







La educación en América Latina:
logros y desafíos pendientes.



X Foro Latinoamericano de Educación
La educación en América Latina: logros y desafíos pendientes.



Margarita Poggi
La educación en América Latina:
logros y desafíos pendientes.

DOCUMENTO BÁSICO

Fundación **Santillana**

Poggi, Margarita

La educación en América Latina: logros y desafíos pendientes : documento básico. - 1a ed. - Buenos Aires : Santillana, 2014.

88 p. ; 21x15 cm. - (Fundación Santillana)

ISBN 978-950-46-3798-1

1. Política Educativa.

CDD 374

Margarita Poggi: Directora del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE/ UNESCO) - Sede regional Buenos Aires.

ISBN: 978-950-46-3798-1

© 2014, Margarita Poggi

© 2014, Fundación Santillana

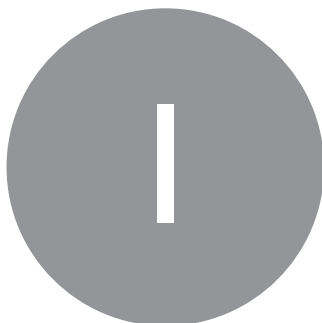
Av. Leandro N. Alem 720 (C1001AAP)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires
República Argentina

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723
Impreso en Argentina. *Printed in Argentina*
Primera edición: mayo de 2014.

Este libro se terminó de imprimir en el mes de mayo de 2014
en Grafisur.com, Crespo 3393, Ciudad Autónoma de Buenos Aires,
Argentina.

I	PRESENTACIÓN	9
II	LA INCLUSIÓN SOCIAL Y EDUCATIVA EN AMÉRICA LATINA	11
III	PANORAMA DE AMÉRICA LATINA. ¿SE ESTÁN DEMOCRATIZANDO LOS SISTEMAS EDUCATIVOS?	19
IV	LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN	59
V	REFLEXIONES FINALES	73
	BIBLIOGRAFÍA	77
	ANEXO	84





Presentación

Margarita Poggi¹

Sin fines, la escolarización tendrá fin. Con esta frase, en la que juega con las distintas acepciones del término “fin”, Neil Postman establece uno de los nudos fundamentales para abordar el tema educativo, retomando diversos planteos sobre la cuestión. Para este autor, la educación, especialmente aquella que tiene lugar en las instituciones escolares, no puede existir sin alguna razón que dé sentido a su existencia. Por ello, para que en las sociedades los fines no queden subsumidos en una racionalidad instrumental, recuperar sentido resulta una tarea ineludible. Ello supone instalar amplios debates sobre temas clave de las agendas educativas actuales, como los que se han promovido a lo largo de los últimos diez años en los Foros Latinoamericanos de Educación, organizados por la Fundación Santillana. Recuperando esta tradición, se abordarán en este documento algunos de los logros y desafíos educativos, con un énfasis particular en América Latina.

Si bien se ofrecerán algunas hipótesis para comprender procesos que tienen lugar en la región en torno a las problemáticas seleccionadas –que están lejos de agotar el conjunto de temáticas que caracterizan sus sistemas y políticas educativas– cabe aclarar que ello no implica desconocer la especificidad de los países que la integran.

¹ Directora del IIPE-UNESCO Buenos Aires.

I Presentación

Por el contrario, un estudio en profundidad en cada uno de ellos destacaría singularidades que no son abordadas en este trabajo. No obstante lo recién afirmado, pensar y analizar tendencias más generales que caracterizan la región también permite ofrecer un marco comparativo en el que cada país pueda reconocerse o diferenciarse en los matices que le son propios, así como entender construcciones colectivas que marcan épocas y ciclos en los procesos sociales y en el desarrollo de las políticas educativas.

En sociedades plurales, como son las de la región, deben buscarse ciertos consensos sociales y pedagógicos no solo sobre los fines sino, además, sobre las formas en que éstos se traducen en políticas. Asimismo, las políticas producen efectos, más o menos planificados según los casos, y ellos son los que permiten componer una suerte de mapa de temas y problemas clave de la situación educativa latinoamericana. Revisitar algunos de los logros y volver a mirar los desafíos pendientes, con particular atención a las nuevas manifestaciones que estos adoptan, resulta uno de los objetivos principales de este documento. En algunos casos, no se trata de nuevos retos o desafíos sino de deudas pendientes, que adquieren un lugar relevante en las agendas, especialmente en las últimas décadas. No obstante, es necesario reconocer que los problemas, aun cuando sean de larga data, no son estrictamente los mismos: estos tienen otra densidad, otra complejidad, porque el marco y los puntos de partida –siempre arbitrarios en sociedades con historia y tradiciones– son otros.

Al mismo tiempo que se señalan los desafíos, también es importante hacer visibles los avances y logros que en materia educativa se han producido en la región. Ellos deben ser reconocidos porque son indicadores de los esfuerzos puestos en la educación de las nuevas generaciones por parte de los Estados como de las sociedades y porque, a la vez, también evidencian los esfuerzos de escuelas y docentes para educar a niños y jóvenes, en contextos cambiantes y en nuevos escenarios.



La inclusión social y educativa en América Latina

Organismos internacionales y regionales con presencia en América Latina —como UNESCO, OEI, UNICEF, OEA, entre otros— impulsan o acompañan los procesos de debate, instalan temas en la agenda educativa y promueven su desarrollo en el mediano y largo plazo.

En este sentido, la UNESCO ha subrayado la importancia de la perspectiva de derecho y ha definido la educación como un bien público. ¿Qué significan estas aseveraciones? El planteamiento integral, basado en los derechos humanos, propugna una educación inclusiva de calidad, que enriquezca la vida de todos los educandos, cualesquiera sean sus orígenes o circunstancias, con especial hincapié en los grupos más vulnerables o marginados.

Esta visión supone una mirada más compleja y multidimensional al tema de la calidad; subraya el derecho a la educación basado en su relevancia, pertinencia y equidad. La relevancia debe analizarse no solo en relación con la transmisión de saberes sino también en conexión con las finalidades educativas que se enmarcan en un proyecto político y social y dan sentido a las prácticas que tienen lugar en las escuelas. La pertinencia supone atender a la diversidad de necesidades de los individuos y de los contextos, para que la educación sea significativa para personas provenientes de distintos estratos sociales y culturales. La equidad significa asegurar la igualdad de oportunidades y resultados para acceder a una educación de calidad para toda la población, garantizando las condiciones (recursos y ayudas) que esto requiere.

II La inclusión social y educativa en América Latina

En numerosos tratados, pactos y declaraciones el derecho a la educación es considerado así una prioridad, que plantea los desafíos a los que se comprometen los Estados. Es tanto una garantía individual, cuya máxima expresión es cada sujeto en el ejercicio de su ciudadanía, como un derecho social. Dos principios constituyen el fundamento de esta concepción. Por un lado, al sostener que *todos pueden ser educados*, se pone en evidencia un consenso epistemológico fundamentado en el reconocimiento de que *todo sujeto puede desarrollar y mejorar sus capacidades a lo largo de la vida*. Por otro, su complementario, supone afirmar que *todos deben ser educados*, lo cual expresa un *consenso moral de hacerlo, sin exclusión alguna*, en el marco de una ampliación permanente y continua de los derechos individuales y sociales.

Para que estos principios se vean reflejados en políticas educativas que los traduzcan en acciones concretas, es necesario asegurar tanto diferentes tipos de igualdad como trabajar en la diversidad y, al mismo tiempo, en su promoción, cuestión que ha adquirido un lugar central en las agendas educativas de los países de la región en las últimas décadas.

¿Por qué hablar de distintos tipos de igualdad? Ya se ha mencionado en repetidas ocasiones que las sociedades latinoamericanas están marcadas por patrones de desigualdad que se manifiestan en distintas esferas, como por ejemplo la cívica y la económica. Al mismo tiempo, la expresión de multiculturalidad, que caracteriza las sociedades latinoamericanas, ha ganado un espacio relevante, porque muestra la riqueza histórica y cultural de sus sociedades. En numerosos discursos y pronunciamientos no deja de reconocerse el papel que puede desempeñar la educación en relación con estas desigualdades, así como para contribuir a la construcción de sociedades más plurales a partir del reconocimiento, respeto y promoción de la diversidad, lo que aleja el riesgo de pensar la igualdad como uniformidad.

Con referencia a la igualdad, es necesario evitar posiciones simplificadoras, porque la educación no puede evitar las desigualdades sociales, pero sí puede ser un medio para atenuar mayores desigualdades, especialmente cuando se acompaña de un conjunto

de medidas adecuadas y pertinentes. Las desigualdades en educación tienen efectos individuales en las mismas trayectorias escolares, en la inserción y en la participación en la sociedad; también tienen efectos sociales en relación con la riqueza de una nación y sus niveles de cohesión social. Sin duda, no todo se juega en la escuela, pero lo que allí sucede no deja de tener relevancia para el destino individual de cada sujeto social y para el de una sociedad.

La igualdad no puede reducirse a una perspectiva formal vinculada con los derechos civiles y políticos. Esto marca un matiz importante respecto del momento en el que se fortalecieron los sistemas educativos nacionales en la mayoría de los países de la región. Ellos se organizaron además, fundamentalmente, a través de la igualdad de la oferta o de la provisión.

Por el contrario, aun cuando las sociedades latinoamericanas han avanzado en esta línea en los últimos años, las deudas pendientes indican que la educación sigue estando investida con una misión de justicia.

Por ello, en el campo educativo, es necesario desarrollar estrategias que se enmarquen en un concepto abarcador de la igualdad, que incluye tanto la igualdad de oportunidades como aquella que considera las necesidades de estudiantes y garantiza la inclusión efectiva y los resultados escolares, porque unos y otros son efecto tanto de condiciones como de los procesos que tienen lugar en la escolarización. Una perspectiva abarcadora de la igualdad tiene por propósito alcanzar a todos los estudiantes (aunque sin descuidar de modo particular a los sujetos y colectivos en condiciones de vulnerabilidad, sea social o de otra índole) y para ello debe, además, ser sensible a las diferencias y promover la diversidad.

Esto, requiere continuar con el debate profundo, argumentado y fundado en evidencia empírica, para definir las estrategias macro y micropolíticas en las políticas públicas de la región que garanticen el derecho a la educación y en las que los Estados, con capacidad de orientación y regulación, juegan un papel no solo importante sino irrenunciable.

II La inclusión social y educativa en América Latina

La legitimidad del Estado en sus distintos niveles implica una construcción continua y constituye una tarea en la que se encuentran embarcados diversos Ministerios de la región. Esta legitimidad se asienta tanto en la capacidad de diseñar las políticas en torno a principios consensuados acerca de la justicia social, como en la capacidad de gestión de los cambios requeridos en dicho marco.

Ahora bien, ¿tiene la inclusión educativa una especificidad con relación a la inclusión social? La pregunta no es ingenua, y está orientada a avanzar en un debate ya iniciado, aunque más reciente, en el campo educativo.

Como ha sucedido con otros conceptos en este campo, por ejemplo, con el de calidad educativa, esta noción hace referencia en muchas ocasiones a una multitud de situaciones dispares y a distintas significaciones –que reflejan concepciones a veces contrapuestas– en las que la especificidad queda diluida.

R. Castel (2004), de quien retomamos algunas reflexiones en este sentido para ampliarlas en el contexto educativo, destaca también esta característica respecto de la inclusión social, mencionando la inflación y heterogeneidad de sus empleos. Si se coincide con esta afirmación en el espacio social, también ocurre algo similar en educación. Distintos análisis de este autor pueden resultar relevantes a la hora de comprender qué se entiende por inclusión educativa.

En primer lugar es importante reconocer, afirma, los procesos y trayectorias que llevan a la inclusión. En otros términos, esto supone que ciertas situaciones adquieren sentido cuando se las inserta en un proceso, muchas veces de carácter sistémico y con reglas propias (aunque muchas veces informales) que exceden a los sujetos involucrados. Aún más, la oposición binaria en el par exclusión – inclusión puede dificultar la reconstrucción de las continuidades que existen entre uno y otro. Un ejemplo de ello en el campo educativo es la repetición de año escolar como antesala casi segura del abandono escolar, en los que intervienen, por supuesto, muchos otros factores exógenos a los sistemas educativos, que también opacan algunos de los endógenos. Otro

ejemplo podría ser el caso de algunas estrategias de inclusión educativa que tienen como propósito atender la especificidad propia en los procesos de escolarización de ciertos grupos o colectivos, pero que producen efectos segregativos en relación con ellos.

En segundo lugar, el autor nos alerta respecto de la trampa que puede suponer el trabajo de inclusión, el cual, sin duda, debe promoverse, pero a sabiendas de que puede contribuir a diluir, distraer o desviar los esfuerzos orientados a intervenir sobre las causas que promueven la exclusión. De este modo, siempre puede resultar más fácil ocuparse de problemas más limitados y con grupos más acotados, que diseñar estrategias de anticipación para intervenir sobre la complejidad de los factores involucrados en la exclusión educativa. En educación, esta afirmación supone trabajar tanto en las estrategias de intervención político-técnica con grupos que ven su derecho a la educación vulnerado (aun cuando sea en grados aparentemente no relevantes), como atender de modo particular ciertas prácticas naturalizadas y sus efectos en el sistema educativo regular.

La exclusión educativa no puede definirse solo en relación con el acceso, la permanencia, el egreso sino que es necesario incorporar a la noción las formas de escolaridad de baja intensidad. En este sentido Terigi (2009, 2013) afirma que los problemas de exclusión tienen lugar cuando se producen y reconocen las barreras de distinto tipo y condición establecidas por la tradición escolar que limitan la presencia, el aprendizaje o la participación de algunos grupos en condiciones de igualdad. Desde formas más brutales hasta otras más sutiles, siguiendo a la autora, un conjunto de condiciones y prácticas presentes en los sistemas educativos resultan relevantes a la hora de entender por qué se produce la exclusión. Desde su perspectiva, el derecho a la educación resulta tan importante en su dimensión normativa como en las expectativas de actuación social que éste define y que pueden concretarse o no en las prácticas cotidianas escolares.

Al introducir el aprendizaje como una dimensión fundamental de la inclusión o exclusión educativa, se abre un conjunto de problemáticas vinculadas con las exigencias que se desprenden de la capacidad de inclusión que tienen las políticas y los sistemas

II La inclusión social y educativa en América Latina

educativos, como quedan sintetizadas a continuación. “Primero, la de insistir en la importancia de la posesión de ciertos conocimientos y habilidades para poder incluirse en los procesos propios de la sociedad actual. Segundo, que esos contenidos tienen que ser herramientas de pensamiento, lo cual plantea condiciones a los mismos y las formas de adquirirlos. Tercero, que es preciso reparar en el valor de las habilidades para aprender y comprender dentro y fuera de la escuela. Cuarto, que conviene no olvidar que la inclusión lo es para una cultura que es plural y en la que hay consensos y disensiones” (Gimeno, 2000, p. 65).

Entre otros, Ainscow (2008, 2009) plantea algunas características para definir este concepto al abordar sistemas educativos y escuelas inclusivas, los cuales provienen de la investigación realizada en relación con la temática, y desde un planteo que podría denominarse clásico. Por un lado, destaca que los sistemas educativos inclusivos siempre se construyen en el marco de procesos en los que deben promoverse formas perfectibles para abordar la diversidad. En segundo lugar, señala que la inclusión involucra la identificación y remoción de barreras que dificultan este proceso. Además, en tercer término, la inclusión implica tanto la asistencia y participación de los estudiantes en instituciones, como los logros de todos los estudiantes a lo largo de su escolarización. Por último, resulta importante tener un énfasis particular en los grupos de estudiantes que pueden estar en riesgo de marginalidad y exclusión (tanto en el sentido de trayectorias interrumpidas en los sistemas educativos como de bajos logros).

De acuerdo a estas características, en la noción de inclusión, tanto el acceso a la educación como la calidad de los aprendizajes constituyen dimensiones inseparables.

El autor mencionado, como otros, también da cuenta de las tensiones que reportan, en variados estudios, distintos actores del sistema educativo entre elevar el nivel de las escuelas, para responder de alguna manera a las demandas de las políticas, y atender de manera simultánea a las necesidades de todos los estudiantes, lo que involucra tanto problemas estratégicos como morales (Ainscow, 2008, p 75), los que deben ser abordados por las políticas educativas.

Si la inclusión –en el sentido más amplio– es una manifestación de la justicia en todos los niveles del sistema educativo, es más imperativa aún en la educación básica y obligatoria, porque es un derecho de la ciudadanía, que habilita para el acceso y la participación en los otros derechos (civiles, sociales, políticos y económicos) y constituye la puerta de entrada a la formación y el aprendizaje permanentes.

Desde esta perspectiva, intervenir sobre las desigualdades y promover la diversidad requiere fortalecer respuestas sistémicas que impliquen (re)diseñar formas escolares y diversificar las pedagogías en la educación formal.

Para asumir los retos –las deudas del pasado y del presente y los desafíos a futuro– es necesario construir nuevos esquemas de pensamiento que permitan interpretar más acabadamente los problemas educativos. Es importante analizar las estrategias que se han usado en el pasado y es necesario contar con categorías de análisis renovadas para diseñar nuevas estrategias que permitan intervenir en estos problemas. Pero éstas se construyen en un marco en el que los sentidos, los fines, son tanto objeto de discusión como de definiciones comprometidas. En este aspecto, es importante tener presente en todo momento la relación compleja entre democracia, justicia y educación, lo que supone plantearse siempre el interrogante sobre qué ha hecho y puede hacer la democracia por la educación –al considerarla un requisito para el ejercicio de la ciudadanía efectiva y para la construcción de identidades colectivas– al mismo tiempo que es necesario preguntarse en todo momento sobre aquello que puede hacer la educación por la democracia.





Panorama de América Latina. ¿Se están democratizando los sistemas educativos?

Dado que numerosos diagnósticos ya son habitualmente difundidos en la región², los que permiten analizar y seguir las tendencias para distintos temas, se desea destacar en este apartado algunas cuestiones que tendrán particular relación con la democratización, concepto que retomaremos más adelante.

Cabe aclarar previamente que si bien no se analizarán los contextos sociales y económicos ni los factores demográficos en cuyo marco la educación se desarrolla, ya que excedería el alcance del presente documento, ello no implica desconocer el conjunto de aspectos que intervienen a la hora de comprender las tendencias específicamente educativas. El grado de urbanización, el nivel de desarrollo (que combina el nivel de riqueza de un país, con las características propias de su distribución), las características de la pirámide de la población, entre otros, constituyen factores relevantes que caracterizan tanto al contexto regional como a cada uno de los nacionales.

² Se pueden mencionar, entre otros, los informes regionales elaborados por UNESCO Santiago, por la OEI para el seguimiento de las Metas 2021, los de SITEAL (iniciativa IIPE-UNESCO Buenos Aires y OEI), entre otros.

III Panorama de América Latina. ¿Se están democratizando los sistemas educativos?

TABLA 1: Indicadores seleccionados de avances en la consecución de los seis objetivos de la Educación para Todos en América Latina, el Mundo, América del Norte y Europa Occidental. 1999 - 2011.

		América Latina		Mundo	América del Norte y Europa Occidental***
Objetivo	Indicador	1999	2011	2011	2011
1	Tasa bruta de escolarización en preescolar (%)	55	75	50	85
2	Tasa neta de escolarización en primaria (%)	95	96	91	98
2	Tasa de supervivencia en el último grado de primaria (%)	78	86	75**	94
3	Tasa bruta de escolarización en secundaria (%)	81	91	71	103
4	Tasa de alfabetización de adultos (%)*	86	92	84	N/A
4	Tasa de alfabetización de jóvenes (%)*	93	98	89	N/A
5	Índice de paridad de género en la primaria	0,97	0,97	0,97	0,99
5	Índice de paridad de género en la secundaria	1,07	1,07	0,97	1,0
6	Proporción alumnos/docente en pre-primaria	21	18	21	14
6	Proporción alumnos/docente en primaria	26	21	24	14
6	Proporción alumnos/docente en secundaria	17	16	17	12
Financiación	Gasto Público en Educación (porcentaje del PBI)	4,3	4,8	4.8	6
	Porcentaje del gasto público total	14,7	18,1	14.4	12,5

Fuente: UNESCO. Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2013/14. Enseñanza y Aprendizaje. Lograr la calidad para todos.

* Los avances en alfabetización corresponden a los periodos 1985/1994 (columna izquierda) y 2005/2011 (columna derecha). **2010

*** Información parcial para todos los datos, excluidos los de financiación, debido a cobertura incompleta de los países (incluye 33-60% de la población).

Para presentar un panorama global de la región³, puede constatar en la tabla 1, no solo el avance producido en América Latina entre 1999 y 2011 en los indicadores seleccionados para los seis objetivos de Educación Para Todos⁴ sino también la posición que ocupa la región en relación con el mundo. Es de resaltar los aumentos en las tasas de escolarización, especialmente en educación preescolar y en el nivel secundario (que incluye en este caso los dos ciclos que lo integran⁵) y en alfabetización de adultos y jóvenes, la paridad de género y la tendencia a asegurar una mejor financiación de la educación. Con respecto al tema de la calidad educativa, se retomará más adelante con información más contextualizada para la región.

En relación con el mundo, la región se encuentra en una buena posición relativa y si se compara con los indicadores de América del Norte y Europa occidental, considerando que los países que la integran tienen sistemas educativos con larga tradición, expansión temprana en el siglo xx y altos niveles de “desarrollo”, hay interesantes desafíos que aún deben ser afrontados, como la ampliación de la oferta en la educación inicial y en la secundaria, y la mejora de las trayectorias escolares en educación primaria, entre otros.

Diagnósticos asimismo muy completos en relación con las Metas 2021 promovidas desde la OEI, en las que los Estados se han comprometido, pueden también hallarse tanto desde una perspectiva general (OEI, 2011) como en el abordaje de algunos temas como el desarrollo profesional docente (OEI, 2013).

Los informes que pueden analizarse evidencian en general que el panorama de la región muestra un avance en el desarrollo de sus sistemas educativos en cuanto a la inclusión de niños, niñas y jóvenes. Ellos exigen también observar las tendencias en relación con algunas brechas relevantes y su evolución en los últimos tiempos, para construir una visión más integral de los desafíos aún pendientes.

³ Deseo agradecer especialmente la colaboración de Carolina Villanueva, Florencia Sourrouille y Vanesa D' Alessandre en la preparación de la información sobre el panorama regional.

⁴ Se enumeran los objetivos de EPT: 1. Atención y educación de la primera infancia. 2. Enseñanza primaria universal. 3. Competencias de jóvenes y adultos. 4. Alfabetización de adultos. 5. Paridad e igualdad de género. 6. Calidad de la educación

⁵ CINE 2 y 3 (Clasificación Internacional Normalizada de Educación de la UNESCO).

III Panorama de América Latina. ¿Se están democratizando los sistemas educativos?

¿Por qué hablar entonces de democratización educativa? En procesos de largo plazo, los Estados de la región –por lo menos en su mayoría– han jugado un papel relevante a la hora de consolidar y expandir los sistemas educativos a lo largo de su historia, aunque con matices entre ellos, según los períodos que se consideren y las formas de relación con la sociedad.

Desde la perspectiva de derechos, estos Estados asumen en las últimas décadas compromisos vinculados con distintas metas internacionales y regionales entre las que se cuentan garantizar acceso, permanencia y egreso de los niveles considerados obligatorios en las legislaciones nacionales así como atender uno de los problemas que históricamente ha caracterizado a la región como es el de las desigualdades sociales y aquellas estrictamente educativas.

En este marco se realizará un análisis de la región centrado fundamentalmente en esta temática. Para ello, el concepto de democratización presenta matices interesantes que permiten dejar de lado algunas perspectivas y análisis simplistas. Por un lado, el término tiene una larga tradición en la sociología de la educación. Es retomado por A. Prost, historiador francés y especialista en cuestiones educativas, quien ha sido uno de los primeros autores en distinguir entre formas de democratización, tanto cuantitativas como cualitativas. Fue además discutido, ampliado y retomado posteriormente en numerosos análisis (Merle, 2004; Baudelot y Leclercq, 2008; Dubet, 2008; Duru-Bellat, 2010; entre otros).

Pero lo que resulta interesante es el matiz que se introduce al considerar la dimensión cuantitativa y cualitativa de esta noción. La democratización cuantitativa supone la ampliación del acceso (por lo menos entendida en dos facetas: una mayor cantidad de la población de un determinado grupo de edad asiste a un nivel y se garantiza gradualmente mayor cantidad de años de escolarización en la medida que los Estados por convencimiento y/o por presión social amplían la educación denominada obligatoria). Esta dimensión cuantitativa de la democratización puede ser analizada a través de la variación en la escolarización de la población y se puede medir por distintos indicadores, entre ellos las tasas respectivas.

III. 1. La ampliación de las oportunidades de acceso

Cuando se considera la información disponible en torno a los años 2000 y 2010, en América Latina puede constatare, como se observa en la **tabla 2**, que las tasas de escolarización por grupos de edad desde los 5 años⁶ hasta los 24 años, aumentan en todos los grupos y en prácticamente todos los países (SITEAL).

En un análisis más detallado, los aumentos mayores se producen en el grupo de 5 años (la variación entre los años considerados es de 11,8 puntos porcentuales⁷) y, en orden decreciente, para el grupo de 15 a 17 años, de 18 a 24 años, de 12 a 14 años y de 6 a 11 años (con variaciones de 6,1; 3; 2,9 y 1,5 puntos, respectivamente).

La tasa de escolarización en 5 años presenta la mayor variación en el período considerado, con un crecimiento en todos los países. Se destaca Costa Rica, con una variación de más de 38 puntos, aunque con un punto de partida de los más bajos en la región (menor al 40 % en 2000). Puede constatare que un grupo de países, entre los que se encuentran Argentina, Brasil, Chile y República Dominicana, presenta aumentos de alrededor de 20 puntos en las tasas para los años considerados, y otro, aumentos cercanos a los 15 puntos, como es el caso de Bolivia (EP), Ecuador, El Salvador, Honduras y Perú (Anexo. Gráfico N° 1*). Este esfuerzo se evidencia además al observar que países como Argentina, Chile, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela tienen a más del 90% de sus niños de 5 años escolarizados.

En el caso del grupo de 6 a 11 años, la variación total no es relevante (1,5 puntos) comparada con los otros grupos etarios, pero las tasas son considerablemente más altas y ya tenían valores, con excepción de unos pocos países, por encima del 90 % en 2000, dado que prácticamente todos los niños se encontraban escolarizados en el nivel primario. Las tasas llegan a valores superiores a 95% en 2010, nuevamente

⁶ Si bien en algunos sistemas educativos se ha definido la educación obligatoria a partir de edades más tempranas, para el presente análisis se considera la edad de 5 años ya que ha sido establecida como obligatoria en todos los países de la región.

⁷ Los puntos porcentuales constituyen una de las formas utilizadas para cuantificar la diferencia existente entre dos porcentajes.

* Ver pág. 85 y 86.

III Panorama de América Latina. ¿Se están democratizando los sistemas educativos?

TABLA 2: Tasa de escolarización por grupos de edad en porcentaje y diferencia en puntos porcentuales según país. América latina, 18 países. Cca 2000 y Cca 2010.

	5 años			6 a 11 años			12 a 14 años			15 a 17 años			18 a 24 años		
	2000	2010	Dif	2000	2010	Dif	2000	2010	Dif	2000	2010	Dif	2000	2010	Dif
Argentina	73,7	93,6	19,9	99,2	99,5	0,3	97,8	97,4	-0,3	85,2	88,3	3,1	45,4	47,2	1,8
Bolivia (EP)	47,0	62,5	15,5	93,4	97,6	4,2	89,2	95,0	5,8	76,4	84,9	8,5	43,7	48,7	5,0
Brasil	65,9	86,6	20,7	95,5	98,4	2,9	95,0	97,9	2,8	81,1	83,7	2,6	34,0	28,9	-5,1
Colombia	77,7	87,0	9,2	95,1	96,9	1,8	89,3	93,5	4,1	67,8	75,5	7,7	25,1	29,4	4,3
Costa Rica	38,3	77,0	38,7	96,3	98,8	2,5	83,3	94,7	11,4	58,2	81,7	23,4	32,0	48,6	16,6
Chile	71,8	94,0	22,1	98,6	99,2	0,6	97,9	99,0	1,1	87,8	92,0	4,3	36,4	44,5	8,1
Ecuador	75,2	93,0	17,8	95,8	98,7	3,0	82,0	94,4	12,4	63,8	81,4	17,6	30,0	42,0	12,0
El Salvador	50,9	66,5	15,6	85,7	95,0	9,3	83,8	91,2	7,3	62,8	71,6	8,8	25,0	26,8	1,8
Guatemala	21,8	47,3	25,5	75,3	91,3	16,0	72,7	82,2	9,4	40,7	55,5	14,8	18,9	22,3	3,4
Honduras	54,8	73,2	18,4	91,1	95,3	4,1	74,9	76,8	2,0	44,1	53,4	9,3	21,0	23,8	2,9
México	85,2	96,4	11,1	96,5	98,3	1,8	88,8	91,6	2,7	57,9	66,2	8,3	26,5	29,7	3,3
Nicaragua	60,5	62,0	1,5	86,1	89,7	3,5	82,6	84,4	1,7	58,9	57,7	-1,2	27,1	27,6	0,6
Panamá	68,6	80,7	12,2	97,8	98,8	1,0	92,8	94,5	1,7	75,1	80,0	4,9	36,5	34,9	-1,6
Paraguay	53,1	65,5	12,4	94,1	97,8	3,7	87,6	94,1	6,5	63,9	77,6	13,7	28,6	38,0	9,4
Perú	74,7	91,3	16,6	96,9	97,9	1,0	92,1	95,8	3,8	69,9	82,2	12,3	26,7	34,2	7,5
República Dominicana	64,3	84,0	19,6	93,8	97,5	3,7	95,6	95,8	0,2	83,8	86,5	2,6	46,3	45,2	-1,1
Uruguay	91,9	96,3	4,4	98,9	98,3	-0,6	95,0	95,3	0,3	77,2	77,2	0,0	37,1	38,6	1,5
Venezuela (RB)	81,2	93,3	12,1	95,8	98,0	2,1	91,6	95,5	3,9	68,6	78,3	9,7	21,6	31,5	9,9
Total	74,1	85,9	11,8	95,1	96,5	1,5	90,2	93,1	2,9	69,4	75,4	6,1	28,0	31,0	3,0

Fuente: SITEAL con base en Encuestas de Hogares de cada país [1]

Dif: diferencia en puntos porcentuales

[1] Ver nota aclaratoria acerca de fuentes utilizadas por SITEAL, con detalle de años de las Encuestas de Hogares, en Anexo pág. 85.

con algunas pocas excepciones. Ello se encuentra vinculado sin duda con la expansión de la oferta de este nivel, ampliamente consolidada en la región (aunque no sin problemas internos en relación con las trayectorias de los alumnos) en las últimas décadas del siglo pasado. Cabe resaltar los esfuerzos de Guatemala, El Salvador y Bolivia (EP) que, con puntos de partida más bajos, logran mayores aumentos relativos en este período. (Anexo. Gráfico N°2*)

Con relación al grupo de 12 a 14 años, se constata una leve variación de 2,9 puntos en promedio para la región, con tasas que ya parten de valores más desiguales entre los países, si lo comparamos con el anterior grupo etario. En el año 2000 y con valores apenas por encima del 70% se encontraban países como Guatemala y Honduras; y en el otro extremo, y con valores por encima del 97% se ubicaban Chile y Argentina. Pueden resaltarse aquellos países que aumentan por encima del promedio regional (con variaciones en algunos casos de más de 10 puntos), aunque con puntos de partida más bajos. Se trata de Bolivia (EP), Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Perú y Venezuela (RB). (Anexo. Gráfico N° 3*)

Asimismo, resulta interesante el análisis de la evolución de las tasas de escolarización relativas al grupo de 15 a 17 años, con un promedio de variación de 6 puntos entre 2000 y 2010. Distintos países presentan incrementos superiores a los 10 puntos, como es el caso de Ecuador, Guatemala, Paraguay y Perú, ascendiendo más de 20 puntos en Costa Rica. Sin embargo, en este grupo de edad, se constata aún una importante variación entre países, con tasas que van en 2010 del 53,4% en Honduras a más del 80% en Argentina, Bolivia (EP), Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, Panamá, Perú y República Dominicana. (Anexo. Gráfico N° 4*)

Cabe destacar que, en el caso de los dos últimos grupos etarios analizados, los aumentos en las tasas se corresponden fundamentalmente con el proceso de expansión de la educación secundaria en los países de la región, que tiene lugar en dos "olas", para asegurar la escolarización de adolescentes y jóvenes, vinculados

* Ver pág. 85 y 86.

III Panorama de América Latina. ¿Se están democratizando los sistemas educativos?

con la extensión de la educación definida como obligatoria. La primera de ellas se despliega en la década de los noventa, cuando se amplía la obligatoriedad a 9 o 10 años en prácticamente todos los países. En este caso, el ciclo inferior de la secundaria⁸ ya sea que forme parte de la educación básica o primaria, que tenga una identidad propia, o que se encuentre integrado en la educación secundaria con el ciclo superior, pasa a formar parte del tramo obligatorio.

La segunda ola de expansión del nivel tiene lugar en la década de los 2000 –y aún continúa– en la medida que los países van definiendo el ciclo superior⁹ del nivel –independientemente de su denominación y de su articulación institucional con el ciclo inferior– como obligatorio. Un primer movimiento de definición de la obligatoriedad tiene lugar en Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y México, a los que se suman prácticamente todos los países de América del Sur: Bolivia (EP), Ecuador, Perú y Venezuela (RB).

En todos los casos se asiste, entonces, a procesos que articulan el acompañamiento de las normativas que establecen la obligatoriedad, con la ampliación de la oferta en este nivel. A ello no es ajeno entonces el aumento de 6 puntos en las tasas para el grupo de 15 a 17 años entre 2000 y 2010. Si bien, por cuestiones vinculadas con el desarrollo de las trayectorias escolares, que suman repeticiones, abandonos y reingresos al sistema educativo, los jóvenes pueden encontrarse asistiendo al ciclo inferior de la secundaria (al igual que los del grupo 12 a 14 años pueden estar cursando la educación primaria) los aumentos en las tasas se vinculan estrechamente con este proceso de ampliación de la obligatoriedad.

Por último, en lo que concierne a las tasas de escolarización de los jóvenes entre 18 y 24 años, cabe mencionar que en promedio la asistencia a algún establecimiento educativo, sea de nivel medio o superior, ha aumentado en 3 puntos porcentuales. En base al análisis por niveles que permite la tabla que figura a continuación, se observa que la región ha reducido muy levemente, en 2 puntos porcentuales, la asistencia a la educación media. Esto puede deberse al hecho de que las escuelas secundarias están reduciendo la sobre-

⁸ CINE 2

⁹ CINE 3

dad de sus alumnos, lo que explicaría que 12 de los 18 países analizados tienen menos alumnos de este grupo etario en ese nivel. Esta hipótesis se confirma cuando se analiza la información relativa a los jóvenes de 20 años con nivel secundario completo que se presenta más adelante.

TABLA 3: Tasa de escolarización de jóvenes de 18 a 24 años en porcentaje y diferencias en puntos porcentuales según país y nivel. América Latina, 18 países. Cca 2000 y Cca 2010.

	18 a 24 años 2000				18 a 24 años 2010				18 a 24 años 2010-2000			
	Asiste			No asiste	Asiste			No asiste	Asiste			Dif No asiste
	Total	Secundario	Superior		Total	Secundario	Superior		Dif Total	Dif Secundario	Dif Superior	
Argentina	45,4	16,1	29,3	54,6	47,2	14,2	33,0	52,8	1,8	-1,8	3,6	-1,8
Bolivia (EP)	43,7	18,6	25,1	56,3	48,7	13,7	35,0	51,3	5,0	-4,9	9,9	-5,0
Brasil	34,0	20,2	13,8	66,0	28,9	13,1	15,8	71,1	-5,1	-7,1	2,0	5,1
Colombia	25,1	8,2	16,9	74,9	29,4	6,8	22,6	70,6	4,3	-1,4	5,8	-4,3
Costa Rica	32,0	11,5	20,5	68,0	48,6	16,4	32,2	51,4	16,6	4,9	11,7	-16,6
Chile	36,4	22,0	14,3	63,6	44,5	10,9	33,6	55,5	8,2	-11,1	19,3	-8,1
Ecuador	30,0	11,0	19,0	70,0	42,0	11,4	30,6	58,0	12,0	0,4	11,6	-12,0
El Salvador	25,0	11,2	13,8	75,0	26,8	11,3	15,5	73,2	1,8	0,1	1,7	-1,8
Guatemala	18,9	12,6	6,3	81,1	22,3	13,5	8,7	77,7	3,4	0,9	2,4	-3,4
Honduras	21,0	13,1	7,9	79,0	23,8	11,8	12,0	76,2	2,8	-1,3	4,1	-2,8
México	26,5	9,3	17,2	73,5	29,7	7,2	22,6	70,3	3,2	-2,1	5,4	-3,2
Nicaragua	27,1	12,3	14,8	72,9	27,6	12,2	15,4	72,4	0,5	-0,1	0,6	-0,5
Panamá	36,5	11,2	25,4	63,5	34,9	8,7	26,2	65,1	-1,6	-2,5	0,8	1,6
Paraguay	26,2	11,2	15,0	73,8	38,0	12,3	25,7	62,0	11,8	1,1	10,7	-11,8
Perú	26,7	7,5	19,2	73,3	34,2	3,6	30,6	65,8	7,5	-3,9	11,4	-7,5
República Dominicana	46,3	26,3	19,9	53,7	45,2	19,1	26,1	54,8	-1,1	-7,2	6,2	1,1
Uruguay	37,1	14,0	23,1	62,9	38,6	15,5	23,1	61,4	1,5	1,5	0,0	-1,5
Venezuela (RB)	21,6	13,1	8,5	78,4	31,5	11,8	19,7	68,5	9,9	-1,3	11,2	-9,9
Total	28,0	11,7	16,3	72,0	31,0	9,6	21,4	69,0	3,0	-2,1	5,1	-3,0

Fuente: SITEAL con base en Encuestas de Hogares de cada país

III Panorama de América Latina. ¿Se están democratizando los sistemas educativos?

De forma complementaria, la región muestra un aumento de 5 puntos porcentuales en los jóvenes entre los 18 y 24 años que asisten al nivel superior de educación. Se destacan países como Costa Rica, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela, que presentan aumentos de 10 puntos o más para este nivel en los últimos diez años. Las diferencias entre los países es aún relevante ya que en 2010 algunos presentan tasas de asistencia al nivel superior por encima del 30% – Argentina, Bolivia (EP), Costa Rica, Chile, Ecuador y Perú – mientras que otros presentan tasas menores al 20% (Brasil, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua). Finalmente, cabe destacar que si bien el nivel superior excede a la educación obligatoria, el 21.4% de los jóvenes entre 18 y 24 años asiste a éste en América Latina en el año de referencia.

La ampliación del acceso sin duda ha sido un logro de todos los sistemas educativos de la región, como numerosos diagnósticos e informes de seguimiento lo evidencian. En consecuencia, resulta indiscutible la elevación del nivel general educativo por el mayor acceso y el aumento en la cantidad de años de escolarización.

Pero este no puede constituir el único criterio para determinar si los sistemas educativos se están democratizando, suprimiendo así otras concepciones de la justicia escolar. “Las filosofías de la justicia por un lado y, sobre todo, la resistencia de los hechos por el otro, deben conducirnos a no abandonar esta norma de justicia, sino a aceptar que el problema de la escuela justa es un poco más complicado... de lo que a menudo se piensa” (Dubet, 2008, p.122).

Pero, reconociendo que sin la ampliación de la oferta educativa y del presupuesto correspondiente que permite garantizar la ampliación del acceso, no hay democratización posible, la dimensión cualitativa de este proceso implica analizar la evidencia para constatar si se produce o no “el debilitamiento del vínculo entre el origen social de los estudiantes y el destino escolar”, en términos de Pierre Merle (2004). Se destaca con ello que sin duda hay masificación de los sistemas educativos, lo que debe ser destacado. Pero esta dimensión cualitativa

introduce claramente la relevancia de ir más allá de lo que se ha denominado la masificación sin democratización. Cabe analizar desde esta perspectiva algunos otros indicadores que permiten caracterizar los avances y logros de la situación educativa de la región y señalar al mismo tiempo el camino a recorrer, sobre el que las políticas educativas deben intervenir aún más intensamente.

Resulta entonces que un criterio fundamental de evaluación de la justicia de un sistema educativo debe seguir siendo el análisis de las desigualdades o brechas en las tasas de acceso de los alumnos según distintos factores que a continuación se abordarán: el área geográfica de residencia (urbano - rural), el nivel socioeconómico de las familias de las que provienen los estudiantes y la pertenencia a pueblos originarios y afrodescendientes. Se subraya con esto la importancia del medio social y cultural de origen, el cual no debería jugar un rol determinante en los resultados escolares; sin embargo, esta ha sido precisamente una característica de la región.

Con relación a las desigualdades presentes en los países de la región vinculadas con el área geográfica de residencia de la población, considerando los grupos etarios que se vienen analizando, puede constatar que las brechas, en promedio, se reducen en todos los casos entre 2000 y 2010, resultado de una disminución en prácticamente todos los países.

Asimismo, puede señalarse que la brecha entre el ámbito rural y urbano en las tasas de escolarización se reduce de modo más pronunciado en el grupo de 15 a 17, de 12 a 14 y en 5 años. En el grupo de 6 a 11 años la reducción no es significativa, pero se parte de una brecha más pequeña porque las tasas de escolarización en áreas urbanas y rurales tienen valores más altos en el año 2000, comparados con el resto de los grupos etarios. Por el contrario, en el grupo de 18 a 24 años, no solo la reducción de la brecha no es significativa sino que las tasas son también considerablemente más bajas, dado que este tramo, como ya se dijo, no está incorporado a la educación obligatoria.

TABLA 4: Tasa de escolarización por grupos de edad y área geográfica de residencia. Total en porcentaje, brecha y diferencia en puntos porcentuales. América Latina, 18 países. Cca. 2000 y Cca 2010.

	5 años						
	Urbana 2000	Rural 2000	Brecha 2000	Urbana 2010	Rural 2010	Brecha 2010	Dif brecha 2010-2000
Total	79,9	59,8	-20,1	90,4	75,0	-15,4	4,7
	6 a 11 años						
	Urbana 2000	Rural 2000	Brecha 2000	Urbana 2010	Rural 2010	Brecha 2010	Dif brecha 2010-2000
Total	96,4	91,9	-4,5	98,0	95,6	-2,4	2,1
	12 a 14 años						
	Urbana 2000	Rural 2000	Brecha 2000	Urbana 2010	Rural 2010	Brecha 2010	Dif brecha 2010-2000
Total	93,7	81,3	-12,4	95,7	88,5	-7,2	5,1
	15 a 17 años						
	Urbana 2000	Rural 2000	Brecha 2000	Urbana 2010	Rural 2010	Brecha 2010	Dif brecha 2010-2000
Total	75,5	51,9	-23,6	79,9	63,0	-16,9	6,7
	18 a 24 años						
	Urbana 2000	Rural 2000	Brecha 2000	Urbana 2010	Rural 2010	Brecha 2010	Dif brecha 2010-2000
Total	31,8	14,6	-17,2	34,2	18,0	-16,2	1,1

Fuente: SITEAL con base en Encuestas de Hogares de cada país

Con respecto a las *tasas de escolarización por grupo de edad y nivel socioeconómico (NSE)*, cabe resaltar el aumento que se constata en la región en las tasas para el NSE bajo, especialmente en 5 años y en el grupo de 15 a 17 años. Nuevamente, se parte de menores valores, comparados con el grupo 6 a 11 y 12 a 14, pero esto indica el esfuerzo que los Estados vienen desarrollando por ampliar el acceso a la educación en el nivel inicial y en la secundaria para los sectores de niveles más bajos.

Puede constatar en la **tabla 5** el aumento que se produce en prácticamente todos los países en la tasas de escolarización en 5 años en el NSE bajo y alto, aunque es más notable en el primero de los casos, donde la región mejoró su cobertura en más de 15 puntos porcentuales, cerrando la década con más del 76% de los niños de bajos recursos escolarizados.

TABLA 5: Tasa de escolarización de 5 años de edad de NSE bajo y alto, por país en porcentaje. América Latina, 18 países. Cca 2000 y Cca 2010.

País	NSE bajo 2000	NSE alto 2000	NSE bajo 2010	NSE alto 2010
Argentina	64,3	81,3	76,3	97,1
Bolivia (EP)	33,7	72,6	48,7	76,7
Brasil	57,4	85,3	80,7	94,5
Colombia	64,4	95,8	79,6	98,6
Costa Rica	30,7	64,4	63,6	94,2
Chile	51,6	82,5	89,7	94,3
Ecuador	56,4	88,9	82,6	96,9
El Salvador	35,2	86,5	56,1	89,3
Guatemala	15,5	72,1	38,4	75,6
Honduras	45,8	89,2	62,7	94,3
México	71,3	97,8	89,8	99,7
Nicaragua	50,7	92,1	52,9	77,5
Panamá	48,8	86,8	56,4	91,6
Paraguay	40,6	74,3	50,2	79,1
Perú	61,2	93,4	79,5	99,0
República Dominicana	45,3	87,0	70,4	88,5
Uruguay	89,0	97,0	93,3	96,3
Venezuela (RB)	68,1	95,9	84,8	96,8
Total	60,4	92,4	76,7	96,2

Fuente: SITEAL con base en Encuestas de Hogares de cada país

A partir de la información sobre las brechas entre el nivel socioeconómico bajo y alto, que se sintetiza en la **tabla 5**, puede constatare la reducción de brechas para todos los tramos etarios considerados, destacándose de modo particular aquella que corresponde a 5 y a 15 a 17 años. En ambos casos, las políticas educativas toman a su cargo la extensión de la obligatoriedad que viene teniendo lugar en la región a través de la ampliación de la oferta educativa, lo que se refleja en la variación de las tasas para los grupos de edad mencionados.

TABLA 6: Diferencias de brechas en las tasas de escolarización de NSE bajo y alto según grupos de edad en puntos porcentuales. América Latina, 18 países. Cca 2000 y Cca 2010.

	Dif brecha entre NSE bajo-alto 2010-2000
5 años	-12,5
6 a 11 años	-4,3
12 a 14 años	-6,6
15 a 17 años	-10

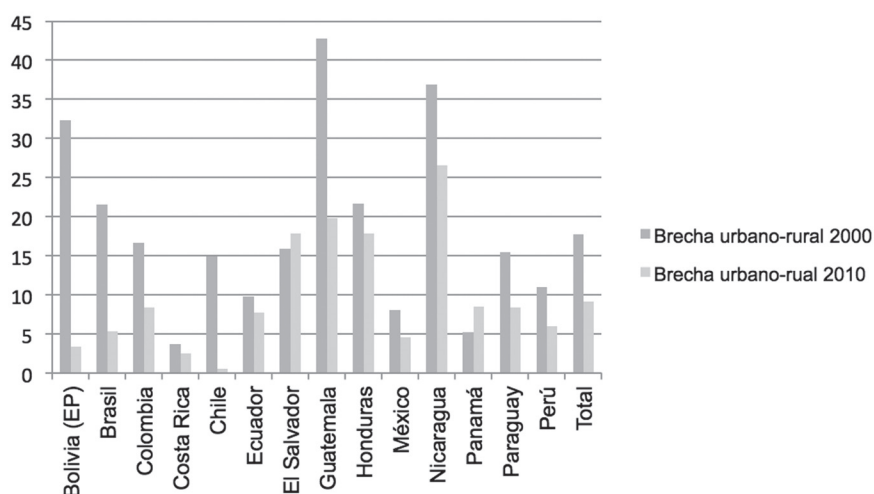
Fuente: SITEAL con base en Encuestas de Hogares de cada país.

III. .2. El nivel educativo de adolescentes y jóvenes

Otro modo de proveer evidencias para el análisis de la democratización educativa resulta de constatar qué ha pasado en la región con otros dos indicadores: el porcentaje de adolescentes de 15 años con educación primaria completa y el porcentaje de jóvenes de 20 años con nivel secundario completo, lo cual permite mirar los efectos educativos en el conjunto de la población de la región en esas edades y ya no solo en el acceso sino en la conclusión de dos niveles educativos como es el primario (CINE 1) y el secundario (CINE 3). El análisis se centrará en su evolución en la década, específicamente en las brechas en puntos porcentuales según el área geográfica de residencia y el nivel socioeconómico, para extraer reflexiones sobre lo realizado y lo pendiente en relación con las políticas educativas.

Con respecto a las brechas en el porcentaje de adolescentes de 15 años con nivel primario completo según área de residencia, puede constatarse que entre 2000 y 2010, para el total de la región, la brecha se reduce de 17,7 puntos a 9,2 puntos. Resulta esclarecedor también el análisis del indicador para algunos países. Entre los países que más reducen la brecha, cabe destacar a Bolivia (EP), Guatemala, Brasil, Chile, Nicaragua, Colombia y Paraguay. Se observa así la intención de los Estados de acortar las distancias entre el mundo urbano y rural en la educación básica.

GRÁFICO 1: Brecha urbano rural del porcentaje de adolescentes de 15 años con nivel primario completo en puntos porcentuales. América Latina, 14 países. Cca. 2000 y Cca. 2010.

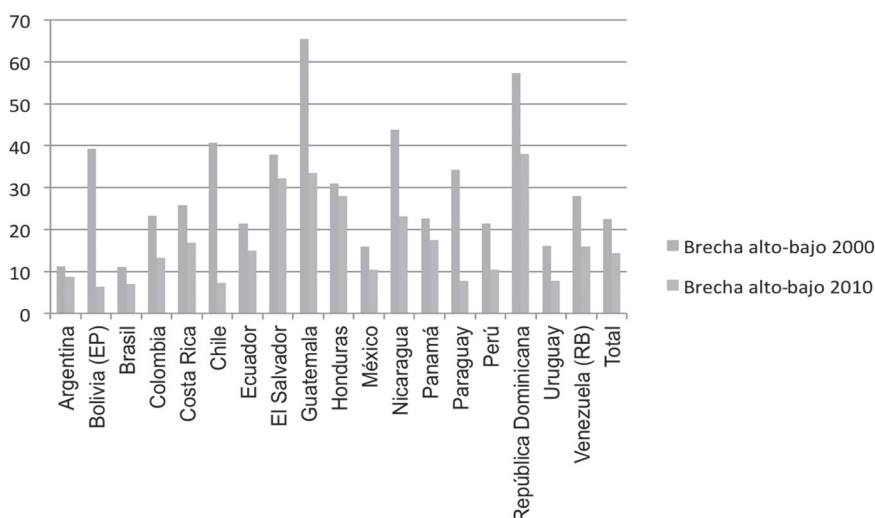


Fuente: SITEAL con base en Encuestas de Hogares de cada país.

Si se considera el mismo indicador, según el nivel socioeconómico bajo y alto, resulta relevante señalar que se constata una reducción de 8,2 puntos porcentuales en la brecha para el total de la región (de 22,5 en 2000 a 14,3 para 2010) y en todos los países considerados, aunque esta reducción varía también en relación con los valores en el punto de partida para el indicador seleccionado.

Al respecto, puede destacarse la reducción en países como Bolivia (EP), Chile, Guatemala, Paraguay y Nicaragua, los cuales reducen la brecha en 20 puntos y más, aun cuando presentan porcentajes muy diferentes entre sí en 2010. El gráfico que se presenta a continuación demuestra que para todos los países las diferencias en la posibilidad de concluir la primaria antes de los 15 años, según nivel socioeconómico, se están reduciendo.

GRÁFICO 2: Brecha entre los niveles socioeconómicos bajo y alto del porcentaje de adolescentes de 15 años con nivel primario completo en puntos porcentuales. América Latina, 18 países. Cca. 2000 y Cca. 2010.



Fuente: SITEAL con base en Encuestas de Hogares de cada país.

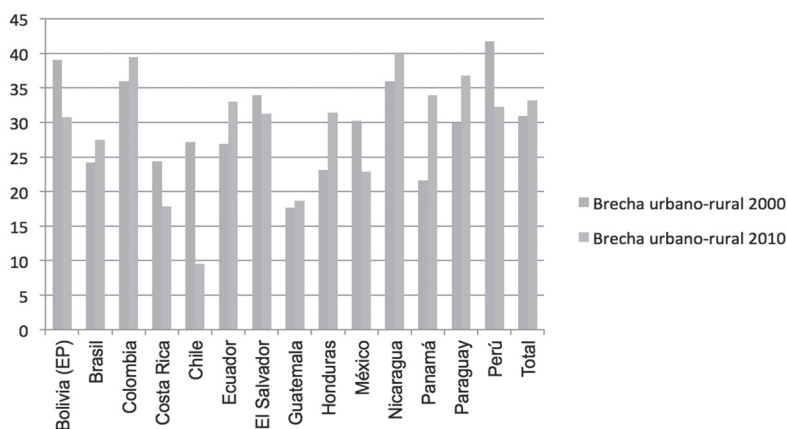
Es interesante resaltar aquí el efecto que adquiere la universalización del acceso, la permanencia y la conclusión de un nivel para contrarrestar el peso de las desigualdades. En este caso, se constata con la educación primaria, la que no solo tiene largo tiempo de consolidación en los países de la región sino que ha logrado dar un salto importante en la conclusión hacia fines del siglo pasado. Cabe subrayar también el esfuerzo realizado, a partir de las políticas educativas implementadas, para reducir las brechas aún existentes.

Un panorama con mayores matices se presenta cuando se analiza el indicador de porcentaje de jóvenes de 20 años con nivel secundario completo. En primer lugar, es necesario subrayar que la región aumentó, en promedio, 10 puntos este porcentaje entre 2000 y 2010.

Si se observan los países que presentan mayores porcentajes de jóvenes con secundaria completa en 2010, se halla por un lado Chile (con poco más del 80%) y un grupo integrado por Argentina, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela (RB) con porcentajes que varían entre 60 y 80%. Con respecto a los países que han registrado aumentos importantes entre ambos años, cabe mencionar a Brasil, Costa Rica, Chile, Honduras, México y Paraguay, con aumentos superiores a 14 puntos, y Bolivia (EP), Ecuador, Perú y Venezuela (RB), llegando a más de 20 puntos de aumento.

En relación con la brecha según el área de residencia geográfica para este indicador, resulta llamativo que en promedio la brecha aumenta levemente del 30,9 a 33,1 puntos en la región. Por ello, aunque en todos los países puede constatarse un aumento del porcentaje de jóvenes que finaliza el nivel, en varios de ellos también se ven incrementadas las brechas según el área de residencia, en detrimento del área rural. Tal es el caso en Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Paraguay. Asimismo, entre los países que disminuyen la brecha cabe mencionar a Bolivia (EP), Costa Rica, Chile, El Salvador, México y Perú.

GRÁFICO 3: Brecha urbano rural del porcentaje de jóvenes de 20 años con nivel secundario completo en puntos porcentuales. América Latina, 14 países. Cca. 2000 y Cca. 2010.



Fuente: SITEAL con base en Encuestas de Hogares de cada país.

III Panorama de América Latina. ¿Se están democratizando los sistemas educativos?

Si se analiza nuevamente las brechas vinculadas con el nivel socioeconómico (NSE), para el indicador seleccionado, el panorama se presenta más complejo en la región y con mayores matices que llevan a múltiples lecturas.

Por un lado, si se considera cada uno de los niveles socioeconómicos y la cantidad de jóvenes que completan la secundaria, se constata que, si bien los puntos de partida son muy dispares, el porcentaje de aquellos que finalizan el nivel asciende en todos los países y para todos los niveles socioeconómicos. A partir de esto, se observa que en el caso del nivel socioeconómico medio hay un notable aumento ya que un 14% más de jóvenes de ese sector ha terminado la secundaria. Se constata aquí la reproducción del patrón de expansión de los niveles educativos, que alcanza a los sectores altos y medios urbanos antes que a los que provienen del nivel socioeconómico bajo, viven en zonas rurales y/o forman parte de grupos indígenas o afrodescendientes. Cuando un nivel está próximo a su universalización, estas brechas tienden a reducirse, como ya ha sucedido con el nivel primario de los sistemas educativos de la región.

TABLA 7: Jóvenes de 20 años con nivel secundario completo, por nivel socioeconómico según país en porcentaje. Brechas entre NSE y diferencia de brechas en puntos porcentuales. América Latina, 17 países. Cca 2000 y Cca 2010.

	2000			2010			2010-2000		
	Bajo	Medio	Alto	Bajo	Medio	Alto	Dif brecha bajo	Dif brecha Medio	Dif brecha Alto
1 Argentina	35,3	54,1	76,3	48,4	68,9	75,5	13,1	14,8	-0,8
2 Bolivia (EP)	36,9	46,3	58,6	60,5	63,8	76,1	23,6	17,5	17,5
3 Brasil	19,8	40,1	67,5	41,2	58,4	80,7	21,3	18,3	13,2
4 Colombia	58,9	59,1	75,6	54,9	74,6	83,4	-4,0	15,4	7,9
5 Costa Rica	25,1	33,3	64,0	39,6	60,5	67,0	14,5	27,2	3,0
6 Chile	48,4	56,0	78,1	72,1	81,2	91,6	23,7	25,2	13,5
7 Ecuador	45,8	41,1	49,3	55,5	77,2	86,9	9,7	36,0	37,6
8 El Salvador	28,3	35,8	68,6	28,0	35,5	76,3	-0,4	-0,4	7,7

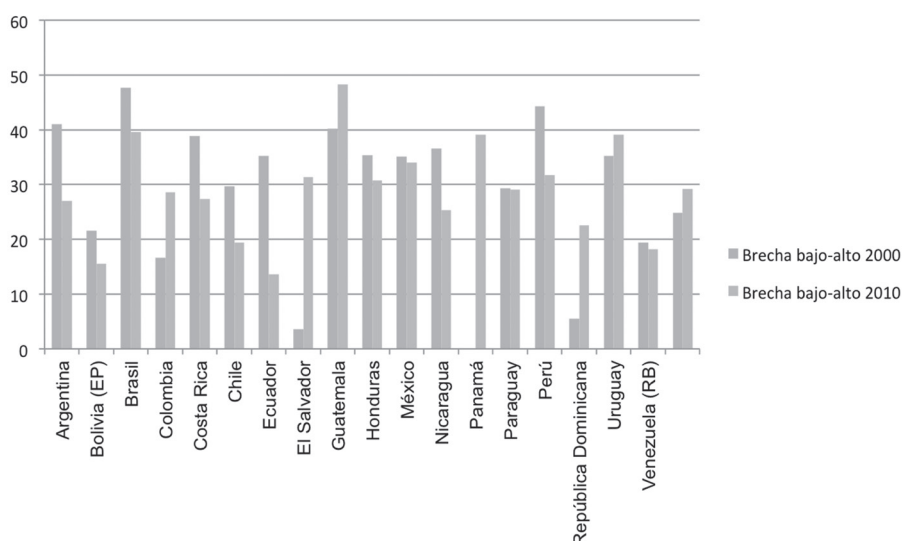
	2000			2010			2010-2000		
9 Guatemala	1,5	17,2	36,9	9,7	12,1	40,6	8,2	-5,1	3,6
10 Honduras	8,7	15,4	43,9	31,1	45,3	65,1	22,3	29,9	21,2
11 México	19,1	31,0	55,6	40,4	53,0	65,7	21,4	21,9	10,1
12 Panamá	40,3	62,4	69,7	54,2	65,7	83,3	13,9	3,3	13,6
13 Paraguay	31,7	55,6	76,0	55,8	63,4	87,5	24,1	7,8	11,5
14 Perú	74,3	61,0	79,8	71,0	81,1	93,6	-3,2	20,1	13,8
15 República Dominicana	9,9	27,0	45,1	54,8	51,2	68,5	44,9	24,2	23,4
16 Uruguay	15,2	34,1	50,5	16,9	32,0	56,0	1,7	-2,1	5,6
17 Venezuela (RP)	26,7	31,1	46,2	52,6	63,1	70,8	25,9	32,0	24,7
Total	43,9	49,7	68,7	48,5	64,5	77,7	4,6	14,8	9,0

Fuente: SITEAL con base en Encuestas de Hogares de cada país

Resulta interesante constatar que el hecho de lograr que más jóvenes de sectores en condición de vulnerabilidad terminen la educación secundaria es un desafío mayor para los Estados. En todos los casos se verifica que estos jóvenes terminan la secundaria en menor medida que aquellos provenientes de sectores medios o altos. Si bien los países presentan un panorama muy variado, se puede afirmar que en 2010 la mitad de los jóvenes de sectores pobres concluyen la secundaria, porcentaje que aumenta en 15 puntos cuando nos centramos en los sectores medios, y que alcanza un 78% en los sectores más favorecidos.

Pero un número mayoritario de países disminuye la brecha en el indicador analizado como se puede observar en el **gráfico 4**. En varios casos, dicha disminución es considerable, como por ejemplo, en Ecuador, Argentina, Perú, Costa Rica, Nicaragua, Chile, Brasil y Bolivia (EP) y menor en el caso de Honduras, México y Venezuela (RB). Este avance, cuando se consideran algunos de los países mencionados, pone en evidencia el esfuerzo que se viene realizando en las políticas de acceso, permanencia y egreso en el nivel secundario.

GRÁFICO 4: Brecha entre NSE bajo y alto del porcentaje de jóvenes de 20 años con nivel secundario completo por país en puntos porcentuales. Cca 2000 y Cca. 2010, América Latina, 18 países.



Fuente: SITEAL con base en Encuestas de Hogares de cada país

Aunque se sigue constatando que la conclusión de este nivel continúa estando desigualmente distribuida entre los diversos grupos sociales y sigue afectando de manera más marcada a los sectores más pobres, debe reconocerse tanto el avance producido en algunos de los países, como también los esfuerzos que deben intensificarse para asumir aún las deudas pendientes.

Por ello, cabe señalar que en el nivel secundario se halla uno de los mayores desafíos para las políticas educativas en los próximos años, especialmente si se espera cumplir con las normativas que vienen definiéndose en los Estados para este nivel. La reducción de las brechas sociales y geográficas debe continuar en el centro de las preocupaciones de las políticas sociales.

Al respecto cabe señalar que, si se mira el largo plazo, parece haber acontecido una transformación en el modo de selección de los estudiantes que se incorporan al nivel: durante gran parte del siglo pasado, la selección de quienes se incorporaban al secundario tenía lugar fuera de la escuela; en otros términos, la selección social precedía al acceso. Con el proceso de masificación, se produce el desplazamiento de lugar de los mecanismos de selección: se hace en la escuela y por la escuela (Dubet, 2008), es decir en el seno de la institución, mediante procesos directamente escolares. En relación con esto, entonces, queda planteada la necesidad de seguir interviniendo sobre ciertos mecanismos que caracterizan esta selección, que además es injusta porque en muchas ocasiones se realiza mediante procedimientos implícitos, cuando no invisibles.

Cabe resaltar también que el nivel socioeconómico se halla frecuentemente asociado con el tipo de trayectoria que los estudiantes realizan en el sistema educativo. A este factor, que influye en el acceso y permanencia en el sistema, se suman prácticas habituales en los sistemas escolares, como la repetición, el abandono y reingreso y la consiguiente sobre o extra edad, que se articulan con aquellos y tienen efectos acumulados. Por ello, sin dejar de ser importantes en el nivel primario, se evidencian aún más en el secundario, tanto en su ciclo inferior como en el superior.

III. 3. Las poblaciones indígenas y afrodescendientes

Anteriormente se mencionaron las desigualdades que caracterizan los procesos de escolarización y las trayectorias de niños, niñas y adolescentes de poblaciones indígenas y afrodescendientes. La temática ha ganado relevancia, fundamentalmente en marcos acordados por distintos organismos internacionales en relación con la educación intercultural bilingüe.

El contexto internacional ha contribuido en este sentido a crear un clima propicio, al brindar un marco legal que promueve la igualdad de derechos para todos. Elementos jurídicos vinculantes como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de

III Panorama de América Latina. ¿Se están democratizando los sistemas educativos?

Discriminación Racial (1969), entre otros, junto con regulaciones nacionales de cada uno de los Estados, han generado un marco para avanzar en la región en prácticas que responden a las demandas de ciertos grupos. Sin embargo, este avance en el plano normativo no implica desconocer las distancias existentes entre las definiciones encontradas en los marcos regulatorios y los procesos de implementación de las políticas en esta materia. Pero, en este sentido, los pueblos indígenas y afrodescendientes han dado un primer paso hacia el logro de algunos de sus reclamos históricos, como son la defensa de la tierra, el reconocimiento y la participación. Un efecto inmediato de este proceso se vincula con los procesos de visibilización de estos grupos y de sus demandas.

“La interculturalidad supone asumir la diversidad cultural, política, organizativa y de creencias específicas que los grupos han ido conformando y que influyen en los procesos identitarios individuales y colectivos. Desde una visión sociocultural y política, considera la valoración de sí mismo y del otro, en diálogo y recreación de nuevos entornos y relaciones entre grupos que detentan prácticas, cosmogonías y conocimientos heterogéneos. Evidentemente la construcción de interculturalidad (...) no está exenta de los conflictos y tensiones que suponen esa diversidad, debido a las situaciones de inequidad generalizadas que afectan a la población indígena, lo que implica actitudes de discriminación desde la sociedad mayoritaria y, desde la población indígena, procesos de desplazamiento lingüístico, deslealtad étnica y conflictos con los estados nación, en relación con demandas territoriales y políticas” (UNESCO Santiago, 2013, pp. 154-55).

A pesar de que debe aclararse que no se cuenta con información para todos los países de la región y, aún allí donde la hay, ésta es escasa¹⁰, distintos informes señalan avances en la equidad, en relación con el acceso a la educación por grupo étnico y especialmente cuando se analizan tendencias de mediano y largo plazo.

¹⁰ Todos los informes destacan la ausencia o escasez de datos estadísticos confiables acerca de la población indígena y afrodescendiente, lo que en muchas ocasiones conduce a la invisibilización de la situación educativa de estos grupos y dificulta las estrategias y medidas pertinentes para superar las brechas existentes.

No obstante, a pesar de los avances en educación primaria y secundaria, el nivel de escolaridad de la población indígena y afrodescendiente es menor que el de la población no indígena. Según datos de UNESCO, existen diferencias significativas desfavorables en la permanencia de indígenas en la educación primaria y secundaria en relación con la población no indígena.

En relación con el grupo de niños y niñas de 6 a 11 años, se observa que la brecha en esta edad es prácticamente inexistente o muy pequeña, con algunas excepciones, aunque los niños indígenas transitan la escolaridad primaria con mayor rezago respecto de niños no indígenas y con mayores dificultades para apropiarse de los contenidos en áreas curriculares como Lengua y Matemática, cuando hablan lenguas indígenas en sus hogares (SITEAL, 2012). Al respecto este informe también subraya que, en el caso de los adolescentes de 12 a 17 años, las brechas étnicas en la proporción de adolescentes escolarizados se amplían en un grupo de países (en el caso de Panamá, Paraguay, Guatemala y Ecuador en detrimento para los adolescentes indígenas; en el caso de El Salvador, a favor de éstos).

En los cuatro países para los que se cuenta con información en las encuestas de hogares sobre la población afrodescendiente, las brechas aparecen en el grupo etario considerado (Brasil y Uruguay) o se mantienen constantes (Ecuador) comparado con el grupo de 6 a 11 años. En el caso de Nicaragua la brecha se amplía en detrimento de la población no indígena. Además, en los 12 países se constata que los adolescentes de 12 a 17 años presentan mayores dificultades en su escolarización. Sin excepción alguna, los adolescentes indígenas y afrodescendientes presentan mayor rezago.

Respecto de una mirada de más largo plazo, cabe resaltar que “los índices de paridad originario / no originario en la conclusión del segundo ciclo de educación secundaria varían entre 0,2 y 0,8 para la población de 20 a 24 años (con un promedio de 0,58) y entre 0,1 y 0,9 para la población de 30 a 34 años (con un promedio entre los países de 0,55). Según lo observado, ningún Estado presenta equidad étnica en la conclusión de la educación secundaria” (UNESCO Santiago, 2012, p. 74).

Cabe agregar, además, que estos grupos representan uno de los sectores más vulnerables también en términos socioeconómicos, por lo que en estos colectivos se combinan y articulan ambas desventajas. Ello da cuenta de desafíos aún más complejos, si se pretende reducir las brechas que los caracterizan en relación con otros grupos de la población, por lo menos para muchos de los indicadores que se consideran pertinentes para garantizar equidad de condiciones y resultados.

III. 4. Las desigualdades de género

Como se ha visto en la **tabla 1**, para la región, en términos globales, las disparidades de género son menos significativas que aquellas vinculadas con factores socioeconómicos, lugar de residencia geográfica y pertenencia a grupos indígenas y afrodescendientes.

Ya hacia fines de la década del 90, la mayoría de los países de la región contaba con paridad de género en el acceso oportuno al primer grado y a toda la educación primaria. Además, los países que presentaban alguna dificultad en ese sentido tuvieron progresos significativos. Cuando tienen acceso a la escuela, las niñas tienden a repetir menos que los niños y a alcanzar el último grado de la escuela primaria.

Las disparidades de género son más marcadas en algunos países en la educación secundaria y superior, en detrimento de los adolescentes y jóvenes varones, aunque ha avanzado en relación con los valores del año 2000. Un problema en la región es la participación menor de éstos, ya que las disparidades a favor de las niñas y mujeres son más frecuentes.

Sin embargo, la información global sobre la paridad no debe dejar de alertar sobre la situación que se presenta cuando se analizan las áreas rurales en algunos países, en los que la proporción de niñas de 12 a 14 años que asiste a la escuela empieza a ser considerablemente menor que la de los varones.

La desigualdad de género en el interior de ciertas comunidades rurales e indígenas es pronunciada, vinculada con los siguientes factores: la maternidad temprana, los roles

diferenciados por género en la reproducción de la vida doméstica y la distinta valoración de la educación formal para las mujeres.

Como se verá más adelante, el estudio regional sobre los aprendizajes en la educación primaria, da cuenta de la existencia de brechas de desempeño académico, vinculadas con el género de los estudiantes. Los niños muestran mejores desempeños promedios en Matemática y Ciencias, mientras que las niñas lo tienen en Lectura, en el promedio regional en 3.º y en 6.º. Sin embargo, no hay un patrón común en la región, ya que en 6.º año de primaria a las niñas les va mejor en Lectura en Argentina, Brasil, Cuba, Panamá, República Dominicana, Uruguay y a los niños en Colombia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Perú.

Distintas interpretaciones pueden ser mencionadas para comprender estas diferencias. Una de las hipótesis para explicar las desigualdades de género en los resultados de aprendizaje se vincula con la existencia de patrones sociales y culturales que asocian lo femenino con el lenguaje y lo masculino con las ciencias, patrones que podrían estar reproduciéndose en la escuela. Las representaciones sociales acerca de lo femenino y lo masculino se perpetúan en prácticas, en formas de transmitir ciertos valores, en las oportunidades de aprendizaje y participación que se presentan en la escuela para mujeres y varones, entre otros aspectos (UNESCO Santiago, 2013).

En este sentido las políticas redistributivas, que generalmente remiten a acceso y permanencia según género en los distintos niveles de los sistemas educativos, han contribuido a un panorama menos desigual en las últimas décadas, aun cuando deben abordarse todavía algunas brechas existentes en relación con el nivel secundario y superior. Pero la socialización en el género, vinculada con las políticas de reconocimiento, promueve un análisis más acabado y profundo de la transmisión de patrones culturales a través de las prácticas escolares que no pueden ser planteadas desde aproximaciones cuantitativas.

III Panorama de América Latina. ¿Se están democratizando los sistemas educativos?

Muy distinta es, sin embargo, la inserción de mujeres y varones en el mercado laboral, ya que se observa una situación desfavorable para éstas, la que se acrecienta en aquellas de menor nivel educativo. Hacia el 2010, la tasa de actividad entre los adolescentes varones asciende al 33%, mientras que entre las mujeres no alcanza el 20% (SITEAL, 2014). Si bien no se analizará esta cuestión, la evidencia encontrada permite afirmar que de todas las instituciones relevantes de las sociedades -familia, escuela, empresas- tal vez ninguna viene contribuyendo como la escuela a generar igualdad y conciencia sobre su importancia, más allá de los matices anotados anteriormente.

En esta misma línea, vale la pena realizar una mención respecto a lo que sucede con aquellos que no están incluidos en el mercado laboral ni en el sistema educativo. Debe destacarse que el 10% de los adolescentes de la región no estudia ni trabaja, proporción que se ha mantenido estable durante el período considerado. Es de interés analizar qué sucede con estos jóvenes que se encuentran doblemente excluidos y en un proceso de privación que compromete su presente y futuro, tomando en consideración cuál es el papel que juegan las instituciones del mercado laboral y las educativas “pues existe bastante evidencia de que, sobre todo para los sectores más pobres, es la escuela la que los abandona a ellos y no a la inversa” (Feijoó y Botinelli, 2014). Para este grupo, la brecha de género es muy pronunciada. En efecto, la proporción de adolescentes que no estudian ni trabajan entre las mujeres duplica a la de los varones, ya que el 6,7% de estos no estudia ni trabaja frente al 14,7% de las mujeres. Dicho de otra manera, en la adolescencia hay dos mujeres que no estudian ni trabajan por cada varón en esa situación, mientras que en la juventud esta relación trepa a cuatro mujeres por cada varón (D'Alessandre, 2013). Queda pendiente analizar qué sucede en la región en esta materia que genera esta diferencia en el comportamiento de varones y mujeres.

De allí, la importancia de mantener a la vez una mirada macroscópica y cuantitativa, sin perder una perspectiva cualitativa, que orienta a prestar una atención especial a la persistencia de patrones culturales, representaciones y estereotipos que se reproducen en el sistema educativo y permite que permanezcan visibles las desigualdades relacionadas con el género para intervenir sobre ellas.

III. 5. La dimensión de los aprendizajes en la democratización

Otra de las formas de expresión de los mecanismos segregativos presentes en los sistemas educativos de América Latina es la desigualdad en el acceso al conocimiento, vinculada con los procesos y los resultados académicos obtenidos por niños, niñas y jóvenes a lo largo de su escolarización.

Esta temática remite a un prolongado debate en el tiempo, como extenso en las producciones, sobre la calidad. Pueden reconocerse dimensiones clave para analizar esta cuestión, pero más allá de cuáles se jerarquicen, hay un nudo problemático central que no puede eludirse como es el conocimiento que se enseña y se aprende en cada uno de los niveles que conforman el sistema educativo de un país.

Los niños y niñas que ingresan al sistema educativo ya afectados por desigualdades sociales y económicas, se incorporan a una oferta diferenciada que define condiciones muy disímiles en el proceso de acceso al conocimiento. Si bien los estudios evaluativos estandarizados solo permiten una aproximación a los aprendizajes construidos en la escuela –ya que en ella se aprende más que aquello que se evalúa– resultan importantes a la hora de proveer evidencia sobre los resultados académicos de estudiantes en ciertos tramos importantes de sus trayectorias escolares.

Se retoman a continuación algunos hallazgos encontrados en el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE, 2010)¹¹ en el que participan diversos países de América Latina como una aproximación a los resultados académicos¹².

Con la coordinación de la OREALC-UNESCO Santiago los países de la región vienen realizando un esfuerzo sostenido desde la segunda mitad de los años noventa al realizar estudios desarrollados desde el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la

¹¹ El Tercer Estudio (TERCE) ya ha sido realizado, pero sus resultados se difundirán a fines del presente año (2014).

¹² Se retoma en este apartado los análisis realizados acerca del SERCE en Poggi (2010).

III Panorama de América Latina. ¿Se están democratizando los sistemas educativos?

Calidad de la Educación (LLECE), con una activa participación por parte de los organismos encargados de las evaluaciones en los ministerios del sector.

Estos estudios producen conocimiento sobre los aprendizajes de niños y niñas en la educación primaria, en algunas áreas curriculares. En el caso del segundo estudio –del que se han publicado resultados a partir de 2008, algunos de los cuales se presentarán a continuación– la evaluación se realizó en Matemática y Lenguaje en los grados tercero y sexto de la escuela primaria de 16 países y se incorporó, con carácter opcional, una prueba de Ciencias en el sexto grado. Las pruebas se construyeron sobre la base de un marco curricular común a los países participantes, articulado con un enfoque de habilidades para la vida, y los puntajes se dividieron en cuatro niveles de rendimiento¹³.

Entre los principales resultados (SERCE, 2008; PREAL, 2009) que pueden destacarse, se comprueba que el desempeño estudiantil en América Latina es bajo; Cuba confirma la ventaja obtenida en relación con el resto de los países participantes en todos los grados y áreas evaluadas, ya puesta en evidencia en el primer estudio. En el otro extremo, con los resultados más bajos, se ubica República Dominicana.

En promedio, los estudiantes no alcanzan expectativas mínimas en matemática, lectura y ciencias y muy pocos estudiantes latinoamericanos tienen un desempeño excelente en dichas áreas.

Los resultados muestran que hay menos estudiantes en los niveles más bajos en sexto grado comparados con los de tercero, pero esta situación puede deberse al abandono de los niños y niñas antes de concluir el nivel primario. Asimismo, los resultados alertan sobre los aprendizajes en ciencia en sexto grado, ya que el desempeño de los alumnos fue peor en esta área comparado con el de matemática y lectura.

¹³ Para mayor información sobre el estudio, sus características metodológicas y primeros análisis consultar SERCE, 2008.

Con respecto a la equidad en el acceso al conocimiento en las áreas mencionadas, en la mayoría de los países latinoamericanos, los alumnos urbanos obtienen mejores resultados que sus pares rurales. En algunos países, los niños comparados con las niñas alcanzan niveles de desempeño más altos en matemática y ciencias, mientras que las niñas se desempeñan mejor que los varones en lectura. Estas brechas de logros según género –que como se anticipó varían entre países– son, no obstante, menores que aquéllas encontradas entre estudiantes que provienen de escuelas de ámbitos urbanos y rurales.

Por otra parte, los datos permiten constatar una correlación positiva entre el promedio de las puntuaciones de los estudiantes de un país y el PBI per cápita del mismo. Sin embargo, muchos países obtienen resultados más allá de lo esperado de acuerdo a su producto interno, lo que sugiere que si bien los recursos son importantes, no constituyen el único factor que incide en el rendimiento de los estudiantes. Por ello, puede afirmarse que los resultados evidencian que los ingresos de un país no determinan por sí solos el desempeño de sus estudiantes: mientras que los países relativamente más ricos suelen presentar desempeños mejores que aquellos de los más pobres, algunos países logran resultados distintos a los que su nivel de ingresos predeciría. En este sentido, se constata que el PBI de un país sólo predice parcialmente el logro de sus estudiantes.

Algo similar ocurre con el gasto educativo, ya que se confirma que en términos generales los países que invierten más por alumno en el nivel primario obtienen puntajes más altos. Sin embargo, países con niveles similares en la inversión en este nivel del sistema educativo tienen resultados diferentes (Perú y Guatemala) y otros, con niveles diferentes de inversión, obtienen resultados similares (Panamá y Nicaragua). Algunos países obtuvieron resultados más altos que los que su nivel de inversión educativa predeciría (como Uruguay, Costa Rica, Chile, con matices según los grados y áreas que se consideren).

Con respecto a otros factores asociados al rendimiento, el SERCE ha podido confirmar que las escuelas pueden hacer una importante contribución al desempeño de los estudiantes. Si bien los factores de contexto socioeconómico tienen una influencia poderosa en el rendimiento, las variables asociadas a la escuela pueden contribuir

III Panorama de América Latina. ¿Se están democratizando los sistemas educativos?

significativamente a disminuir las desigualdades de aprendizaje asociadas a las disparidades sociales.

En concordancia con lo observado en el primer estudio del LLECE, en el segundo vuelve a constatarse que el clima escolar¹⁴ es la variable endógena que mayor influencia ejerce sobre el rendimiento. Se comprueba que la generación de un ambiente de respeto, acogedor y positivo es esencial para promover el aprendizaje entre los estudiantes.

El aporte de la escuela a la explicación de los resultados de aprendizaje es importante, aunque se reduce si se consideran las diferencias socioeconómicas y culturales de los estudiantes que asisten a ellas. Los efectos escolares netos, después de descontar la contribución del contexto de los alumnos, son cercanos al 30% para Lectura y el 40% en Matemática, mientras que en Ciencias se presenta el mayor efecto, ya que llega al 47%. El mayor efecto escolar neto en Ciencias y Matemática podría explicarse porque las escuelas son la principal fuente de conocimiento en estas áreas, en tanto que en Lectura la contribución de la escuela podría ser menor, dado que en esta área las características socioeconómicas y culturales de la familia, como lo han señalado diversas investigaciones, suelen tener una influencia más marcada.

La infraestructura, los servicios básicos de la escuela y su equipamiento constituyen también variables escolares de influencia en el rendimiento. El número de libros en la biblioteca escolar también se relaciona positivamente con el aprendizaje. La inclusión de cien volúmenes adicionales en la biblioteca de la escuela lleva a que aumente el rendimiento en aproximadamente medio punto. Si bien el efecto puede parecer pequeño, es necesario considerar que aproximadamente el 17% de las escuelas que integraron la muestra evaluada carecían de biblioteca escolar en el momento de la realización del estudio.

¹⁴ El clima escolar considera aspectos relacionados con “el agrado y la tranquilidad que siente el estudiante cuando se encuentra en la escuela, el grado de pertenencia a la institución y la relación con sus compañeros”. Se relaciona por tanto con aspectos pedagógicos en la propuesta formativa de la institución. En grado sexto incluye además “la dedicación y atención que siente el estudiante le prestan sus docentes, la disciplina (orden) de los estudiantes en el aula y la violencia verbal y física que ocurre en la institución”.

La segregación escolar según nivel socioeconómico y cultural de los estudiantes es también otra variable importante para explicar el rendimiento. Así, una publicación más reciente sobre los factores asociados al logro en las áreas académicas evaluadas (SERCE, 2010) muestra que el contexto social, económico y cultural de los estudiantes constituye el ámbito con mayor influencia en el aprendizaje. Entre estos factores, a su vez, el contexto educativo del hogar (que abarca tanto la educación de los padres como las prácticas del hogar que facilitan el proceso de escolarización de los niños) presenta también un peso importante. Otros, como el trabajo infantil y la pertenencia a un grupo indígena, aunque con diferencias y matices entre ellos, también se asocian negativamente con el aprendizaje.

Entre los factores estrictamente escolares, el informe citado analiza la relevancia del clima escolar, la gestión del director y el desempeño y satisfacción docente, en orden de mayor a menor importancia en cuanto a su influencia. Asimismo, entre los aspectos vinculados con la historia escolar de los estudiantes que indican una fuerte relación con su rendimiento, la asistencia a preescolar presenta una asociación positiva, mientras que la repetición de grado tiene un efecto negativo.

Otro estudio evaluativo internacional con creciente presencia en países de América Latina es PISA¹⁵, que evalúa la población de 15 años de cada país participante que está escolarizada, independientemente del grado o año al que asiste, la cual es evaluada en sus capacidades para resolver situaciones problemáticas en Matemática, Lectura y Ciencias. El estudio no evalúa contenidos y habilidades enseñados de acuerdo a los diseños curriculares de los países participantes, sino que lo hace en relación con las competencias o capacidades que se considera que la población de 15 años escolarizada debe haber adquirido para desempeñarse en la vida social y laboral.

Si bien PISA no arroja evidencia sobre América Latina considerada como región, porque aún es bajo el número de países que participa sistemáticamente en este estudio, señalaremos a continuación algunas reflexiones sobre PISA 2012, en el que participaron ocho países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México,

¹⁵ Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes, desarrollado por la OCDE.

III Panorama de América Latina. ¿Se están democratizando los sistemas educativos?

Perú y Uruguay). Del amplio conjunto de información provista por el estudio, el análisis se centrará en una mirada de los países respecto de su evolución en el tiempo y en algunas brechas, tal como se ha realizado para otros indicadores.

Los desempeños de los alumnos de 15 años evaluados no arrojan resultados alentadores. Pero desde la perspectiva que aquí se sostiene, la difusión de los *rankings* no aporta demasiada riqueza (por los alcances y límites de la comparación, que lleva a veces a conclusiones equivocadas cuando no se toman en consideración diferencias que no son estadísticamente significativas). En este sentido, la divulgación de los resultados de PISA ayuda escasamente a que se disemine otra información más valiosa como por ejemplo los niveles de desempeño (y qué significan cada uno de ellos en términos de lo que los estudiantes pueden hacer) o la evolución de los países, sus desigualdades internas, los factores que permiten explicar más complejamente los resultados, entre otros aspectos. En lugar de comparar los países participantes con otros de rasgos muy distintos –que exige el riguroso análisis de distintas cuestiones, tales como las características de las sociedades y de sus sistemas económicos en los que los sistemas educativos se desarrollan, su evolución en el largo plazo en cuanto a la incorporación de la población en los niveles definidos como obligatorios, el nivel de inversión educativa medido a través de diferentes indicadores, las características del entorno socio-familiar y de las escuelas que tienen incidencia en los aprendizajes, etc.– se abordará la evolución de los países de la región respecto de ellos mismos, así como algunas brechas anteriormente analizadas en este documento: aquellas vinculadas con género y con el nivel socioeconómico de los estudiantes evaluados.

A continuación puede verse el grado de variación, si lo hubo, en los países de la región que participaron en el estudio mencionado¹⁶. Como puede constatar, Brasil mejoró su desempeño en las tres áreas; Chile, Colombia y Perú lo hicieron en Lectura y México en Matemática, mientras que Uruguay obtuvo diferencias negativas en cada una de las áreas evaluadas. Argentina y Costa Rica mantienen sus resultados, por lo que no registran cambios.

¹⁶ OECD, 2013, a. Solo se indican aquellos valores que son estadísticamente significativos.

TABLA 8: Diferencia en los puntajes promedio por área evaluada y años de comparación según país. Países de América Latina. PISA 2012.

Países de América Latina participantes en PISA 2012	Matemática 2003-2012*	Lectura 2000-2012**	Ciencias 2006-2012***
Argentina	=	=	=
Brasil	+35	+14	+14
Chile	=	+32	=
Colombia	=	+18	=
Costa Rica	=	=	=
México	+28	=	=
Perú	=	+57	=
Uruguay	-13	-23	-12

Fuente: OCDE 2013a.

*Argentina, Chile y Colombia: 2006-2012; Costa Rica y Perú: 2009-2012

**Uruguay: 2003-2012; Colombia: 2006-2012; Costa Rica y Perú: 2009-2012

***Costa Rica y Perú: 2009-2012

Es importante resaltar las mejoras en los países que aquí se evidencian; no obstante, resultan insuficientes para moverlos del grupo de países con desempeños más bajos.

También cabe resaltar que varios de los países de la región logran mejoras considerables en los alumnos con desempeños más bajos en las tres áreas evaluadas Tal es el caso de Brasil, Chile, México y Colombia (Bos, Ganimian y Vegas, 2014).

Resulta por ello interesante además, el análisis de las brechas en los puntajes obtenidos en Matemática por parte de los estudiantes, según el nivel socioeconómico y cultural¹⁷. Los

¹⁷ El Índice de nivel socioeconómico y cultural se construye a partir de los siguientes índices: nivel ocupacional más alto de los padres, nivel educativo más alto de los padres en años de educación de acuerdo a CINE, y posesiones en el hogar.

III Panorama de América Latina. ¿Se están democratizando los sistemas educativos?

estudiantes que provienen de los sectores más desaventajados (cuartil más bajo) obtienen también resultados más bajos respecto de aquellos que se incluyen en cuartiles más altos. Resultan llamativas asimismo las altas brechas existentes en Chile, Perú y Uruguay.

Como ya se ha mencionado para otros indicadores, el nivel socioeconómico y cultural continúa explicando un alto porcentaje de los promedios obtenidos por los estudiantes evaluados de los países de la región.

TABLA 9: Puntajes promedio de los estudiantes en Matemática por cuartil del índice de Nivel Socioeconómico y Cultural de PISA y brecha de los puntajes entre el cuartil más alto y más bajo en puntos porcentuales. Países de América Latina. PISA 2012.

Países de América Latina participantes en PISA 2012	Cuartil más bajo	Segundo cuartil	Tercer cuartil	Cuartil más alto	Brecha entre cuartil más alto y más bajo
Argentina	355	379	394	433	78
Brasil	360	377	395	437	77
Chile	378	409	429	477	99
Colombia	343	365	382	417	74
Costa Rica	373	394	412	450	77
México	385	407	417	447	62
Perú	317	352	382	421	104
Uruguay	364	390	414	472	108

Fuente: OCDE 2013b.

Con respecto a las brechas de género en PISA 2012, los varones obtienen mejores resultados en Matemática comparado con el de las mujeres en todos los países de la región, mientras que éstas tienen mejores resultados en Comprensión lectora,

nuevamente en todos los países, confirmando la tendencia encontrada en otros estudios evaluativos, según se mencionó anteriormente en este documento. Las brechas de género son menores en Matemática en Argentina y Uruguay y mayores en Colombia, Chile y Costa Rica; mientras que en Comprensión lectora, son menores en Colombia, Chile y Perú, y mayores en Argentina y Uruguay.

El panorama en relación con Ciencias es más heterogéneo, ya que algunos países no presentan diferencias en relación con el género, como es el caso de Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. Por el contrario, Colombia y Costa Rica evidencian brechas importantes a favor de los varones, seguidos por Chile y México, pero con diferencias menores respecto de los anteriores.

III. 6. Algunas reflexiones acerca de la pregunta compleja sobre la democratización

En función de los análisis realizados, puede constatar que la región se encuentra en un ciclo en el que los sistemas educativos se van democratizando, por lo menos en cuanto al acceso, permanencia y egreso de los niveles definidos como obligatorios. Se trata, sin lugar a dudas, de una democratización cuantitativa.

Sin embargo, el panorama se presenta con mayores matices en relación con la democratización cualitativa. Merle (2004), autor ya mencionado anteriormente, distingue tres formas de democratización cualitativa: una que denomina *igualadora*, en la que se reducen las distancias sociales entre grupos; una segunda, que denomina *uniforme*, en la que las distancias sociales se mantienen estables, y por último una tercera que denomina *segregativa*, en las que éstas aumentan.

Durut-Bellat (2010) plantea también al respecto que es necesario comprender dos tipos de evolución en los aspectos relacionados con el nivel socioeducativo de la población: por un lado, el mejoramiento del nivel de instrucción absoluto de los jóvenes que provienen de los sectores más bajos de la población y por el otro, el mantenimiento de la desventaja relativa comparada con los jóvenes provenientes de los sectores altos.

III Panorama de América Latina. ¿Se están democratizando los sistemas educativos?

En América Latina es indudable que se viene asistiendo a una elevación del nivel general de la población por la ampliación del acceso, tal como lo demuestran las tasas de asistencia por grupos de edad y el aumento en los años de escolaridad.

En este sentido, puede constatarse la relación existente entre el nivel de acceso y la reducción de algunas desigualdades, ya que los logros señalados en términos de cobertura y acceso han favorecido a los sectores de la población con menores recursos.

Se logran mejoras en relación con la población que asiste al nivel inicial y al nivel primario, como lo demuestran los análisis realizados con el área de residencia geográfica y el mayor aumento relativo de la población de 15 años con nivel primario completo que proviene de sectores bajos, lo que permitiría hablar de democratización igualadora.

En el nivel secundario, si bien se puede constatar alguna mejora relevante en lo relativo a reducir las brechas vinculadas con las desigualdades sociales, el panorama es aún muy variable entre países. Es importante reconocer que se viene asistiendo a esfuerzos importantes en este sentido especialmente por parte de algunos de ellos. Sin embargo, se constata la presencia de mecanismos segregativos que mantienen o aumentan las diferencias en las brechas analizadas (el tercer tipo de democratización cualitativa al que refiere Merle).

Ello se encuentra además asociado no solo a factores externos o exógenos a los sistemas educativos. La superación de problemáticas persistentes en los sistemas educativos, que se encuentran primero en el nivel primario y se profundizan en el secundario –como la repetición, el rezago y el abandono o la deserción– siguen siendo todavía importantes en muchos de los sistemas educativos de la región.

La repetición y el rezago (producido por la anterior, pero también por salidas temporarias y reingresos al sistema educativo) son algunos de los factores principales vinculados con el abandono o deserción del sistema escolar. Desde una perspectiva, se vinculan con la eficiencia interna de un sistema educativo, pero también tienen efectos relevantes en las trayectorias escolares de niños y niñas, esto es en la progresión hacia sucesivos niveles.

Como se ha afirmado también, el acceso al conocimiento escolar es una temática que evidencia dificultades importantes, la que se pone de manifiesto a partir de las evaluaciones de resultados académicos nacionales, regionales e internacionales que se realizan en los países de la región; así esos estudios alertan sobre las cuestiones más importantes sobre las que las políticas educativas vienen interviniendo en los últimos años. No obstante ello, los esfuerzos deberán multiplicarse para promover mejores aprendizajes tanto para el conjunto de los alumnos como para aquellos que se encuentran en situaciones más desventajosas, tanto por factores externos a los sistemas educativos como por otros que les son propios.

En el apartado próximo se analizarán algunas características de estas políticas, pero a modo de cierre de esta sección del documento, se sintetizarán a continuación, sin pretensión de exhaustividad, algunos de los principales mecanismos que contribuyen a la segregación social y educativa¹⁸. Como muchas veces ocurre con fenómenos complejos, varios de ellos pueden complementarse o solaparse en los sistemas educativos, por lo que el relegamiento o la subestimación de algunos de ellos restan potencialidad de intervención a las políticas sociales, en general y a las educativas, en particular.

Algunos mecanismos de segregación social y educativa que contribuyen a la exclusión de niños, niñas, adolescentes y jóvenes

Ausencia de gratuidad en el acceso y la permanencia en la educación obligatoria

Supone considerar no solo la gratuidad de la oferta (sin matrícula ni cuota alguna) sino también los costos de la asistencia de los niños para las familias (transporte, alimentación y vestimenta; requerimiento de libros y materiales, etc.). En ciertos niveles del sistema, implica además tomar en cuenta los costos de oportunidad que supone la asistencia a la escuela de los adolescentes o jóvenes. Este mecanismo conduce claramente a una segregación educativa orientada por el mercado. Las principales barreras que se han identificado en este aspecto se relacionan con las restricciones en los ingresos familiares (UNICEF-UIS) que no permiten asegurar o sostener la permanencia.

¹⁸ Se reformulan y amplían algunas barreras analizadas en UNICEF-UIS (2012).

Las condiciones materiales de las instituciones escolares

Se hace referencia a cuestiones de diversa índole: desde la infraestructura edilicia, el equipamiento escolar (materiales didácticos, laboratorios, etc.) y la dotación de libros adecuados, hasta la organización del ciclo lectivo y las condiciones para la enseñanza (vinculadas con el uso del tiempo, las estrategias didácticas, la organización de la clase, las formas de evaluación, etc.). Todos estos factores se encuentran en muchas ocasiones desigualmente distribuidos. Planes de construcción de escuelas, impulsados por el aumento de la escolarización, se proponen intervenir sobre las condiciones de la oferta, por lo menos en dos sentidos: ampliándola donde es necesaria y mejorando la infraestructura. No obstante, mapeos de las condiciones materiales indican que todavía es necesario sostener los esfuerzos en este sentido.

Los mecanismos de selección (encubierta)

Desde el punto de vista formal numerosos sistemas educativos de los países de América Latina no presentan en principio mecanismos de selección en los niveles definidos como obligatorios. Sin embargo, dos procesos de selección combinada tienen lugar en ocasiones, en algunos sistemas educativos: por un parte, cuando los padres eligen la escuela y, por otra, cuando las escuelas eligen a sus estudiantes.

Con respecto a la elección de los padres no solo tiene lugar en relación con la oferta pública o privada, sino también en el interior de la oferta pública. Razones varias (cercanía al trabajo, prestigio de ciertas escuelas) son las que se invocan para esta elección. Estos mecanismos se dan en mayor medida en centros urbanos y, generalmente, son las familias con ciertos recursos simbólicos las que lo ponen en acción.

A veces, de manera complementaria, también las escuelas tienen mecanismos de selección de la población estudiantil, fundamentalmente basados en normas no escritas (como por ejemplo puede ocurrir con los repetidores, que son “enviados” a otro turno o, directamente a otra escuela).

Ambos mecanismos encubren formas de homogeneizar la población estudiantil que integra cada escuela, favoreciendo un alto grado de heterogeneidad entre las escuelas. Factores vinculados con la creciente segregación urbana, especialmente en los grandes centros, también contribuyen a consolidar la segregación educativa.

Las formas de organización de las trayectorias en los sistemas educativos

Las trayectorias de los estudiantes en el sistema resultan fundamentales a la hora de analizar los logros educativos, tanto desde una perspectiva de desarrollo de los sujetos como desde el fortalecimiento social, ya que es en estos dos planos en donde los efectos pueden analizarse.

Es habitual encontrar mayores tasas de repetición, ingreso tardío, abandonos temporarios y reingresos en la población proveniente de los quintiles más bajos de ingresos. Pero además, como es ya sabido, estos problemas están vinculados con la organización de los sistemas educativos. Así, problemas sistémicos y estructurales se traducen en obstáculos y dificultades individuales de los estudiantes.

La organización también se vincula con los procesos de diferenciación en “circuitos” con grados variables de conexión entre ellos. Cuanto más temprana es la diferenciación, mayor es el efecto reproductor de las desigualdades. Cabe aclarar que los sistemas educativos de la región no tienen desde el punto de vista formal circuitos de diferenciación temprana, lo que no obsta para que procesos de segmentación y fragmentación puedan tener lugar.

Los sistemas educativos que formal e informalmente se proponen mantener abierto, todo lo que sea posible, el horizonte de cada alumno en el sistema educativo, están en general orientados por la idea de preservar la reversibilidad de las trayectorias escolares, allí donde se han cercenado, y ofrecer nuevas oportunidades.

Algunas concepciones de la autonomía escolar

El énfasis puesto en algunas concepciones de la autonomía escolar y en el diseño e implementación de los proyectos institucionales y curriculares –especialmente en el marco de ciertas políticas que promovieron o promueven un debilitamiento del Estado– ha contribuido también a formas de la segmentación escolar. Se conforman circuitos de escuelas con mayores y otros con menores recursos (en el más amplio sentido del término) que terminan reforzándose en cada una de estas características. Además, muchas veces se acompañan de una transferencia de responsabilidades del Estado (desde el nivel nacional hasta el local, según la organización del sistema educativo) a las escuelas y sus actores.

Las prácticas institucionales y pedagógicas en escuelas y aulas

Se hallan sin duda vinculadas con representaciones de actores escolares, tanto de docentes y directivos como de los adultos a cargo de los estudiantes. Si bien se ha difundido ampliamente el papel que tienen las expectativas respecto del desempeño de estudiantes, alertando cuando ellas son bajas –especialmente para los niños, niñas y adolescentes que provienen de hogares con menores recursos–, resta aún un trabajo importante en este aspecto que supone comprender las razones de la persistencia de este tipo de expectativas, como paso previo a su modificación.

Además, las formas de agrupamiento (en los turnos en los que funcionan las escuelas, en las salas de clase o secciones) a veces dan cuenta de esta relación entre representaciones y formas de segregación, especialmente cuando no existen razones pedagógicas para dar cuenta de estas agrupaciones.

Resulta importante la prescripción curricular, como normativa, y sus principales características – a saber la organización y selección del contenido, su secuenciación, el grado de claridad para docentes, entre otras– ya que ella define en buena medida la relevancia y pertinencia de los contenidos.

La distancia entre los aprendizajes definidos en el currículo de cada nivel y los logros académicos de los estudiantes se suman a medida que los estudiantes avanzan en los niveles educativos, dificultando el proceso de enseñanza y de aprendizaje.

Si se considera el nivel del aula o la sala de clase cabe analizar en detalle y producir conocimiento específico acerca de las estrategias de enseñanza, de seguimiento y de evaluación de los alumnos. Se encuentra relacionado con el hecho que los estudiantes que presentan mayores dificultades en sus trayectorias (a través de formas de ausentismo, repetición, rezago, salidas y reingresos durante el ciclo escolar, apropiación de los aprendizajes definidos en el diseño curricular y en la programación escolar de cada institución) no siempre cuenten con dispositivos adecuados de acompañamiento para intervenir sobre estas dificultades, a tiempo y con pertinencia.

A continuación, en los apartados siguientes, se analizarán las estrategias y el tipo de intervenciones que están desarrollándose desde las políticas de inclusión social y educativa en la región.

IV

Las políticas de inclusión

Sin duda, en las últimas décadas se ha modificado en la región el sentido y las estrategias de intervención de las políticas de protección social. Bajo la forma de programas de asistencia social fueron primero diseñados distintos programas que tenían por objetivo alcanzar a la población que no accedía a los sistemas de seguridad social tradicionales, ya sea porque se encontraban en el sector informal o directamente fuera del mercado de trabajo. Se trataba obviamente de sujetos o familias en condiciones de pobreza extrema o de pobreza, que durante los ochenta y principios de los noventa habían crecido de modo alarmante en los países de la región, a partir de una convergencia de crisis financieras y de los sistemas productivos como del debilitamiento de las capacidades estatales para garantizar los mecanismos propios de la seguridad social que se habían iniciado en décadas previas. Todo ello llevó a un aumento de las desigualdades sociales y económicas en la región. Asimismo, políticas complementarias implementadas desde el sector educativo, vinculadas con comedores escolares, becas para estudiantes de menores ingresos como formas de subsidios para la asistencia escolar (a veces vinculadas con el rendimiento) se desarrollaron también en numerosos países.

Más allá de los matices que caracterizaron a cada uno de los programas sociales y educativos, estos se implementaron como una de las formas de paliar la pobreza

IV Las políticas de inclusión

creciente y los efectos de la retracción de los mercados laborales formales, que producían un aumento de las desigualdades sociales. Se trataba de captar las nuevas formas de la pobreza para intervenir en ella, aun cuando se trabajara más en reducir los efectos que en modificar las causas. No estuvieron ausentes en estos programas algunos de los problemas que la gestión tradicional de las políticas sociales tiene en relación con sus prácticas y efectos no deseados (Feijóo, 2013), como el clientelismo, la cooptación, la elitización de los cuerpos políticos y administración a cargo de ellos.

Pero es fundamentalmente desde mediados de los noventa y con mayor énfasis en los años dos mil –según matices propios de los distintos países de la región– que empieza a tomar forma otro modo de pensar la relación de la sociedad con los sectores más pobres y postergados. Las políticas de protección social inclusiva operan un giro conceptual en esta cuestión, que en seguida se sintetizará.

En este contexto, las políticas y los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) apuntan a disminuir la transmisión intergeneracional de la pobreza, mediante la entrega de recursos monetarios a las familias en situación de pobreza estableciendo, entre otros aspectos, la condicionalidad de la asistencia escolar y los controles de salud de los niños de 5 a 18 años. Existe, además, un consenso acerca de la necesidad de desarrollar competencias para el desarrollo a futuro de las personas (Cecchini, 2013).

Si bien los PTC implementados en los distintos países no tienen un modelo único y varían en su diseño y alcance, comparten algunas características comunes: en su mayoría incluyen las dimensiones de ingreso, educación y salud, aportando una concepción multidimensional de la pobreza y un diseño de programas de protección social no contributivos. Esto supone un avance tanto en la focalización, la cobertura y en la integralidad de las políticas. En América Latina y el Caribe, los PTC se desarrollan en 18 países, alcanzan a más de 25 millones de familias y alrededor de 113 millones de personas, es decir al 19% de la población de la región (Cecchini, y Madariaga, 2011, p. 107). En la tabla que se presenta a continuación se detalla la información correspondiente a los países de América Latina.

TABLA 10: Políticas o programas de transferencias condicionadas en operación en la región, 16 países. América Latina.

	Nombre del programa	Año de inicio*	Población objetivo	Cobertura por personas**	Cobertura de la población total
1 Argentina	Asignación Universal por Hijo	2009	Familias con jefes o jefas de hogar desocupados o que se desempeñen en la economía informal	3.500.707	8.3%
2 Bolivia	Política "Bono Juancito Pinto"	2006	Menores de 18 años cursando hasta 8.º de primaria de la educación regular y educación juvenil alternativa, y alumnos o alumnas de la educación especial sin límite de edad	1.749.125	17.5%
	Bono madre niño-niña Juana Azurduy de Padilla	2009	Mujeres embarazadas y lactantes, sin cobertura de seguro de salud		
3 Brasil	Bolsa Familia (incorpora Bolsa Escola, Bolsa Alimentação y otros)	2003	Familias en situación de pobreza y extrema pobreza	51.520.392	26.4%
4 Chile	Chile Solidario	2002	Familias y personas en situación de vulnerabilidad	1.166.132	6.8%
5 Colombia	Familias en acción	2001	Familias en situación de extrema pobreza, en condición de desplazamiento o indígenas	11.704.896	25.2%
6 Costa Rica	Avancemos	2006	Familias que tienen dificultades para mantener a sus hijos en el sistema educativo por causas económicas	154.077	3.3%
7 Ecuador	Política de Bono de Desarrollo Humano	2003	Familias en situación de pobreza	6.652.974	44.3%
8 El Salvador	Comunidades solidarias rurales	2005	Familias en situación de pobreza residentes en municipios en situación de pobreza extrema, severa y alta	509.876	8.2%
9 Guatemala	Mi familia progresa	2008	Familias en situación de extrema pobreza con menores de 15 años y madres gestantes	3.239.484	22.6%

IV Las políticas de inclusión

	Nombre del programa	Año de inicio*	Población objetivo	Cobertura por personas**	Cobertura de la población total
10 Honduras	Bono 10,000 educación, salud y nutrición	2010	Familias en situación de extrema pobreza	662.853	8.7%
	Programa de Asignación familiar (PRAF)	1990	Familias en situación de extrema pobreza		
11 México	Oportunidades	1997	Hogares en condición de pobreza alimentaria	28.364.046	24.6%
12 Panamá	Red de oportunidades	2006	Familias en situación de extrema pobreza	400.684	10.9%
13 Paraguay	Tekoporá	2010	Hogares en situación de extrema pobreza	555.388	8.6%
	Abrazo	2005	Familias en situación de extrema pobreza con niños y niñas en situación de trabajo infantil		
14 Perú	Juntos	2005	Familias en situación de extrema pobreza, riesgo y exclusión	2.224.672	7.6%
15 República Dominicana	Solidaridad	2005	Familias en situación de pobreza extrema y moderada	2.100.284	21.2%
16 Uruguay	Asignaciones familiares	2008	Familias pobres en situación de pobreza	391.268	11.6%

Fuente: Cecchini y Madariaga 2011.

* En algunos casos los programas han cambiado de nombre desde su fecha de inicio como es el caso de México, ex Progresá.

** Fuente: elaboración propia sobre la población de cada país en 2010, CELADE - División de Población de la CEPAL. ***

Fuente: www.indexmundi.com en 2010

Algunos principios fundamentan este giro y se vinculan con los aspectos que se enumeran brevemente a continuación. En primer lugar, es la perspectiva de derecho, que supone ciudadanos con derecho a la protección social, la que prima en el diseño de estas políticas y son los Estados quienes deben garantizar su progresiva realización. En segundo término, y como modo de dar respuesta a los desafíos de articulación, la idea de integralidad se basa en un conjunto de acciones orientadas a cimentar las bases de un sistema de protección social inclusivo para lograr efectos combinados en las capacidades humanas. Ello supone "la creación de marcos legales y espacios institucionales adecuados para su operación, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, la transparencia de los registros de destinatarios y la búsqueda de sinergias

intersectoriales” (Cecchini y Madariaga, 2011). Los sistemas de protección social (no solo los programas orientados a quienes están en situación de pobreza) implican en consecuencia la inclusión de todos los ciudadanos en el sistema. Además, en tercer lugar, pretenden atender las causas de las situaciones de vulnerabilidad y no solo en sus efectos, aun cuando es necesario aún profundizar en estas políticas para sostener y potenciar los avances en este sentido. En cuarto lugar, suponen la creación de un piso de protección social para cada país, en donde cada Estado decide el monto mínimo necesario que asegura la supervivencia de la familia.

La incorporación del componente educativo en estas políticas apunta a conseguir avances en materia de objetivos educativos, con la llegada a la escuela de públicos históricamente excluidos y mediante el desarrollo de sus capacidades. En términos de resultados, diversos estudios muestran impactos positivos de los PTC sobre algunos indicadores intermedios, tales como la matrícula y asistencia escolar, la regularidad en los controles médicos, especialmente para las familias más pobres y en países donde las barreras para el acceso son más altas. Al mismo tiempo, plantean algunas dudas sobre la calidad de los servicios a los que accede esta población.

En particular, algunos estudios analizan los efectos de los PTC en la escuela media, en la que se observan –de forma generalizada– mayores avances en aquellos países que parten con logros educativos menores. En Colombia, recientes evaluaciones demuestran que los chicos incluidos en Familias en Acción tienen entre 4 y un 8% más probabilidades de terminar la escuela secundaria, en especial si son niñas o residen en ámbitos rurales (Baez y Camacho, 2011). En Paraguay, la tasa de matrícula de chicos que participan del programa Tekoporá muestra un aumento del 2,5%, mientras la tasa de asistencia escolar aumenta entre 5 y 8 puntos porcentuales (Veras Soares y otros, 2008). En el caso del Bono de Desarrollo Humano de Ecuador, el programa tiene un efecto positivo en la matrícula de chicos de 6 a 17 años de 10 puntos porcentuales (Schady y Araujo, 2006). Como sucede con este tipo de programas, su éxito se vincula con la planificación, diseño e implementación del mismo, pero además, con las condiciones generales del sistema educativo en su conjunto.

IV.1. Una dimensión fundamental de la inclusión educativa: las políticas de mejora de los aprendizajes

Así como las políticas y programas recién presentados tienen efectos en el acceso y permanencia de niños, niñas y jóvenes en los sistemas educativos, haciendo con ello un aporte relevante a las políticas de inclusión social, la dimensión de los aprendizajes requiere también un análisis particularizado.

Por ello, en esta apartado¹⁹ se presentarán algunas hipótesis sobre el diseño e implementación de políticas de mejora educativa que se vinculan además con la conformación o fortalecimiento de los sistemas nacionales de evaluación implementados en diversos países de la región.

En términos generales, esto acontece en América Latina fundamentalmente en la década de los noventa. A la agenda del acceso, se suma la exigencia por la mejora de la calidad educativa. En ese momento, muchas de las evaluaciones desarrolladas invocan entre sus principales objetivos la mejora de los sistemas educativos y de las escuelas que los conforman.

En paralelo a la generación de los sistemas de evaluación, se desarrolla la discusión sobre la noción de calidad. Es importante reconocer el aporte que se ha realizado desde México en esta materia. C. Muñoz Izquierdo, S. Schmelkes, F. Martínez Rizo, entre otros, comenzaron a abordar otras dimensiones de la calidad tempranamente.

Retomando algunos de estos planteos, como se ha mencionado con anterioridad, la UNESCO ha construido una posición regional de la educación como derecho fundamental basado en los principios de obligatoriedad, gratuidad y de no discriminación. Además, la preocupación por aspectos más amplios que los tradicionalmente considerados en la concepción de la calidad educativa supone un interesante replanteo con efectos en la definición de las políticas para la región. Puede afirmarse que aun

¹⁹ Este apartado retoma planteos ya realizados en Poggi (2014).

cuando el problema de la calidad educativa ha estado en las agendas en las últimas dos décadas, ha adoptado en los años recientes una complejidad que exige estrategias diferentes para su evaluación y, fundamentalmente, abordajes más integrales para su mejora.

A continuación se destacan algunos rasgos que adoptaron las políticas de mejora en los noventa, período en el cual, además de la instalación de las evaluaciones nacionales estandarizadas, los países recurren en general a tres grandes líneas de política que desarrollan en forma casi simultánea con la generación de los estudios nacionales de evaluación.

Por un lado, se producen cambios en los diseños curriculares de la educación básica, siguiendo la ampliación de la obligatoriedad escolar, que se refleja en leyes y regulaciones. Como ya se dijo anteriormente, se trata del momento en el que la educación primaria o básica se amplía a 9 años²⁰ a los que se suma como obligatorio alguno/s de los años del nivel inicial. Es necesario tener en cuenta que los cambios curriculares promovidos en ese momento suponían además actualizar diseños que en muchas ocasiones habían sido aprobados durante las dictaduras que se instalaron en algunos países de la región.

Para mencionar algunos ejemplos de esta línea de intervención cabe recordar la reforma curricular y pedagógica que sigue a la firma del ANMEB en México, la definición de los parámetros curriculares nacionales en Brasil o la de los contenidos básicos comunes en Argentina; también puede sumarse los procesos de cambio curricular en Chile, Colombia, Paraguay, Perú, entre otros.

Por otra parte, se implementan programas muy masificados de capacitación docente orientados a directores, maestros y profesores, para actualizarlos en los contenidos y nuevos enfoques de enseñanza que se introducen en las definiciones curriculares.

²⁰ CINE 1 y 2.

Por último, acompañando los cambios en los diseños curriculares y las capacitaciones masivas, se desarrollan importantes políticas de producción de materiales didácticos y de libros (ya sea de producción propia o a cargo de editoriales) para dotar a las escuelas y aulas.

Asociados con estos tres cambios mencionados, se desarrollan los sistemas nacionales de evaluaciones estandarizadas como promotores de la mejora educativa, los cuales se fundamentan en dos supuestos principales. En primer lugar, los resultados presionarían hacia la mejora por dos motivos: porque las escuelas competirían entre ellas por mejorar sus resultados y por la presión o demanda de padres y madres de familia así como de la sociedad al hacerse públicos dichos resultados. Este supuesto es acompañado, en algunos casos, por las medidas de difusión pública de los resultados a través de *rankings* de escuelas. En segundo lugar, las escuelas eran consideradas casi como únicas responsables por la mejora –responsabilidad que no se pone en cuestión— pero sin reconocer la importancia de otros niveles del gobierno de un sistema educativo, cuyas acciones también tienen efectos en términos de mejora de resultados de aprendizaje. En algunos contextos, además, se instalaron mecanismos más propios del mercado que de un Estado garante del derecho a la educación, lo que significa asegurar las condiciones para que éste pueda ser resguardado.

Cabe señalar también algunas dificultades que resultaron de la implementación de las evaluaciones estandarizadas (McCormick, 1996; Poggi, 2008). Se trata de lo que distintos analistas denominaron los incentivos negativos la inversión de medios y fines, la reducción o empobrecimiento del *curriculum* y los efectos en la dinámica escolar.

Si se considera el lugar que ocupan estos estudios en muchos casos la evaluación se constituye en sí misma en el centro de las preocupaciones, esto es el fin en sí mismo cuando debería ser solo un medio para otro fin, la mejora, que se halla desplazada a un segundo plano. Además, en la medida que las evaluaciones estandarizadas administran pruebas de rendimientos a los estudiantes en algunas disciplinas o áreas curriculares –no

podría ser de otro modo porque resulta imposible evaluarlo todo—, el efecto que se produce es que aquellas que son evaluadas adquieren relevancia por sobre otras disciplinas que también integran la propuesta curricular. Por último, en ocasiones se encuentra que los estudios evaluativos desvían más la atención hacia la sobrevivencia organizacional que a las cuestiones vinculadas con la mejora de la enseñanza y el aprendizaje, y con ello socavan también las innovaciones (Levin, 2012). Debe sumarse a esta cuestión el efecto de etiquetado que ha tenido en las escuelas con resultados más bajos —especialmente con la primera ola de evaluaciones estandarizadas, en las que no se analizaban factores vinculados con la composición social del alumnado y sus efectos en los logros académicos— y la sanción social que esto implicaba.

Pero también cabe destacar algunos avances en las concepciones sobre la calidad educativa. Cuestiones tales como la aproximación unidimensional que caracteriza los primeros estudios de evaluación se han ido revisando a lo largo de la década. Asimismo, el desarrollo de los estudios de factores asociados para comprender los procesos y resultados escolares —tanto aquellos endógenos como exógenos a los sistemas educativos— contribuyen también a esa revisión, aportando evidencias sobre la multicausalidad inherente a la mejora de los aprendizajes. Es necesario reconocer en este aspecto el aporte que los estudios regionales e internacionales han realizado en esta materia.

A medida que se avanza en la década y se constata que no siempre la instalación de las evaluaciones estandarizadas produce los avances y efectos esperados, se comprueba que la evaluación por sí misma no genera mejoras y que entre evaluación y mejoramiento de la calidad no hay un vínculo simple y lineal: la evaluación es una condición necesaria, pero no suficiente, para mejorar la educación (Ravela y otros, 2008). Para que esto último ocurra es necesario concebir la evaluación como un elemento articulado en un conjunto más amplio de acciones y políticas educativas (Tiana, 2009). Los cambios tanto conceptuales como metodológicos que se han desarrollado constituyen un buen signo de que existe una mejor comprensión de la complejidad existente entre evaluación y calidad educativa.

Así, en la primera década del siglo **xxi** varios países comienzan a desarrollar otras estrategias²¹, sin desestimar ni abandonar las evaluaciones estandarizadas que vienen implementándose. Básicamente, se encuentran en la región dos tipos de estrategias, las cuales en algunas ocasiones se combinan a su vez.

Por un lado, puede mencionarse una línea de intervención vinculada con proveer apoyos institucionales externos, la que básicamente se concreta a través de mecanismos de asistencia técnica, que muchas veces forman parte de programas o proyectos de mejora. Estas propuestas fundamentalmente se centran ya sea en la gestión institucional de las escuelas –con acciones enfocadas específicamente para los equipos directivos–, ya sea en las estrategias de enseñanza en determinadas áreas curriculares, con acciones orientadas a maestros y profesores; algunas políticas pueden combinar además ambas dimensiones.

Dentro de esta línea, es importante destacar la producción de propuestas pedagógicas y didácticas situadas en contextos concretos y reales de trabajo de los directivos y docentes en las escuelas (Poggi, 2011). A las capacitaciones masivas promovidas en la década anterior, se suman estrategias situadas con potencialidad para atender problemáticas concretas de estos actores, contribuyendo con ello a enriquecer el conocimiento pedagógico. En segundo lugar, además, hay evidencia de que la mejora se potencia cuando estas políticas y programas tienen previsto un sistema de seguimiento y evaluación integral que produzca conocimiento relevante para los actores principalmente involucrados durante el proceso de implementación. No se trata de una evaluación que enfatiza el control –aunque no necesariamente esté ausente– sino el componente formativo que la producción de conocimiento puede tener para los actores directamente involucrados.

Sin que necesariamente las políticas y los programas combinen o articulen todas las dimensiones de intervención que se han mencionado anteriormente, resultan ejemplos

²¹ Si bien algunas de las estrategias que se abordarán pueden rastrearse en algunos países en la década anterior, es en los años 2000 cuando ellas se desarrollan con mayor fuerza y se extienden a mayor cantidad de países.

interesantes para apoyar el análisis realizado el Programa de Escuelas de Calidad y el Programa Escuelas de Tiempo Completo en México, el Plan de Mejoramiento Educativo vinculado con la Subvención Escolar Preferencial y el Programa Mejor Escuela en Chile, la política de Mejoramiento de las condiciones enseñanza y aprendizaje en Argentina, el Proyecto de Apoyo a la Educación Secundaria para la Reducción del Abandono Escolar en Costa Rica, el Programa Contemos Juntos en Guatemala, el Programa Pequeños Matemáticos en Paraguay, para mencionar solo algunos casos de otros muchos que se implementan en países de la región.

Por otro lado, una segunda estrategia de políticas de mejora refiere al fortalecimiento de capacidades internas de instituciones y actores escolares, recurriendo a la implementación de acciones de desarrollo profesional que pueden combinar la promoción de mecanismos de autoevaluación institucional y la formulación de planes de mejora. La racionalidad detrás de estas medidas se basa en tener en cuenta las características específicas de cada institución escolar y, con ello, no diseñar estrategias homogéneas para todo un sistema educativo. Al mismo tiempo, han sido importantes los esfuerzos por sostener la escala de intervención, si no universal, por lo menos abarcando un conjunto importante de escuelas de un subsistema.

La promoción de mecanismos de autoevaluación institucional y el conocimiento que de éstos se deriva, por un lado complementan la información producida a través de otras fuentes, a saber: algunos de los indicadores que son pertinentes para el nivel de análisis de la unidad escolar así como las evaluaciones estandarizadas, cuando éstas son realizadas a nivel censal.

Además, la autoevaluación permite una mejor organización de la información, contribuye a la racionalidad de las decisiones, facilita una mayor apropiación de los resultados producidos, entre otros, si se toman algunos recaudos o se generan las condiciones para que se constituya en una práctica que fortalece a los actores institucionales. Sin embargo, es necesario atender algunas cuestiones en la instalación de procesos legítimos y legitimados en esta estrategia: contar con un fuerte respaldo institucional, promover la

participación efectiva y amplia (si no de todos los actores institucionales por lo menos de una parte importante de ellos) y asegurar la solvencia metodológica para realizarla.

Con respecto a los planes de mejora institucional, cabe mencionar que es una práctica que ha sido ampliamente promovida en países de la región a lo largo de la década pasada. Con distintas denominaciones, escala, alcance y nivel de concreción, pueden rastrearse políticas y experiencias en países como Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú, Uruguay, entre otros.

Pensados tanto a nivel de la escuela como, en algunos casos, para los niveles subnacionales (municipal, estados/provincias) los planes de mejora ofrecen también algunas ventajas. Permiten revisar objetivos, fijar prioridades y establecer metas y con ello orientan mejor las acciones de mejora de los actores institucionales en el corto y mediano plazo y contribuyen también al desarrollo profesional de los actores escolares. No obstante, algunos riesgos deben ser particularmente atendidos; entre ellos, el que el plan se convierta en un instrumento burocrático más, para cumplir con orientaciones o directivas de ministerios o secretarías, sin que implique modificación alguna de las prácticas institucionales y, mucho menos, mejora de procesos y resultados.

Tanto para contrarrestar los riesgos señalados en relación con la autoevaluación institucional como con la formulación de planes de mejora, resulta clave el papel que juegan los supervisores o inspectores escolares. Faceta clave en el desempeño que es propio de este cuerpo, los supervisores tienen una base territorial que permite desarrollar, a la vez, una mirada externa e interna a las instituciones. Pueden asimismo hacerse cargo del diseño de estrategias de mejoramiento a nivel de un distrito, zona o sector, para desarrollar procesos en una escala más pertinente y adecuada para la instalación de políticas. Pero a pesar de la relevancia de esta función en todo sistema educativo, según ya se ha señalado en numerosos estudios, falta aún avanzar más en los países de la región en la generación de las condiciones y la formación específica para fortalecer las capacidades de estos actores en materia de evaluación y promoción de mejora académica²².

²² En algunos sistemas educativos, en los que distintas figuras se encuentran presentes con una

Es aún muy breve el período de implementación de estas estrategias de mejora para evaluar el conjunto de efectos que están produciendo. Se trata fundamentalmente de cambios culturales, que suponen esfuerzos sostenidos por un largo tiempo, porque se trata de cambiar representaciones y modificar prácticas que conduzcan a dar forma a trayectorias escolares más pertinentes para el conjunto del alumnado. Así normas, estructuras y procesos se van modificando en el mediano y largo plazo. Cambios en uno y otro aspecto requieren estrategias apropiadas en distintos niveles, tanto en el de definición e implementación de las políticas como en el de la institución escolar, incluyendo especialmente las aulas. Un cambio en las prácticas de enseñanza, que tome en consideración las nuevas problemáticas que los docentes enfrentan actualmente, contribuirá con mejores resultados académicos.

Para concluir, este apartado cabe resaltar algunos rasgos de las políticas de mejora que deben fortalecerse. Se trata, por una parte, de no perder de vista una aproximación sistémica, vinculada con intervenciones de corte universalista, para alcanzar al conjunto de escuelas de un sistema o subsistema –el desafío es realmente mejorar un conjunto de escuelas, no algunas aisladas o un grupo de ellas–. Por otra, una cuestión clave se vincula con la coherencia entre las finalidades que se proponen en relación con los propósitos de mejora educativa y las estrategias que se promueven.

relativa masividad (asistentes técnicos, asesores, u otras denominaciones) la revisión de estos roles también debe ser realizada.





Reflexiones finales

Sin duda, los avances en la democratización cuantitativa y cualitativa –aunque el caso de esta última en grados variables y con matices– vinculada con los procesos de escolarización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en las últimas décadas deben ser subrayados en toda la región. El reconocimiento de estos avances en materia educativa es importante, entre otras cuestiones, porque resulta de la comprobación de los esfuerzos de las políticas de inclusión para asegurar en forma progresiva el derecho a la educación en cada uno de los países.

Pero reconocer los avances –que de alguna manera marcan, en relación con el desarrollo de los sistemas educativos, el tipo y la calidad de problemas que hoy deben enfrentarse– no significa desconocer las deudas aún pendientes en este campo.

En este sentido, cabe señalar que la modalidad de la expansión de los sistemas educativos, en su nivel primario fundamentalmente, de alguna manera tendió a reproducir el mapa de las desigualdades sociales, a las que se suman y articulan las desigualdades educativas tanto desde los aspectos cuantitativos como cualitativos que se han abordado en este documento. Este patrón de expansión es además el que continúa caracterizando niveles de más reciente masificación, como el inicial y el

IV Reflexiones finales

secundario, en el que los progresos más importantes se vienen registrando en las últimas décadas. De paso –vale la pena resaltarlo a la luz de estas afirmaciones– la importancia de universalizar un nivel resulta fundamental para contrarrestar el peso de las desigualdades sociales, como puede ya constatarse con lo que está sucediendo con el nivel primario.

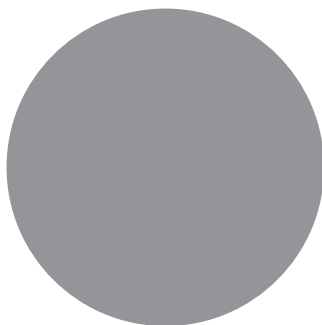
Otro tema clave en las agendas educativas de la región es el de garantizar los aprendizajes que deben adquirirse en los distintos niveles de la educación. Más allá de las discusiones sobre la polisemia de la noción de calidad, se han dejado de lado visiones simplificadoras y reductoras de las múltiples dimensiones a las que hace referencia. A partir de procesos iniciados en los noventa, pero profundamente reformulados a medida que avanzan los años 2000, los distintos países en América Latina han realizado esfuerzos por trabajar en una concepción de calidad educativa que supone una mirada más compleja. La preocupación por aspectos más amplios que los tradicionalmente considerados, fundados en los principios de obligatoriedad, gratuidad y la no discriminación, supone en consecuencia un interesante replanteo que tiene efectos en la definición de las políticas para la región. Y por ello, esta complejidad exige no sólo estrategias diferentes para su evaluación sino, fundamentalmente, la incorporación con mucha más fuerza de estrategias y abordajes integrales para su mejora, como se están desarrollando en años más recientes.

Por último, la incorporación en las agendas educativas de los desafíos que supone la formación de ciudadanos activos en sociedades en las que las identidades son múltiples, ha puesto en valor la necesidad de reformular ciertos principios. El universalismo explícito en el proyecto generalizador, unificador y homogeneizador de la educación moderna se ha transformado para incorporar la consideración y el respeto a las formas en las que se expresa la diversidad. El término identidad, incluso, remite cada vez más a las identidades, en plural, si se reconocen las distintas filiaciones a grupos y colectivos que caracterizan nuestras sociedades. El principio irrenunciable que afirma que todos son iguales en tanto sujetos de derecho –siendo, en el tema que se ha ocupado este documento, el derecho a la educación una cuestión central– supone explorar las relaciones con otro principio que reconoce que todos son, a la vez, diversamente diferentes.

Un planteo de base en esta discusión remite ineludiblemente al tema de la justicia según las formas en que ha sido abordado desde las perspectivas de la redistribución o del reconocimiento. Debates aún abiertos asumen posiciones sobre los colectivos o grupos que sufren distintas formas de injusticia, según que el eje se coloque en la estructura económica de las sociedades y las formas de distribución de la riqueza generada en cada sociedad –la primera– o en la interpretación de las culturas enraizadas en los patrones sociales de representación –la segunda–. Pero en sociedades con fuertes desigualdades económicas, las cuestiones del reconocimiento, que remiten a una esfera simbólica, son inseparables de los problemas de la redistribución, aunque el tratamiento en uno y otro caso sea cualitativamente distinto.

Por ello puede afirmarse que la agenda regional se orienta, sin duda alguna –a partir de las estrategias políticas de intervención en las desigualdades sociales y educativas– hacia una búsqueda de la igualdad con atención, en simultaneidad, a las formas de expresión de la diversidad que caracterizan los territorios geográficos y simbólicos en cada uno de los países que la integran.





Bibliografía

Acedo, C. y Opertti, R. (ed.). *Inclusive Education: Controversies and Debates*. PROSPECTS.Vol XXXIX, n.º 3, September 2009.

Ainscow, M. y West, M. (2008). *Mejorar las escuelas urbanas. Liderazgo y colaboración*. Madrid: Narcea.

Ainscow, M. y Miles, S. (2009) *Developing inclusive education systems: how can we move policies forward?* United Kingdom: University of Manchester.

Baez, J. E y Camacho, A. (2011). *Assessing the long-term effects of conditional cash transfers on human capital: evidence from Colombia*. Washington DC: World Bank.

Barrientos, A. e Hinojosa-Valencia, L. (2009). *A review of social protection in Latin America*. Manchester: Brooks World Poverty Institute, University of Manchester.

Baudelot, C. y Leclercq, F. (dirs.) (2008). *Los efectos de la educación*. Buenos Aires: Del Estante.

Bos, M. S., Ganimian, A. y Vegas, E. (2014). *América Latina en PISA 2012. Brief N° 2. ¿Cuánto mejoró la región?* BID.<http://www.iadb.org/es/temas/educacion/resultados-pisa-2012-en-america-latina,9080.htm>

Bibliografía

- Castel, R. "Encuadre de la inclusión". En Karsz, S. (coord.) (2004). *La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices*. Barcelona: Gedisa.
- Cecchini, S. (2013). *Educación, programas de transferencias condicionadas y protección social en América Latina*. Ponencia en Seminario Internacional 2013: Educación y políticas sociales. Sinergias para la inclusión. Buenos Aires: IIPE-UNESCO Buenos Aires.
- Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Cuaderno de la CEPAL 95. Santiago: Naciones Unidas.
- Darling-Hammond, L. (2012). *Educar con calidad y equidad. Los dilemas del siglo XXI*. Santiago de Chile: Centro de Innovación en Educación de Fundación Chile.
- D'Alessandre, V. (2013). *Soy lo que ves y no es: Adolescentes y jóvenes que no estudian ni trabajan en América Latina*. Buenos Aires: IIPE-Buenos Aires. http://www.siteal.iipe-oei.org/sites/default/files/siteal_cuaderno_17_soy_lo_que-ves_y_no-es.pdf
- Dubet, F. (2008). *Faits d'école*. Paris: Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales.
- Durut-Bellat, M. (2010). «Las desigualdades educativas en Europa: una cuestión de actualidad». En *Revista Española de Educación Comparada*, 16 (2010), 105-130.
- Duru-Bellat, M. (2004). *Social inequality at school and educational policies*. Paris: IIEP-UNESCO.
- Escudero Muñoz, J. M. y otros (2005). *Sistema educativo y democracia*. Madrid: MEC-Octaedro - FIES.

Feijoo, M. del C. y Botinelli, L. (2014) "Quiénes son los jóvenes ni-ni?". En *La Educación en Debate*, Le Monde Diplomatique, Suplemento, número 19, UNIPe, Buenos Aires, Argentina.

Feijoo, M. del C. (2013) Comentarios realizados en la Mesa 5: Desafíos Institucionales para los Pactos en América Latina, en el Seminario Internacional Pactos sociales para una sociedad más inclusiva. Santiago: CEPAL.

Fernández, T. (2010). "Cuatro hipótesis sobre la institucionalización de la evaluación educativa en América Latina: el Uruguay en mirada comparada". En *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, vol. 3, número 5, pp. 90-114. <http://www.rinace.net/riee/numeros/vol3-num3/art5.html>

Ferrer, G. (2006). *Sistemas de Evaluación de Aprendizajes en América Latina. Balance y Desafíos*. Santiago: PREAL.

Ferrer, G. (2004). *Las reformas curriculares de Perú, Colombia, Chile y Argentina: ¿Quién responde por los resultados?* Lima: GRADE.

Fullan, M. (2011). *Choosing the wrong drivers for whole system reform*. Melbourne-Australia: Centre for Strategic Education. Seminar Series. Paper n.º 204. <http://www.michaelfullan.com/media/13396088160.pdf>

Gimeno Sacristán, J. (2000), *La educación obligatoria: su sentido educativo y social*. Madrid: Morata.

Levin, B. (2012). *System-wide Improvement in Education*. Paris: UNESCO IIEP & IAE. http://www.iiep.unesco.org/fileadmin/user_upload/Info_Services_Publications/pdf/2012/EdPol_13.pdf

Marchesi, A. y Poggi, M. (coord.) (2010). *Presente y futuro de la educación iberoamericana*.

Bibliografía

- Madrid, AECID – Fundación Carolina. Número 7, 2a época. En: <http://www.pensamientoiberoamericano.org/sumarios/7/presente-y-futuro-de-la-educacion-iberoamericana/>
- Martín, E. y Martínez Rizo, F. (coord.) (2009). *Avances y desafíos en la evaluación educativa*. Madrid: OEI.
- Martinic, S. y Elacqua, G. (2010). *¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo*. Santiago de Chile: UNESCO Santiago – Universidad Católica de Chile.
- Maurin, E. (2007). *La nouvelle question scolaire. Les bénéfices de la démocratisation*. Paris: Seuil.
- Merle, P. (2004). «La démocratisation de l'école». En *Le Télémaque*, 2004/1 n.º 25, pp. 135-148.
- McCormick, R. y James, M. (1996). *Evaluación del curriculum en los centros escolares*. Madrid: Morata.
- Mons, N. (2009). *Les effets théoriques et reels de l'évaluation standardisée*. EACEA, Eurydice.http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/111FR.pdf
- OCDE (2013a). *PISA 2012. Results: What Students Know and Can Do. Student Performance in Mathematics, Reading and Science.(Volume I)*. PISA: OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201118-en>
- OCDE (2013b). *PISA 2012 Results: Excellence Through Equity. Giving Every Student The Chance To Succeed.(Volume II)*. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201132-en>

OEI (2013). *Miradas sobre la educación en Iberoamérica 2013. Desarrollo profesional docente y mejora de la educación*. Madrid: OEI.

OEI (2011). *Miradas sobre la educación en Iberoamérica 2011*. Madrid: OEI.

Poggi, M. (2014). "Evaluación y políticas de mejora educativa en América Latina", en G. Del Castillo y G. Valenti (coord.). *Reforma educativa ¿Qué estamos transformando? Evaluación y política educativa*. México: Flacso México, pp.17-30.

Poggi, M. (2011). *Innovaciones educativas y escuelas en contextos de pobreza. Evidencias para las políticas de algunas experiencias en América Latina*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO Buenos Aires. <http://www.iipe-buenosaires.org.ar/documentos>

Poggi, M. (2010). "Una radiografía de los sistemas educativos de América Latina. Desafíos para las políticas educativas", en Marchesi y Poggi, op. cit.

Poggi, M. (2008). "Hacia la construcción de nuevas estrategias de evaluación de la calidad educativa en América Latina". En *Reflexiones en torno a la evaluación de la calidad educativa en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: UNESCO.

Postman, N. (1999). *El fin de la educación. Una nueva definición del valor de la escuela*. Barcelona: Octaedro.

PREAL (2009). *¿Cuánto están aprendiendo los niños en América Latina? Hallazgos claves del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE)*. EEUU: PREAL.

Ravela, P. y otros (2008). *Las evaluaciones educativas que América Latina necesita*. Serie Documentos n.º 40. Santiago de Chile: PREAL Grupo de Trabajo sobre Estándares y Evaluación. <http://www.preal.org>

Bibliografía

- Schady, N. y Araujo, M. C. (2008) "Cash transfers, conditions and school enrolment in Ecuador". En *Economía* 8 (2).43-70.
- Scheerens, J. (2004). *The Quality of education at the beginning of the 21st century*. Background paper for the Education for all Global Monitoring Report 2005: The Quality Imperative. Paris: UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001466/146697e.pdf>
- Schmelkes, S. (coord.) (1998). *La calidad en la educación primaria en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- SERCE (2010). *Factores asociados al logro cognitivo de los estudiantes de América Latina y el Caribe*. Santiago: OREALC-UNESCO Santiago – LLECE.
- SERCE (2008). *Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe. Primer reporte de los resultados del SERCE*. Santiago de Chile: OREALC-UNESCO Santiago – LLECE.
- Simons, H. (1999). *Evaluación democrática de instituciones escolares*. Madrid: Morata.
- SITEAL (2013). *Escolarización en América Latina 2000-2010*. Resumen estadístico comentado 2. Buenos Aires: IIPE-UNESCO Buenos Aires - OEI. En: www.siteal.iipe-oei.org
- SITEAL (2012). *La situación educativa de la población indígena y afrodescendiente en América Latina*. Cuaderno 14. Buenos Aires: IIPE-UNESCO Buenos Aires - OEI. En: www.siteal.iipe-oei.org
- Terigi, F. (2013) *La inclusión como problema de las políticas educativas*. Ponencia en Seminario Internacional 2013: Educación y políticas sociales. Sinergias para la inclusión. Buenos Aires: IIPE-UNESCO Buenos Aires.

Terigi, F. (coord.) (2009). Segmentación urbana y educación en América Latina. El reto de la inclusión escolar. Madrid: Fundación Iberoamericana para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Tiana, A. (2009). "Evaluación y cambio educativo: Los debates actuales sobre las ventajas y los riesgos de la evaluación". En Martín, E. y Martínez Rizo, F. (coord.). *Avances y desafíos en la evaluación educativa*. Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos – Fundación Santillana, pp. 17-26.

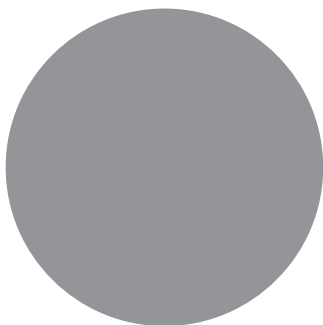
UNESCO (2014). *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2013/14. Enseñanza y Aprendizaje. Lograr la calidad para todos*. Paris: UNESCO.

UNESCO (2008). *Quality Education, Equity and Sustainable Development: A holistic vision through UNESCO's four World Education Conferences 2008-2009*. Paris: UNESCO.

UNESCO Santiago (2013). *Situación educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015*. Chile: UNESCO Santiago.

UNESCO Santiago - PRELAC (2012). *Informe Regional de Monitoreo del progreso hacia una Educación de Calidad Para Todos en América Latina y el Caribe*. Chile: UNESCO Santiago.

UNICEF-UIS (2012). Iniciativa Global por los Niños Fuera de la Escuela. *Completar la escuela. Un derecho para crecer, un deber para compartir. Resumen ejecutivo América Latina y el Caribe*. Panamá: UNICEF- UIS.



Anexo

[1] Nota aclaratoria sobre fuentes:

Para la elaboración de tablas y gráficos de este documento, cuya fuente es SITEAL, se utilizaron las siguientes Encuestas de Hogares:

Cca.2000: Argentina - EPH 2000 del INDEC, Bolivia 2000 ECH del INE, Brasil 2001 PNAD del IBGE, Colombia 2003 ECH del DANE, Costa Rica 2000 EHPM del INEC, Chile 2000 CASEN de MIDEPLAN, República Dominicana 2000 ENFT del Banco Central de la Rep., Ecuador 2001 EESD del INEC, El Salvador 2000 EHPM de la DIGESTYC, Guatemala 2001 ECV del INE, Honduras 2001 EPHPM del INE, México 2000 ENIGH del INEGI, Nicaragua 2001 EMNV del INEC, Panamá 2000 ECH del DEC, Paraguay 2000 EIDH de la DGSEC, Perú 2000 ENH del INEI, Uruguay 2001 ECH del INE, Venezuela 2000 EHM del INE.

Cca.2010: Argentina - EPH 2011 del INDEC, Bolivia 2011 ECH del INE, Brasil 2011 PNAD del IBGE, Colombia 2010 ECH del DANE, Costa Rica 2012 EHPM del INEC, Chile 2011 CASEN de MIDEPLAN, República Dominicana 2011 ENFT del Banco Central de la Rep., Ecuador 2011 EESD del INEC, El Salvador 2010 EHPM de la DIGESTYC, Guatemala 2011 ECV del INE, Honduras 2011 EPHPM del INE, México 2010 ENIGH del INEGI, Nicaragua 2009 EMNV del INEC, Panamá 2011 ECH del DEC, Paraguay 2011 EIDH de la DGSEC, Perú 2011 ENH del INEI, Uruguay 2011 ECH del INE, Venezuela 2011 EHM del INE.

GRÁFICO 1: Tasa de escolarización en 5 años en porcentaje.

América Latina. 18 países. Cca. 2000 y Cca. 2010

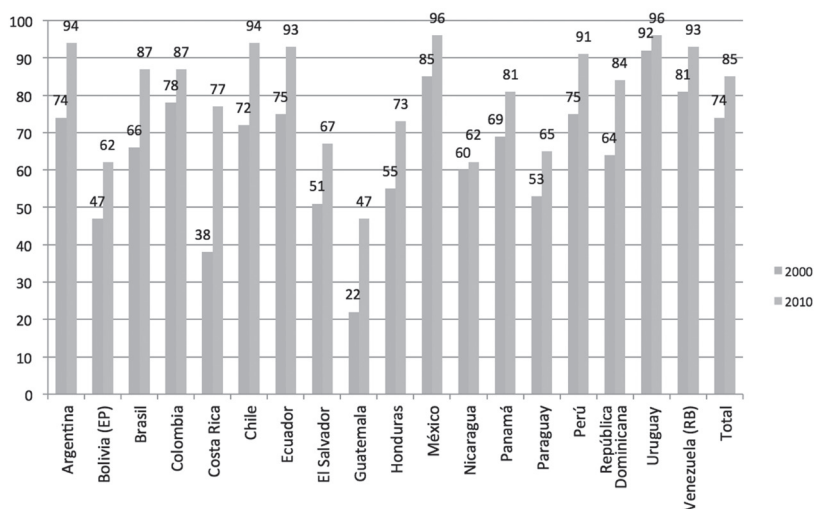


GRÁFICO 2: Tasa de escolarización de 6 a 11 años en porcentaje.

América Latina. 18 países. Cca. 2000 y Cca. 2010

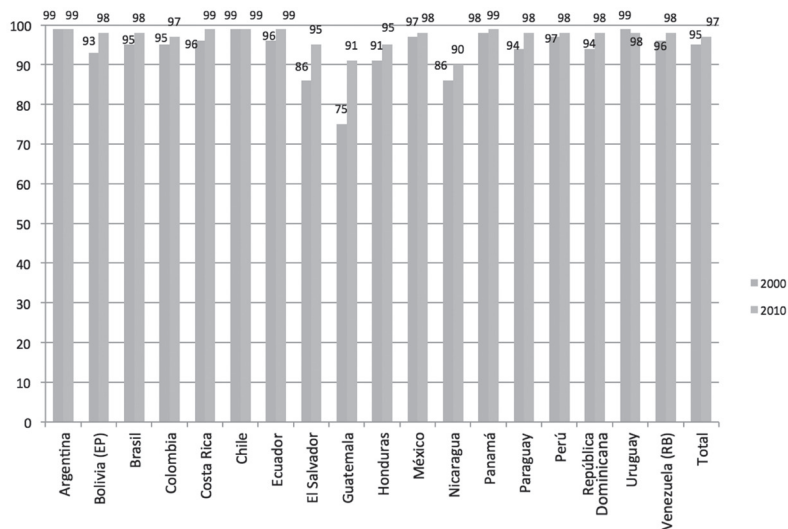


GRÁFICO 3: Tasa de escolarización de 12 a 14 años en porcentaje.
América Latina. 18 países. Cca. 2000 y Cca. 2010

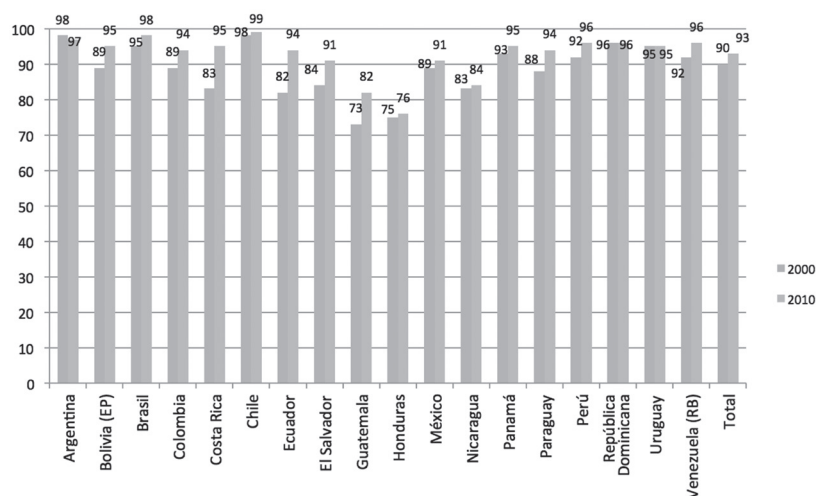


GRÁFICO 4: Tasa de escolarización de 15 a 17 años en porcentaje.
América Latina. 18 países. Cca. 2000 y Cca. 2010

