TIC (Hopenhayn, 2002). El sistema de educación formal es la clave para difundir ese acceso, dado que permite masificar la conectividad y uso de redes electrónicas.

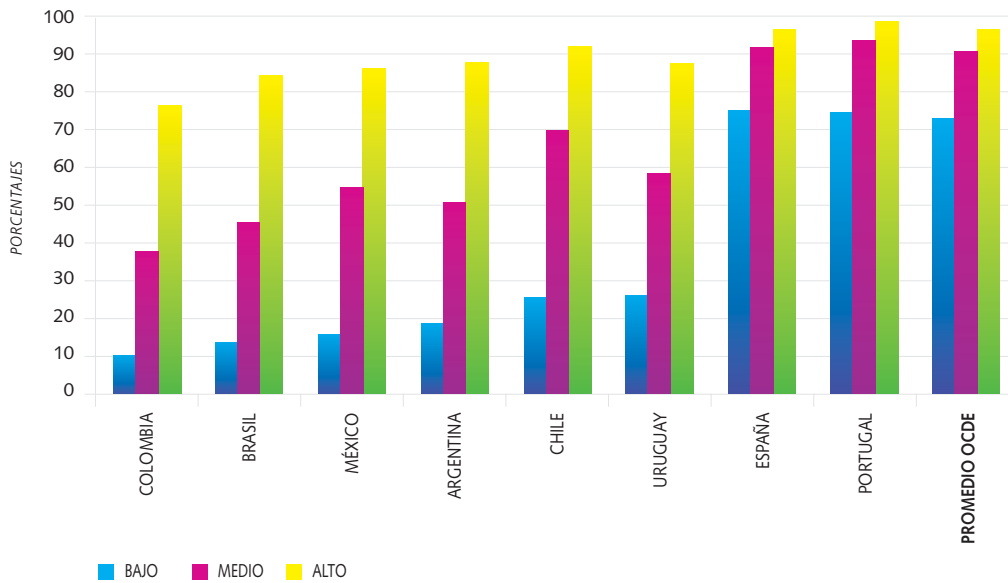
La llamada brecha digital, vinculada con las diferencias de acceso y uso de TIC dentro y entre los países, se manifiesta marcadamente tanto entre los distintos grupos socioeconómicos como entre generaciones. El promedio de acceso a tecnología en los hogares de estatus económico, social y cultural de países desarrollados pertenecientes a la OCDE, incluyendo España y Portugal, es bastante más parejo que el de los de América Latina, donde las diferencias son muy altas (véase el gráfico 2.17).

El establecimiento escolar cumple una función privilegiada, en tanto compensa las dificultades de acceso que tengan grupos sociales más desfavorecidos respecto de estas tecnologías dentro del hogar. Pero para que ello ocurra se requiere un esfuerzo de política pública para invertir en la adquisición y mantención de este equipamiento.

Para lograr una incorporación efectiva de las tecnologías en los procesos educativos se requiere contar con la cantidad de equipamiento adecuado para que los estudiantes puedan efectivamente acceder a ella y usarla para sus tareas educativas

GRÁFICO 2.17

IBEROAMÉRICA (PAÍSES SELECCIONADOS)
HOGARES DE ESTUDIANTES DE 15 AÑOS QUE TIENEN COMPUTADORES
PERSONALES, POR ESTATUS ECONÓMICO, SOCIAL Y CULTURAL. 2006
 (EN PORCENTAJES)



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de PISA 2006, OCDE.

y curriculares. Es por eso que la cantidad de alumnos por computador se vuelve un dato clave a la hora de evaluar los avances que han hecho los países en esta materia. Adicionalmente, el contar con el computador es un primer paso que debe acompañarse de los sistemas operativos, conexión a redes locales, internet y actualizaciones necesarias para que el uso que le puedan dar los estudiantes sea significativo y relevante.

El avance tecnológico en este campo es veloz y, por tanto, el tipo de inversión que se haga debe realizarse con suficiente apoyo de equipamiento y capacitación docente para que su aprovechamiento sea óptimo. Las transformaciones educativas con tecnología no van a ocurrir si el docente no se integra y se posiciona en el centro de esta. El nivel de avance de los países de la región en este sentido es muy heterogéneo y está muy lejos de los indicadores de países desarrollados. Como señalan las mediciones hechas por la OCDE a partir de PISA 2006, Colombia, México, España y Portugal destacan como los países que más se aproximan a los estándares OCDE con respecto al número de alumnos por computador en los establecimientos educativos, mientras que Chile se ubica dentro de los estándares OCDE únicamente

con respecto al porcentaje de computadores conectados a internet en los establecimientos educativos, con un 81% de equipos conectados. Cabe destacar el progreso que marca Brasil con respecto a estos indicadores entre los años 2000 y 2006, logrando tener un 61% de los computadores conectados a internet y disminuyendo a menos de la mitad la cantidad de alumnos por computador en los establecimientos (véase el cuadro 2.6).

Sin embargo, y a pesar de los avances en la región, la desigualdad social se reproduce a nivel del sistema educativo, presentando diferencias marcadas de acceso entre escuelas privadas y públicas. Como se observa en el gráfico 2.18, es el sector privado el que comprende la menor cantidad de estudiantes por computador (y mayor porcentaje de estos conectados a internet). España, Portugal y Colombia destacan, en este sentido, por presentar niveles más equilibrados o incluso mejores indicadores para el sector público de educación. Lo anterior evidencia que los grupos más vulnerables tienen mayores dificultades para acceder a las nuevas tecnologías, así como los países más pobres presentan mayores deficiencias y carencias en la democratización del uso de las TIC.

CUADRO 2.6

ALUMNOS POR COMPUTADOR EN EL ESTABLECIMIENTO ESCOLAR Y PORCENTAJE DE COMPUTADORES ESCOLARES CONECTADOS A INTERNET. 2000 Y 2006

(NÚMERO DE ALUMNOS POR COMPUTADOR Y PORCENTAJES)

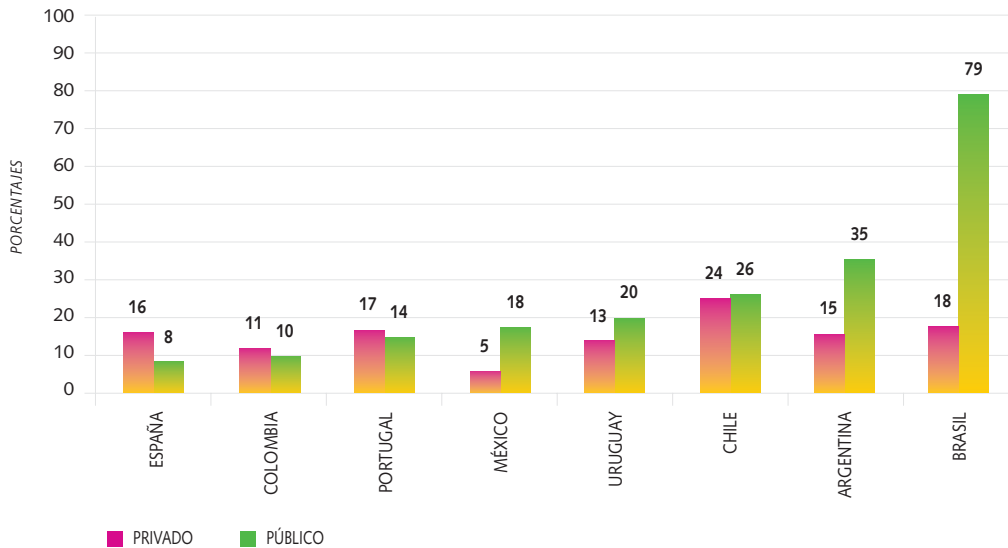
PAÍSES	ACCESO A TIC EN EL ESTABLECIMIENTO			
	PISA 2000		PISA 2006	
	ALUMNOS POR PC	PC CON INTERNET (PORCENTAJE)	ALUMNOS POR PC	PC CON INTERNET (PORCENTAJE)
ARGENTINA	26	17	20	35
BRASIL	80	27	38	61
CHILE	31	52	18	81
COLOMBIA	-	-	10	38
MÉXICO	20	14	11	43
URUGUAY*	20	27	15	53
ESPAÑA	17	40	8	88
PORTUGAL	33	35	10	80
OCDE	8	50	6	88

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de PISA 2000, PISA 2003 y PISA 2006, OCDE.

*Uruguay no participó en PISA 2000, por lo que se utilizó la información de PISA 2003.

GRÁFICO 2.18

**IBEROAMÉRICA (PAÍSES SELECCIONADOS)
NÚMERO DE ESTUDIANTES POR COMPUTADOR PARA USO ACADÉMICO,
SEGÚN TIPO DE ESTABLECIMIENTO. 2006**



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de PISA 2006, OCDE.

LA FORMACIÓN DOCENTE

Si se piensa en la calidad de la educación de un país, es inevitable hacerlo en relación con la calidad de su profesorado. De ahí la prioridad que la gran mayoría de las reformas educativas otorga al fortalecimiento de la profesión docente. Como pone de manifiesto la investigación comparada, los países que logran los mejores resultados en las evaluaciones internacionales cuidan especialmente a su profesorado: seleccionan a los candidatos a la formación docente en el tercio superior de los egresados de la educación secundaria; ofrecen buenos salarios iniciales para hacer de la docencia un profesión atractiva, y presentan múltiples oportunidades de mejora durante la carrera profesional (Ravela, 2009).

Un profesor que cuente con una formación inicial de calidad y con las oportunidades de acceder a programas de capacitación continua, puede contribuir al mejoramiento de los resultados de los niños en su rendimiento. Sin embargo, en la mayor parte de los países de la región, las inmensas demandas de transformación pedagógica que se les ha exigido a los docentes en las últimas décadas no han sido

acompañadas de los debidos procesos de cambio de las instituciones que los forman, ni de las condiciones de trabajo y de desarrollo profesional necesarias.

Para aquellos niños que no cuentan ni con el apoyo de sus padres ni con un entorno cercano para un buen desarrollo del aprendizaje, los docentes, cuya labor es siempre importante pero lo es más en medios vulnerables, se constituyen como los actores con mayor posibilidad de influir en el quebrantamiento de los círculos de pobreza en los que esos niños se encuentran inmersos. En estos casos, la acción educadora se complementa con una acción formadora, por medio de la cual se suplen las carencias propias de entornos afectados por las condiciones de pobreza y todo lo que ella implica.

Teniendo en cuenta el escenario en el que se sitúa, para la labor docente implica un gran desafío marcar efectivamente una diferencia respecto a la formación que los niños reciben en su hogar y otros espacios. Los docentes son por antonomasia el cuerpo capacitado para ejercer con legitimidad la función educadora; en ese sentido, se espera de ellos un buen desempeño de sus competencias. Sin embargo, para asegurar aquello no es suficiente la legitimación social que sobre ellos recae: también es necesaria una acreditación oficial de su propia formación como educador. La formación inicial de los docentes se constituye, entonces, como un proceso de vital importancia para las definiciones de una educación de calidad.

Por otra parte, también son relevantes las expectativas que los profesores y los propios alumnos tienen respecto de la posibilidad de logro y aprendizaje. Cuando las mismas son negativas, el rendimiento logrado tiende a ser menor, y en sectores más vulnerables esas expectativas son casi siempre pesimistas. Es bastante común que los docentes de las escuelas insertas en entornos desfavorecidos creen que, dada la situación familiar y el contexto de riesgo y pobreza en el que viven sus alumnos, estos no son capaces de aprender y, por lo tanto, ni siquiera vale la pena hacer el esfuerzo por enseñarles contenidos pedagógicos, más vale esforzarse en dar un apoyo psicoemocional y prevenir de la mejor manera posible las conductas de riesgo. Los docentes con este tipo de representaciones culturales tienden a responsabilizar al contexto sociocultural y a la familia por los bajos rendimientos de los estudiantes, en vez de asumir su propia responsabilidad como pedagogos (Trucco, 2005).

El apoyo de formación y aprendizaje de buenas prácticas que se le pueda dar a quienes ejercen la docencia en contextos vulnerables es, por lo tanto, esencial. Las instancias de diálogo y reflexión con pares, los incentivos o premios a la innovación y buenas prácticas son también líneas de acción relevantes de promover en este sentido.

La relación pedagógica, como proceso de enseñanza y aprendizaje, supone un conjunto amplio de características individuales y grupales, como la cantidad de profesores, el nivel de formación, la experiencia docente, el grado de apoyo al

proceso de aprendizaje y el nivel de compromiso con los estudiantes, entre otros. Sin embargo, diversa evidencia sugiere que las características objetivas de los profesores, ya sea como cuerpo docente o al interior del aula, no son necesariamente las más decisivas para influir en la adquisición de competencias por parte de los estudiantes. Aunque existen algunas diferencias ligadas a la suficiencia de profesores al interior de la escuela, el nivel de formación y de apoyo docente en la región se asocia menos a la heterogeneidad en el rendimiento que en los países de la OCDE (CEPAL, 2007). Esto ocurre aun controlando los factores extraescolares y las características de la comunidad escolar, que aquí adquieren suma relevancia para explicar las diferencias de aprendizaje.

Las características docentes tampoco se asocian decisivamente con la segmentación de la oferta educativa o la segregación escolar: el número de alumnos por profesor, la proporción de profesores con formación universitaria y otras características similares, no son muy diferentes entre escuelas públicas o privadas, con más o menos equipamiento escolar o donde se concentran estudiantes de mayores o menores recursos.

Sin embargo, el nivel de compromiso docente con las actividades y con el cuerpo estudiantil tiene mayor relevancia (véase CEPAL, 2007, y UNESCO/OREALC, 2000). Al respecto, y con el objetivo de crear escenarios propicios y óptimos para el buen desempeño docente, los incentivos (monetarios y no monetarios) para dicho desempeño pueden cumplir un papel importante siempre que se tengan en cuenta las condiciones en las que se desarrolla el trabajo pedagógico y el contexto socioeconómico y cultural de los discentes.

Otro estímulo que puede incidir positivamente en el quehacer educativo es el mejoramiento de las condiciones laborales. Al respecto, el aumento de jornada escolar completa puede significar un cambio importante en la vida profesional, ya que permite concentrar el trabajo en un solo establecimiento y no en varios (posibilitando no tener que complementar los ingresos con otras ocupaciones), de manera tal que puede fortalecer la identificación con su proyecto educativo.

En consonancia con lo anterior, vemos que otra forma de mejorar el bienestar subjetivo de los docentes y su motivación es elevar el prestigio de su labor. De ese modo, habrá una mayor atracción de los postulantes a la educación superior, y la respuesta de la sociedad se traducirá en un respeto y valoración por su trabajo, cuestión que hoy en día se ha visto fuertemente deteriorada.

Las políticas públicas a favor del profesorado necesitan tener en cuenta los contextos y condiciones desfavorables para remover los posibles obstáculos que limitan el éxito de determinadas iniciativas orientadas de forma específica a su desarrollo profesional. Desde esta perspectiva, las propuestas para mejorar la situación del profesorado deben basarse en enfoques contextuales e integrales, en los que se tengan en cuenta todos los factores que contribuyen a facilitar el trabajo de los docentes.

GESTIÓN ESCOLAR Y PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EDUCATIVA

Es posible entender la gestión escolar articulada en torno a tres ejes: los procesos de enseñanza y aprendizaje, las relaciones entre los diferentes actores (docentes, alumnos, padres y directivos) y la estructura y funcionamiento (CEPAL/UNESCO, 2004). La consideración de estos tres elementos, así como de la cultura propia de las escuelas –significados, principios, valores y creencias compartidos por los miembros de la organización que le dan una identidad propia y que explican los comportamientos de los individuos en la misma institución–, es central para el desarrollo de una gestión organizacional eficaz y adecuada.

Respecto al primer eje, los profesores y directivos de la escuela deben contar con espacios de interacción que les permitan reflexionar más allá de las necesidades disciplinarias y administrativas contingentes, que normalmente capturan la agenda de las reuniones del personal directivo. Hay que hacer de la escuela una comunidad educativa y reconocer que su principal objetivo es el aprendizaje y la adquisición de conocimientos de sus alumnos. Y esto no hay forma de lograrlo sin la existencia de un liderazgo fuerte dentro del establecimiento educacional que se oriente al ámbito pedagógico. Es crítico contar con líderes legitimados al interior de la escuela que puedan conducir tanto los aspectos administrativos y de gestión, como los aspectos pedagógicos. Estos líderes son los que pueden promover las instancias de reflexión descritas anteriormente y el que la escuela se convierta en una comunidad educativa con proyecto propio. Una buena conducción genera un marco favorable y una mejor alineación de las escuelas en torno a un objetivo común (Trucco, 2005).

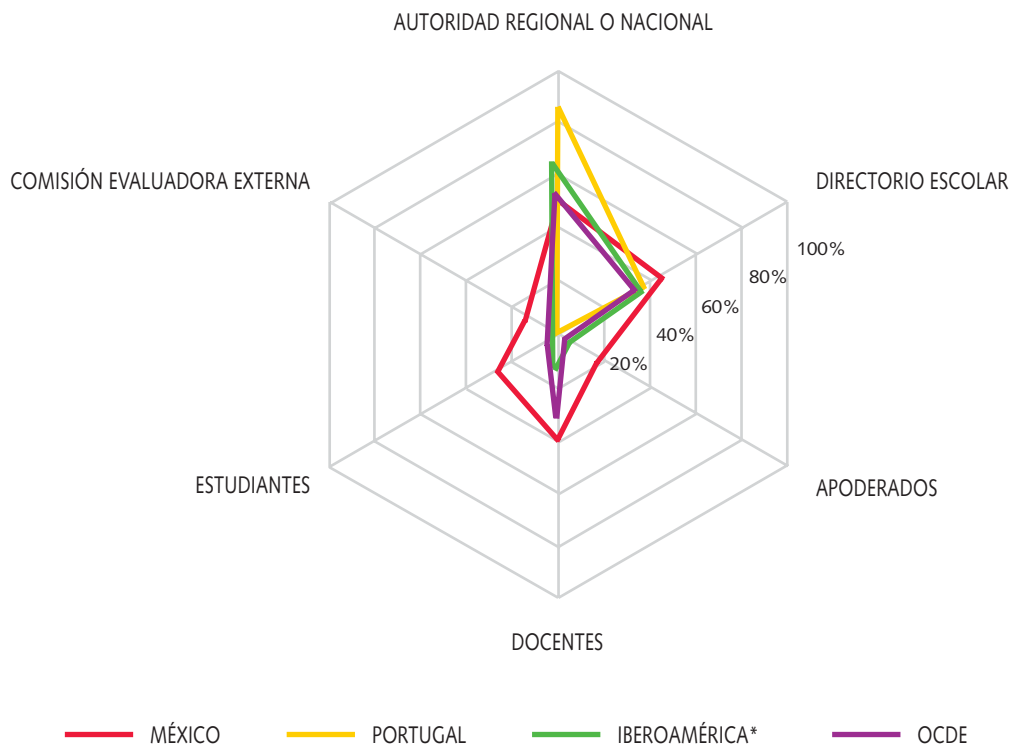
El segundo eje de la gestión escolar apunta a la interacción entre actores relevantes, como la autoridad educativa nacional o regional, la directiva del establecimiento educativo, los docentes, las familias, los propios estudiantes y los supervisores de los establecimientos. Estos pueden involucrarse de distinta forma en procesos, tanto administrativos como académicos, claves para el correcto funcionamiento de los establecimientos. La influencia que estos actores pueden ejercer tiene que ver con sus competencias específicas dentro del proceso de gestión para el que se los convoque.

La información recopilada a partir de PISA 2006 muestra que la relación del establecimiento escolar con el resto de la comunidad educativa es bastante vertical. Como muestran los gráficos 2.19A, 2.19B y 2.20, es en general la autoridad nacional o regional y el directorio educativo la que tiene mayor injerencia en las decisiones de gestión del establecimiento, tanto en términos de la dotación de personal, como presupuestaria y de contenidos educativos. En general, la comunidad educativa ampliada –es decir los apoderados, los estudiantes o incluso comisiones técnicas externas– tienen poca posibilidad de participar en las decisiones importantes de gestión de los establecimientos educativos. En el caso del presupuesto destaca la mayor participación de apoderados en el caso de Brasil.

GRÁFICO 2.19

IBEROAMÉRICA (PAÍSES SELECCIONADOS)
PORCENTAJE DE ESTUDIANTES DE 15 AÑOS QUE ASISTEN A ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS CON ALTO GRADO DE INFLUENCIA DE ACTORES RELEVANTES DE LA COMUNIDAD ESCOLAR. 2006

A. EN DECISIONES SOBRE DOTACIÓN DE PERSONAL



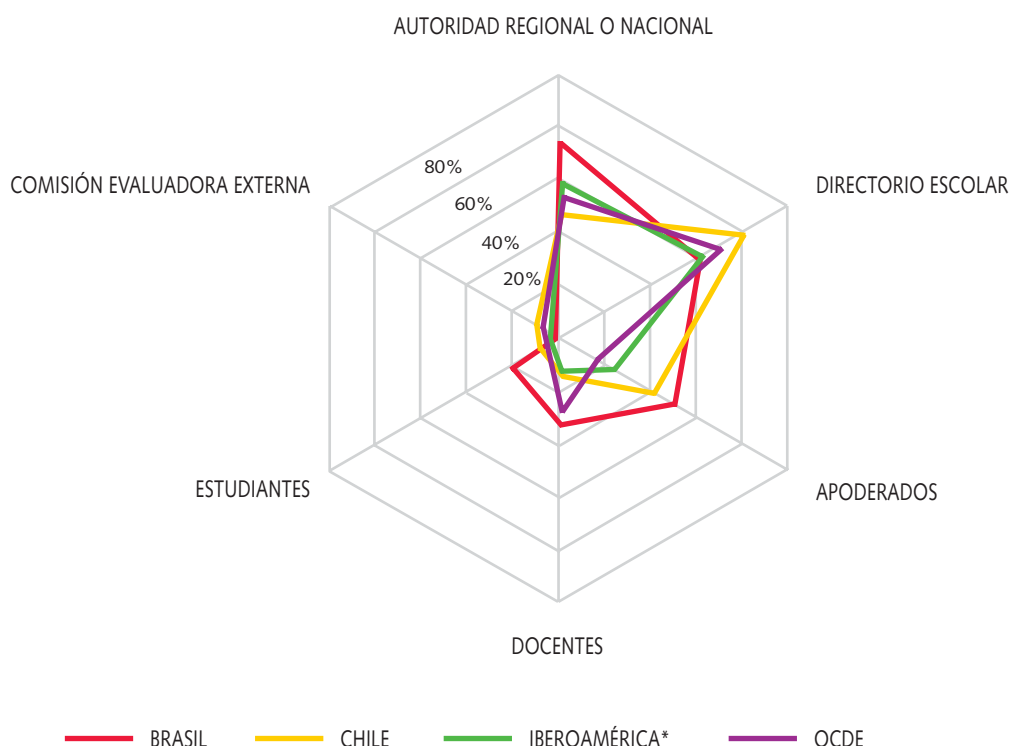
Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de PISA 2006, OCDE.

* El promedio iberoamericano incluye solo a los países participantes en la prueba PISA 2006: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, España, México, Portugal y Uruguay.

En temas de contenidos curriculares se observa una participación más alta de los docentes, destacando especialmente el caso de Colombia (véase el gráfico 2.20). El gráfico 2.21 analiza más en detalle este ámbito y muestra cómo, en temas de gestión curricular y de evaluación, los países de la región se agrupan, por una parte, en aquellos que poseen este tipo de autonomía en sus establecimientos educativos (Brasil, Argentina y España), superando incluso la media de la OCDE. Por otra parte, hay países que poseen menor autonomía en estos ámbitos (Por-

IBEROAMÉRICA (PAÍSES SELECCIONADOS)
PORCENTAJE DE ESTUDIANTES DE 15 AÑOS QUE ASISTEN A ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS CON ALTO GRADO DE INFLUENCIA DE ACTORES RELEVANTES DE LA COMUNIDAD ESCOLAR. 2006

B. EN DECISIONES SOBRE PRESUPUESTO



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de PISA 2006, OCDE.

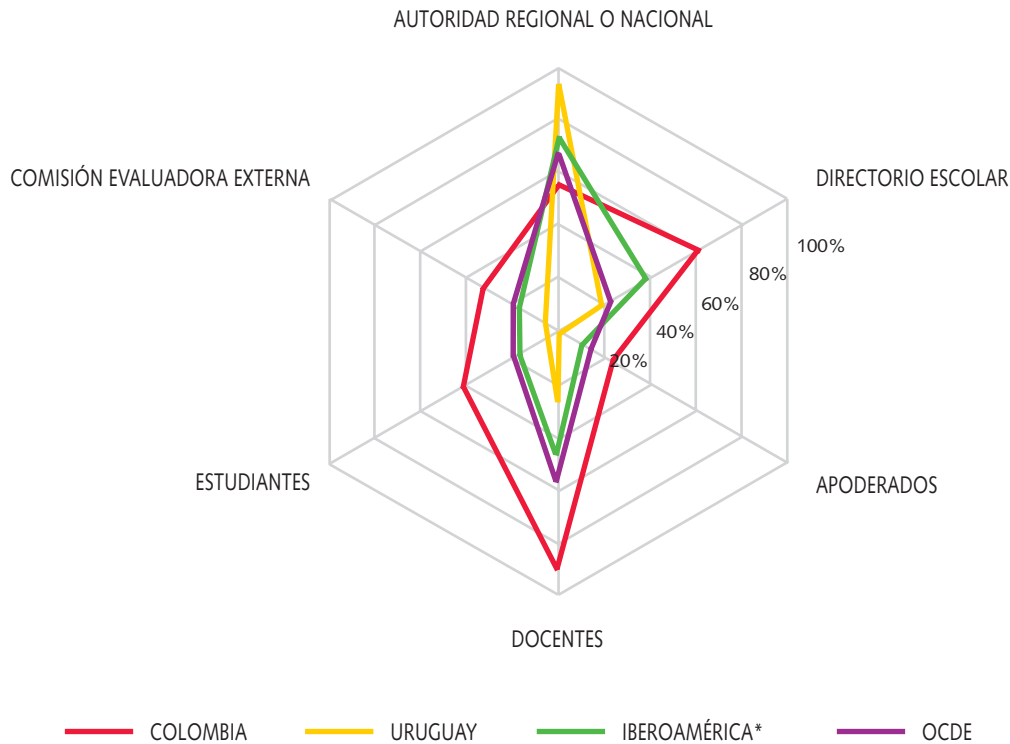
* El promedio iberoamericano incluye solo a los países participantes en la prueba PISA 2006: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, España, México, Portugal y Uruguay.

tugal, México y Uruguay). Finalmente, dos países se ubican en torno a la media regional pero debajo del indicador de la OCDE (Chile y Colombia).

En términos del tercer y último eje de la gestión, el referido a la estructura y funcionamiento del sistema educativo, CEPAL y UNESCO han planteado que en muchos países iberoamericanos los establecimientos educacionales se encuentran excesivamente centralizados, manteniendo las decisiones más relevantes de di-

GRÁFICO 2.20

IBEROAMÉRICA (PAÍSES SELECCIONADOS)
PORCENTAJE DE ESTUDIANTES DE 15 AÑOS QUE ASISTEN
A ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS CON ALTO GRADO DE INFLUENCIA
DE ACTORES RELEVANTES DE LA COMUNIDAD ESCOLAR EN DECISIONES
SOBRE CONTENIDOS FORMATIVOS. 2006



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de PISA 2006, OCDE.

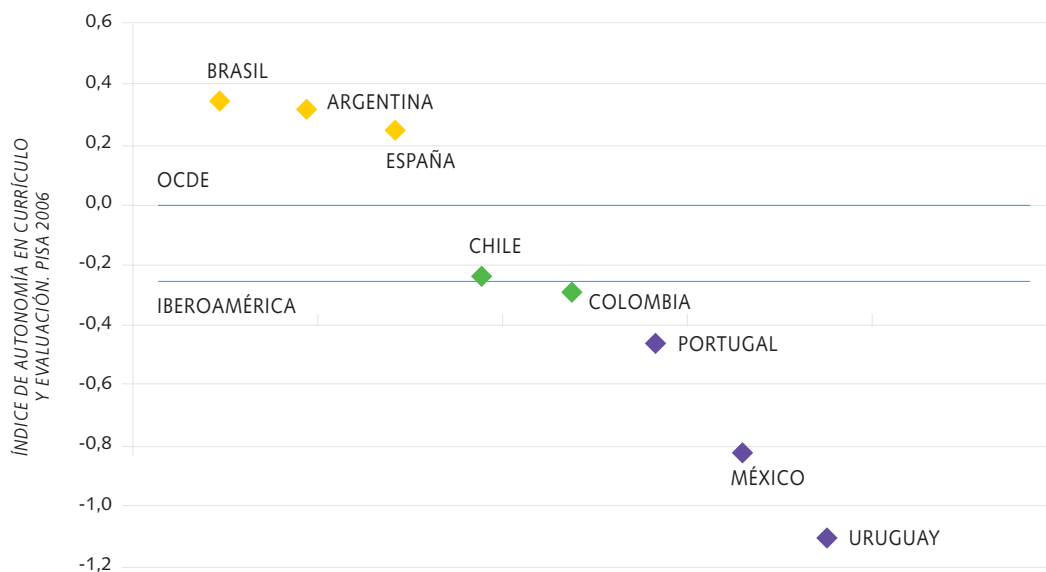
* El promedio iberoamericano incluye solo a los países participantes en la prueba PISA 2006: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, España, México, Portugal y Uruguay.

reccionamiento en el nivel central de la estructura estatal. La propuesta es avanzar hacia un funcionamiento más descentralizado, ágil y flexible. El objetivo es dotar a las escuelas de mayor autonomía pero dentro de un marco común y compartido por la comunidad y con un apoyo constante de la administración educativa responsable.

GRÁFICO 2.21

IBEROAMÉRICA* (PAÍSES SELECCIONADOS)
AUTONOMÍA DE LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS EN TEMAS CURRICULARES
Y DE EVALUACIÓN. 2006

(DESVIACIONES ESTÁNDAR)



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de PISA 2006, OCDE.

* El promedio iberoamericano incluye solo a los países participantes en la prueba PISA 2006: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, España, México, Portugal y Uruguay.