

Capítulo IV

LA EDUCACIÓN: UN DERECHO Y UNA CONDICIÓN PARA EL DESARROLLO

Objetivo	Meta	Indicadores
Objetivo 2 Lograr la enseñanza primaria universal	Meta 2.A Asegurar que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria	2.1 Tasa neta de matriculación en la enseñanza primaria 2.2 Proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al último grado de la enseñanza primaria 2.3 Tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años, mujeres y hombres

En América Latina y el Caribe se han registrado importantes avances en materia de expansión de la cobertura y el acceso educativo. En relación con el segundo Objetivo de Desarrollo del Milenio, la región ya a comienzos de la década de 1990 había logrado prácticamente la universalización del acceso a la educación primaria. Pese a dicho logro, la progresión y conclusión de dicho nivel distaba de ser óptima. Dos décadas después, la región ha anotado enormes logros en esta materia, pero no se vislumbra que sea capaz de universalizar la conclusión del ciclo primario, pese a que algunos países probablemente lo logren.

Con todo, la situación regional respecto de la educación primaria es buena, lo que debe ampliar el foco de atención a la educación secundaria. Si bien en este nivel se han hecho importantes avances, principalmente en materia de cobertura, las desigualdades en el acceso, la progresión y la conclusión de dicho ciclo son una prioridad en la región y un logro que se ve lejano de alcanzar. Esta situación es un talón de Aquiles para la lucha contra la pobreza, el aumento de la productividad y la mejoría de la competitividad de las economías. También es necesario prestar atención a las insuficiencias y desigualdades en la calidad educativa, que atentan contra el desarrollo económico y social y no ayudan en nada a fortalecer la ciudadanía activa y la democracia.

A. INTRODUCCIÓN

Gran parte de los compromisos internacionales en relación con los avances en materia educativa suponen que la educación es un eje clave del desarrollo. Gracias a ella es posible mejorar las condiciones sociales, económicas y culturales de los países. El aumento de los niveles educativos de la población se asocia al mejoramiento de otros factores claves de desarrollo y bienestar, como la productividad, la movilidad social, la reducción de la pobreza, la construcción de la ciudadanía y la identidad social y, en definitiva, el fortalecimiento de la cohesión social.

La educación es un eslabón que contribuye a conciliar el crecimiento, la equidad y la participación en la sociedad. Juega un papel central en el crecimiento de las economías, ya que es una inversión con alta tasa de retorno y es un factor que dinamiza la creación de valor. Los individuos más educados aumentan sus capacidades para contribuir más y de modo más diversificado y eficiente al desarrollo productivo de un país. Por otro lado, la educación es uno de los principales campos de reducción de desigualdades a futuro y una de las vías privilegiadas para superar la pobreza. Lo anterior se debe a los círculos virtuosos entre mayor educación, movilidad socioocupacional y mejores ingresos. Asimismo, en el umbral del siglo XXI, marcado por conflictos culturales y debilitamiento de las certezas, la educación se vuelve una herramienta para repensar críticamente la realidad y

aportar con proyectos e ideas que promuevan una visión multicultural. En un período de profundos cuestionamientos con respecto al funcionamiento de la democracia y sus instituciones, del ejercicio de la libertad individual y de la seguridad ciudadana, se espera que la educación también eduque en ciudadanía (Hopenhayn y Ottone, 2000).

El tema y la agenda educativa revisten hoy una renovada complejidad. Los importantes avances en materia de cobertura y acceso educativo, sobre todo en educación primaria, tornan evidentes el dispar progreso en materia de calidad educativa y las desigualdades de los sistemas escolares¹. Los avances en materia de telecomunicaciones, en un mundo cada vez más globalizado donde la información y el conocimiento ostentan alcances cada vez más amplios y difusos, replantean las vías y formas del aprendizaje. Cambian, también, las identidades de clase social y sus relaciones con el conocimiento como marca de distinción y movilidad ocupacional. Por todo lo anterior, la educación plantea hoy un abanico de dimensiones y problemas que es necesario tomar en cuenta en el momento de analizar los compromisos políticos adquiridos a nivel global, y que han sido abordados progresivamente desde la perspectiva de los derechos sociales.

B. LA EDUCACIÓN Y LOS DERECHOS: INSTRUMENTOS PARA EL DESARROLLO

El derecho a la educación y su exigibilidad ante la justicia se han logrado plasmar en el último tiempo en grandes tratados, pactos y acuerdos mundiales y regionales, con los cuales los países se comprometen y que ratifican constitucionalmente. Debido al carácter jurídicamente vinculante de muchos de los pactos, se ha logrado reconocer la educación como un derecho no menos importante que los civiles y políticos.

1. Instrumentos y compromisos internacionales

Ya en 1948, la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 26, señalaba que la educación es un derecho fundamental para todos:

1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.
2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos (...).
3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos².

Los conocimientos acerca del mundo, así como de los otros y de sus códigos de conducta permiten a las personas interactuar, integrarse y asumir diversos papeles en la vida social. Gran parte de los conocimientos adquiridos por medio de los diversos procesos educativos son de carácter adaptativo, en función de los nuevos conocimientos y avances acerca de la realidad y su transformación. De esta forma, el contenido de los procesos educativos debe permitir la adecuada adaptación de los individuos a los códigos de la modernidad en su medio social, incluyendo los cambios, en particular los tecnológicos, que deberán enfrentar en un mundo globalizado (CEPAL, 2007).

¹ Conviene tener presente que la cobertura educativa (disponibilidad de cupos educativos) no necesariamente se traduce en el acceso efectivo de los niños y jóvenes al sistema escolar, principalmente por problemas socioeconómicos o de lejanía de los centros educativos.

² Véase Declaración Universal de Derechos Humanos [en línea] <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>.

A partir de esta primera declaración, se han desarrollado una serie de instrumentos normativos internacionales, así como conferencias mundiales y regionales que han establecido metas para monitorear los avances en materia educativa.

En 1960, la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) estableció la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, que apuntaba a eliminar toda distinción, exclusión, limitación o preferencia fundada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica o el nacimiento, que tuviera por finalidad o por efecto destruir o alterar la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (artículo 18) consagró la libertad de conciencia y, por esta vía, la libertad de elección de los padres del centro de enseñanza acorde a sus convicciones religiosas o morales. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también de 1966 (artículo 13), consagró la educación primaria como obligatoria y gratuita; la educación secundaria generalizada y accesible a todos, además de la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; la enseñanza superior accesible a todos, con implantación progresiva de la enseñanza gratuita; la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria, y propuso implantar sistemas adecuados de becas y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente³.

Otro hito importante fue la Convención sobre los Derechos del Niño, que se constituyó como un tratado internacional de derechos humanos compuesto por 54 artículos y 2 protocolos facultativos referidos a la venta y prostitución de niños, y la participación de niños en conflictos armados. Dentro de los temas abordados en esta Convención, destacan los referidos a la educación, la alimentación, la protección y la salud, así como a la especial atención que requieren los niños discapacitados o con necesidades educativas especiales, y los pertenecientes a minorías étnicas y pueblos originarios, a los que se les debe garantizar una educación que respete y valore su cultura y su lengua. En particular, definió las obligaciones de proporcionar una educación primaria obligatoria y gratuita, desarrollar distintas formas de educación secundaria, que sean accesibles y estén disponibles para todos los niños, e introducir medidas que permitan el acceso gratuito o la asistencia financiera en caso de necesidad, proveer una educación superior que sea accesible sobre la base de los méritos de las personas, entre otras medidas. A partir del instrumento anterior, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) estableció compromisos en la Cumbre Mundial en favor de la Infancia (1990) y actualmente promueve la protección infantil y al mismo tiempo el avance en el cumplimiento de seis de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Paralelamente, la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, celebrada en Jomtien (Tailandia) en 1990, propuso la universalización de la educación primaria, tomando en cuenta la cultura y necesidades de la comunidad, y algunas metas cuantitativas al respecto. El horizonte de cumplimiento de dichas metas era el año 2000. En ese año, en el Foro mundial sobre educación (Dakar, 2000), se instituyeron como metas para 2015: extender y mejorar la protección y educación integral de la primera infancia, extender el acceso y la conclusión de una educación primaria gratuita y obligatoria de calidad, facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y a la educación permanente y suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, entre otros. Además, el Decenio de la Alfabetización de las Naciones Unidas (2003-2012), planteó como objetivo extender la alfabetización a los niños y adultos que normalmente no tienen acceso a ella.

2. Instrumentos y compromisos regionales

Dentro del sistema interamericano, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) en su artículo 26 utilizó el principio de la progresividad en la aplicación de los derechos: los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura. Complementariamente, el Protocolo de San Salvador (1988) estableció la

³ Ambos pactos están en vigor desde 1976.

enseñanza primaria de carácter obligatorio y gratuito; la enseñanza secundaria generalizada y accesible a todos; la enseñanza superior accesible a todos, con implantación progresiva de la enseñanza gratuita; la educación básica para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria, y programas de enseñanza diferenciada para los minusválidos.

En cuanto a la implementación, el Plan de Acción Regional de la segunda Cumbre de las Américas (1998) definió como metas para 2010: i) que el 100% de los niños concluya una educación primaria de calidad, ii) que el 75% de los jóvenes acceda a una educación secundaria de calidad, con porcentajes cada vez mayores de conclusión, y iii) que existan oportunidades de educación a lo largo de la vida.

Por su parte, la cuarta Reunión de Ministros de Educación en el ámbito del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI) (2004) reafirmó el compromiso de los países con las metas educativas y agregó la de suprimir las inequidades de género en los niveles primario y secundario para 2005; el Plan de Acción de la cuarta Cumbre de las Américas (2005) se propuso además plantear metas para la conclusión y calidad de la educación secundaria antes de 2007.

Asimismo, en seguimiento de la conferencia mundial Educación para Todos, el Marco de Acción de Dakar sobre Educación para Todos (2000) asumió el compromiso de universalizar una educación primaria de calidad para 2015. En 2002 se definieron focos estratégicos para la universalización de la enseñanza primaria y se creó el Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC).

En el ámbito de acción relacionado con la juventud, con ocasión del cumplimiento de los 10 años desde la primera celebración del Año Internacional de la Juventud: Participación, Desarrollo, Paz en 1985, las Naciones Unidas formularon en 1995 el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes hasta el año 2000 y años subsiguientes. En este se reconocía que los jóvenes de todos los países constituyen un recurso humano importante para el desarrollo y son agentes fundamentales del cambio social, el desarrollo económico y la innovación tecnológica, y se establecen nueve áreas prioritarias de acción, partiendo por la educación.

En esta esfera, el Programa promueve líneas de acción en cuanto a i) la mejora de la educación básica, la formación profesional y la alfabetización de los jóvenes; ii) el fortalecimiento de programas para educar a los jóvenes en el patrimonio cultural de las sociedades de que forman parte, de las demás sociedades y del mundo, iii) el diseño de programas para el fomento del respeto y la comprensión mutua y de los ideales de paz, solidaridad y tolerancia entre los jóvenes; iv) el desarrollo o mejora de la capacitación profesional y técnica adecuada a las condiciones de empleo actuales y futuras; v) la promoción de la educación en la esfera de los derechos humanos; vi) la formulación programas de capacitación destinados a los jóvenes sobre el establecimiento de empresas individuales y de cooperativas, y vii) el desarrollo de infraestructura para la capacitación de trabajadores sociales y de dirigentes juveniles.

También cabe destacar la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, que entró en vigor en abril de 2008, y que en el artículo 22 promueve la educación integral, continua, pertinente y de calidad; la libertad de elegir el centro educativo, y la participación activa de la comunidad educativa en este; el fomento de la interculturalidad; la promoción de la vocación por la democracia; el rechazo a la discriminación; garantizar la universalización de la educación básica, obligatoria y gratuita para todos los jóvenes; el estímulo del acceso a la educación superior, y la promoción de la movilidad académica y estudiantil en la región.

Por otra parte, los ministros de educación de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA), suscribieron el Compromiso Hemisférico por la Educación de la Primera Infancia (noviembre de 2007), reconociendo lo fundamental que es esta en el proceso de desarrollo integral del niño o la niña desde el nacimiento hasta los ocho años, y acordaron desarrollar marcos legales y mecanismos de financiamiento para asegurar la implementación sostenible de políticas sobre la primera infancia, aumentar la cobertura educativa y su calidad con políticas de atención integral y criterios de focalización para la atención de poblaciones en condiciones de pobreza, vulnerabilidad y exclusión, de acuerdo con sus necesidades, características y contextos particulares, entre otros compromisos.

Más recientemente, dentro del ámbito iberoamericano, la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) ha impulsado la propuesta *Metas educativas 2021: La educación que queremos para la generación de los bicentenarios*, con 11 metas generales y 27 metas específicas referidas a educación, ciencia y tecnología, y cooperación en dichos ámbitos. Las metas generales ya han sido aprobadas por los países y se espera que en la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno que se celebrará en la Argentina en noviembre de 2010 se acuerden las metas específicas e indicadores que guiarán las acciones para el desarrollo de la educación.

Sin duda, de todos los compromisos en los que se establecen metas y plazos, el más significativo, tanto por la variedad de áreas de acción como por su alcance global, es el establecimiento en el año 2000 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas. El segundo Objetivo plantea la necesidad de lograr la enseñanza primaria universal y específicamente asegurar que los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria para el año 2015.

En general, se considera que dicho Objetivo ya estaría alcanzado en América Latina y el Caribe. Sin embargo, aún existen importantes desafíos en relación con el cumplimiento del derecho universal a una educación primaria de calidad. Existen importantes rezagos, estrechamente vinculados a las desigualdades sociales, que influyen en gran medida en las probabilidades que tienen los niños y las niñas de concluir la educación primaria. Todo esto se examina a continuación.

C. EL SEGUIMIENTO DEL SEGUNDO OBJETIVO DE DESARROLLO DEL MILENIO EN LA REGIÓN

La enseñanza primaria ha sido considerada históricamente clave para el futuro de los niños, porque durante esta etapa del desarrollo es posible actuar positivamente y de manera eficaz en la formación de las personas. No es casualidad entonces que todos los acuerdos mundiales sobre educación propongan la universalización de la educación primaria de calidad, definida no solo en términos de cobertura, sino también como el acceso equitativo a esta. Se espera que ello repercuta en una eficaz retención y debida conclusión del ciclo completo de educación primaria y sea un trampolín exitoso hacia la secundaria, nivel que también se hace cada vez más preciso completar, como se verá más adelante.

La educación primaria debe ser a la vez universal y específica. Es preciso que aporte factores unificadores comunes a toda la humanidad, abordando al mismo tiempo las cuestiones concretas que se plantean en mundos muy distintos (Delors, 1996). Se trata de una instancia en la que se debe enfatizar la formación del niño con visiones de mundo que integren tanto las diferencias culturales que existen entre los niños de su mismo grupo, como las similitudes y principios universales aplicables a toda persona, sin que importe su lugar de origen, etnia, nivel socioeconómico, entre otros factores de diferenciación. Como señala Delors (1996), la educación básica es a la vez una preparación para la vida y el mejor momento para aprender a aprender, lo que trae consigo reflexiones respecto del entorno en el que se encuentra el niño y el papel de los docentes en esta etapa de la vida.

En otras palabras, ya que la escuela pasa a ser muchas veces el segundo hogar de los niños, es preciso entonces velar por que se constituya como un lugar en el que se haga entrega real y efectiva tanto de conocimientos como de habilidades para desarrollarse socialmente. En términos cognitivos, en esta etapa los niños y las niñas aprenden aquellas habilidades básicas que les permitirán aprender a aprender e integrarse al mundo en su vida adulta, y habilidades como la lectoescritura y la lógica matemática básica.

La relevancia del monitoreo del avance en cuanto al acceso y la conclusión de la educación primaria, así como la adquisición de los contenidos básicos considerados mínimos para la integración social, ha sido recogida en los Objetivos de Desarrollo del Milenio por medio de tres indicadores: la tasa neta de matrícula en la enseñanza primaria, la proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al último grado de la enseñanza primaria y la tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años.

Aunque no existe coincidencia entre los expertos en que todos estos indicadores son necesariamente válidos para medir el acceso y la conclusión de la educación primaria, y que podrían utilizarse mejores indicadores que además permitan analizar las desigualdades, la disponibilidad generalizada de los indicadores listados ha permitido emplearlos para el examen de los avances en todo el mundo.

Recuadro IV.1

CLASIFICACIÓN INTERNACIONAL NORMALIZADA DE LA EDUCACIÓN (CINE) DE 1997

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

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

Los principales niveles que distingue son:

- Nivel 0 – Enseñanza preescolar: Este nivel educativo se caracteriza fundamentalmente por el hecho de familiarizar a los niños de muy corta edad (entre 3 y 5 años de edad, aproximadamente) con el tipo de entorno educativo al que deberán asistir los próximos años de su vida. Es decir, se establece un puente entre el hogar del niño y el ambiente escolar. En este nivel también se incluye la enseñanza para niños con necesidades educativas especiales, impartidas en hospitales y centros y escuelas especiales.
- Nivel 1 – Enseñanza primaria o primer ciclo de la educación básica: La educación primaria se constituye como un nivel educativo que, de acuerdo a la CINE, se enfoca principalmente en la entrega de conocimientos básicos y en una sólida formación en materias como lectura, escritura y aritmética, que son complementadas con otras asignaturas como historia, geografía, ciencias naturales, música, arte y otras. La edad de ingreso de los niños no es menor a los 5 años ni mayor a los 7 años de edad, y la duración de la escolarización también oscila entre cinco y siete años.
- Nivel 2 – Primer ciclo de enseñanza secundaria o segundo ciclo de educación básica: El comienzo de la enseñanza secundaria, definido en este primer ciclo, tiene como objetivo crear las condiciones favorables para una educación continua y para entregar mayores oportunidades de educación, completando la formación de las destrezas básicas. Es por ello que este nivel enfoca su atención en asignaturas y en profesores más especializados, lo que redundará en una formación que puede estar orientada tanto a la continuación de estudios postsecundarios como al ingreso del mercado laboral. En ese sentido, en este nivel se incluye la educación técnica. Consta de dos o tres años de formación y la mayoría de los países de la región los incluye en el ciclo de formación obligatoria.
- Nivel 3 – Segundo ciclo de enseñanza secundaria: Este nivel educativo se caracteriza por ser más especializado que el nivel anterior, así como los profesores, quienes poseen un grado de especialización mayor. La edad de ingreso normal es de 15 o 16 años. También consta de dos o tres años de formación.
- Nivel 4 – Enseñanza postsecundaria no terciaria: En este nivel educativo los conocimientos que se adquieren no son mucho más extensos que los aprendidos en el nivel anterior, sin embargo contribuye a ampliarlos. La duración de este nivel puede oscilar entre seis meses y dos años. En esta clasificación también se incluye la educación de adultos, como cursos técnicos impartidos por profesionales sobre temas específicos.
- Nivel 5 – Primer ciclo de la educación terciaria (no conduce directamente a una clasificación avanzada): En este nivel, los conocimientos son más avanzados que los correspondientes a los niveles 3 y 4. La duración mínima es de dos años.
- Nivel 6 – Segundo ciclo de la enseñanza terciaria (conduce a una clasificación de investigación avanzada): Este nivel se centra en la realización de investigaciones y estudios avanzados, y no únicamente en la realización de cursos.

Por último, cabe señalar que actualmente se está realizando una revisión de la clasificación para adaptarla a los cambios curriculares recientes y recoger en ella las especificidades de los países.

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) 1997*, noviembre de 1997; *Review of the International Standard Classification of Education (ISCED)*, Technical Advisory Panel. Meeting Report, París, 2009.

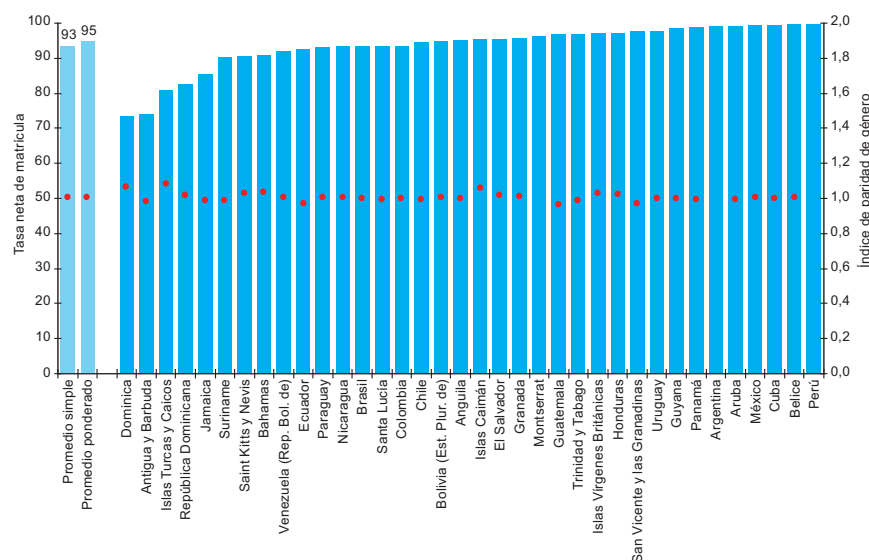
1. La tasa neta de matrícula en la educación primaria

El acceso a la educación primaria normalmente es examinado a partir de las tasas de matrícula en dicho nivel. A diferencia de la tasa bruta, la tasa neta da cuenta de la proporción de personas en edad de estar matriculadas en la

educación primaria que efectivamente se encuentra en dicha condición⁴. Aunque en ocasiones se lee como un indicador de cobertura educativa (oferta), refleja en alguna medida el acceso efectivo y no solo el potencial (mejor representado en este caso por la tasa bruta).

En América Latina y el Caribe, el acceso a la educación primaria es generalizado, situación que ya era buena a comienzos de la década de 1990. A nivel regional, en 1990 el acceso neto a la primaria rondaba el 88% de los niños y niñas en edad de estar en dicho nivel, situación que hoy beneficia al 95% de la población. No obstante, se registran algunas situaciones de rezago al respecto, especialmente en países caribeños, como Dominica, con el 73%, Antigua y Barbuda (74%), Islas Turcas y Caicos (81%), República Dominicana (82%) y Jamaica (86%). Por el contrario, en países como la Argentina, Aruba, Belice, Cuba, México y el Perú puede considerarse que la meta de acceso universal ya estaría cumplida, ya que su nivel de matrícula neta supera el 99% (véase el gráfico IV.1).

Gráfico IV.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (36 PAÍSES Y TERRITORIOS): TASA NETA AJUSTADA DE MATRICULACIÓN EN LA ENSEÑANZA PRIMARIA (INDICADOR 2.1 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO) E ÍNDICE DE PARIDAD DE GÉNERO, 2007-2008^a
(En porcentajes y relaciones de porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, sobre la base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO [en línea] <http://www.uis.unesco.org>.

^a El cálculo de las tasas de matrícula puede ser algo errático al depender de estimaciones y proyecciones de población que no siempre capturan los movimientos migratorios. Por este motivo, conviene tomar con cautela algunas cifras, principalmente en los países y territorios pequeños. Los datos de las Antillas Neerlandesas corresponden a 2003, los de la Argentina e Islas Turcas y Caicos, a 2005 y los de Anguila y el Paraguay, a 2006.

También es notable que, en general, las disparidades de género relacionadas con el acceso educativo en este nivel favorecen a las mujeres, salvo en algunos países, predominantemente del Caribe (Antigua y Barbuda, el Ecuador, Guatemala, Jamaica, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Trinidad y Tabago).

⁴ El indicador se calcula como el cociente entre los escolares del rango de edades correspondiente a la educación primaria y la población total de este rango de edades. El indicador no se ve afectado por situaciones de extraedad (matrícula en un grado inferior o superior al oficialmente establecido para la edad) en tanto esta se dé dentro del mismo nivel educativo. Sin embargo, los problemas de registro y los relativos a los períodos de referencia para el cálculo de las edades, así como las dificultades que presentan las proyecciones poblacionales, pueden derivar en algunas distorsiones.

Sin duda, la región es una de las que está en mejor situación en cuanto al acceso educativo en primaria, situándose en un nivel similar al de las regiones más desarrolladas⁵. Sin embargo, a juzgar por los niveles de acceso registrados en 2001 y reportados por el anterior informe regional sobre los avances en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Naciones Unidas, 2005), existen evidentes dificultades para avanzar más hacia la universalización del acceso. Esto se debe a que cuando el acceso a la educación primaria es generalizado, el fomento de la incorporación de los grupos más postergados (extremadamente pobres, habitantes en zonas rurales, pueblos indígenas y afrodescendientes no bien incluidos a las sociedades occidentales) requiere importantes inversiones que muchas veces superan la capacidad económica de los países. Esto ocurre porque los esfuerzos no solo se deben centrar en el aumento de la oferta educativa, sino en el aseguramiento de las condiciones que fomenten el acceso efectivo a estos servicios, lo que involucra frecuentemente intervenciones de carácter multisectorial.

2. La supervivencia al último grado de la educación primaria

Así como la existencia de oferta educativa primaria no siempre significa un real acceso a esta, el acceso no necesariamente asegura una adecuada progresión y, principalmente, conclusión de este ciclo educativo. En la región existen problemas de rezago escolar ya en este nivel, que se reflejan en las tasas brutas de matrícula y, por otra parte, de retención (deserción escolar).

El indicador oficial de la tasa de sobrevivencia al último grado de educación primaria tiene el problema de que no contabiliza a los niños y las niñas que nunca entraron al sistema educativo, y tampoco capta la conclusión del ciclo. En otras palabras, su complemento no refleja la proporción que no completó la educación primaria respecto del total de niños, sino la proporción que no alcanzó el último grado de esta entre los que ingresaron al sistema educativo. Además, solo está disponible para años recientes.

Como se muestra en el gráfico IV.2, los niveles que exhibe la región de progresión y retención en educación primaria son bastante altos, sobre el 80%. Esta situación oculta algunas excepciones, donde la deserción escolar temprana es significativa (sobre el 30%): Guatemala, Guyana, Nicaragua, la República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Suriname. También hay países donde el nivel de supervivencia supera el 94%, como Chile, Costa Rica, Cuba y Santa Lucía.

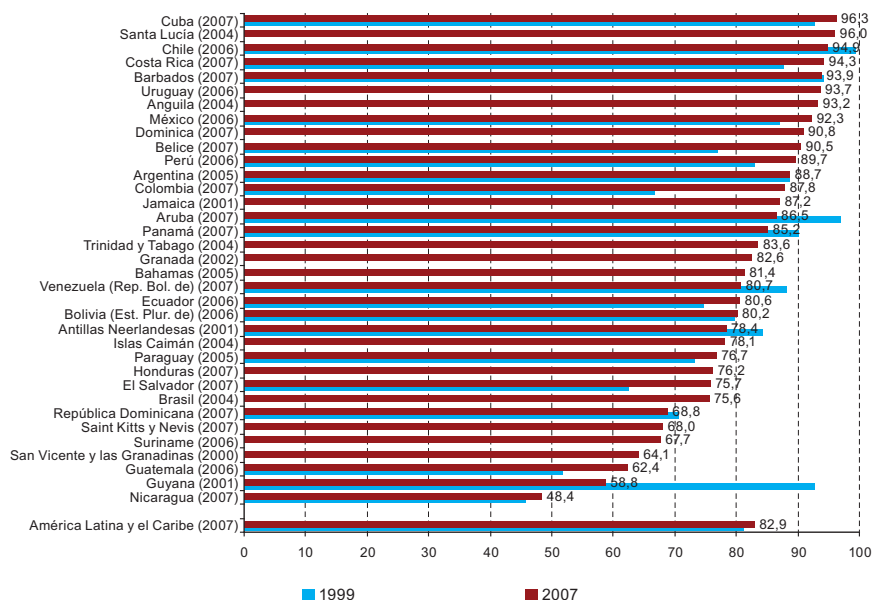
Sin embargo, en el relativamente corto período analizado, los avances regionales fueron escasos, del 81,2% al 82,9%, lo que representa menos del 20% del avance esperado en el período analizado. Solo Anguila, Belice, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, México, el Perú, Santa Lucía y el Uruguay registran un ritmo de progreso desde 1999 relativamente similar o superior al requerido para cumplir la meta en 2015 (véase el anexo estadístico).

Como información complementaria a la anterior, a nivel agregado en América Latina y el Caribe entre 2006 y 2007, casi 3 millones de niños estaban fuera de la escuela, el porcentaje de repitencia en el conjunto de grados de la educación primaria era del 3,8% y el porcentaje de deserción escolar era del 3,7%, el 1,7%, el 2,0%, el 1,5% y el 2,8% entre los grados 1º y 6º, respectivamente (UNESCO, 2010).

Como se señaló anteriormente, este indicador es incompleto desde el punto de vista de que no incluye a quienes nunca se incorporaron al sistema educativo, razón por la cual la Oficina Regional de la UNESCO de Santiago en conjunto con la CEPAL propusieron ya en la primera evaluación regional de seguimiento (Naciones Unidas, 2005), utilizar un indicador de conclusión de la educación primaria proveniente de encuestas de hogares, que no solo recoge mejor el problema de la conclusión educativa al incluir a los que nunca se incorporaron al sistema educativo, sino que además es susceptible de desagregarse según diferentes factores de diferenciación (nivel socioeconómico, sexo, área geográfica, entre otros).

⁵ Naciones Unidas, "Objetivo 2: lograr la enseñanza primaria universal" [en línea] http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/pdf/goal2_2008.pdf.

Gráfico IV.2
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (35 PAÍSES Y TERRITORIOS): PROPORCIÓN DE ALUMNOS QUE
 COMIENZAN EL PRIMER GRADO Y LLEGAN AL ÚLTIMO GRADO DE ENSEÑANZA PRIMARIA
 (INDICADOR 2.2 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO),
 1999-ALREDEDOR DE 2007**
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, sobre la base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO [en línea] <http://www.uis.unesco.org>.

3. Los jóvenes de 15 a 19 años de edad que culminaron la educación primaria

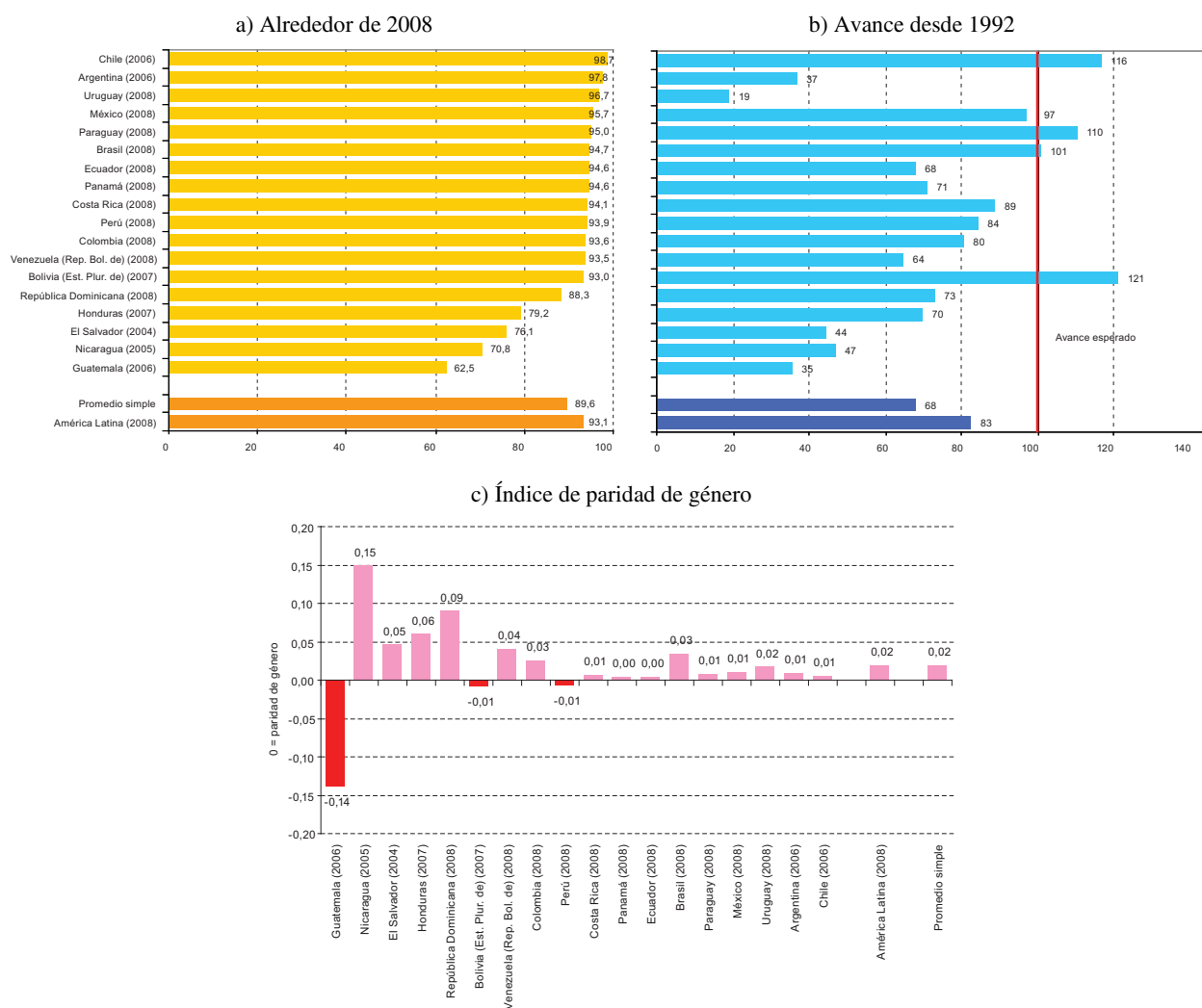
El indicador propuesto para evaluar de mejor manera la conclusión de la primaria toma un grupo de edad (jóvenes de 15 a 19 años) que ha tenido un tiempo suficiente para completar la educación primaria aun considerando el retraso escolar y eventuales episodios de abandono y reincorporación temprana al sistema educativo. Si bien es posible que en edades posteriores las personas se incorporen a sistemas de educación para adultos y culminen este nivel, la gran mayoría de las personas tiene esta oportunidad solo durante las edades asociadas a la etapa escolar, ya que luego entran al mercado de trabajo o deben cumplir otro tipo de tareas.

Este indicador, posible de construir a partir de las encuestas de hogares y condiciones de vida, está disponible para 18 países de la región. Como región, el nivel de conclusión exhibido es muy alto, sobre el 93%, y las excepciones respecto de este logro son los países centroamericanos: El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Sin embargo, son pocos los países que desde 1990 han registrado avances que sugieren que podrán cumplir la meta para el año 2015: el Brasil, Chile, Costa Rica, el Estado Plurinacional de Bolivia, México y el Paraguay. También es necesario señalar que países como la Argentina o el Uruguay presentan pocos avances pero registran niveles de culminación de la educación primaria muy altos.

En contrapunto, entre los países que presentan menores porcentajes de avance (respecto del esperado para la última medición disponible) se encuentran precisamente los que muestran además los más bajos niveles de conclusión. En estos países, además de la baja inversión en educación en términos absolutos (pero no necesariamente respecto del PIB), la pobreza y la desigualdad son elementos que tienen como consecuencia temprana la no incorporación y el abandono escolar ya en la educación primaria, lo que involucra un círculo de reproducción de la falta de oportunidades que afecta el desarrollo mismo de los países.

Por otro lado, las disparidades de género en la conclusión de este nivel educativo favorecen levemente a las mujeres: en promedio, por cada 100 hombres que culminan la primaria, lo hacen 102 mujeres, situación que es más pronunciada en países con menores niveles de logro (El Salvador, con una razón de 100 a 105; Honduras, 100 a 106; Nicaragua, 100 a 115, y la República Dominicana, 100 a 109). En contraposición, en aquellos países con una fuerte presencia de pueblos originarios, como el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala y el Perú, ya en este nivel educativo se comienzan a apreciar las diferencias a favor de los hombres (véase el gráfico IV.3c).

Gráfico IV.3
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): JÓVENES DE 15 A 19 AÑOS DE EDAD QUE CULMINARON LA EDUCACIÓN PRIMARIA E ÍNDICE DE PARIDAD DE GÉNERO
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

4. El analfabetismo juvenil

Otro de los indicadores definidos para monitorear el segundo Objetivo de Desarrollo del Milenio es la tasa de alfabetismo entre los jóvenes de 15 a 24 años. Este es un complemento de los indicadores anteriores, por cuanto permite registrar en

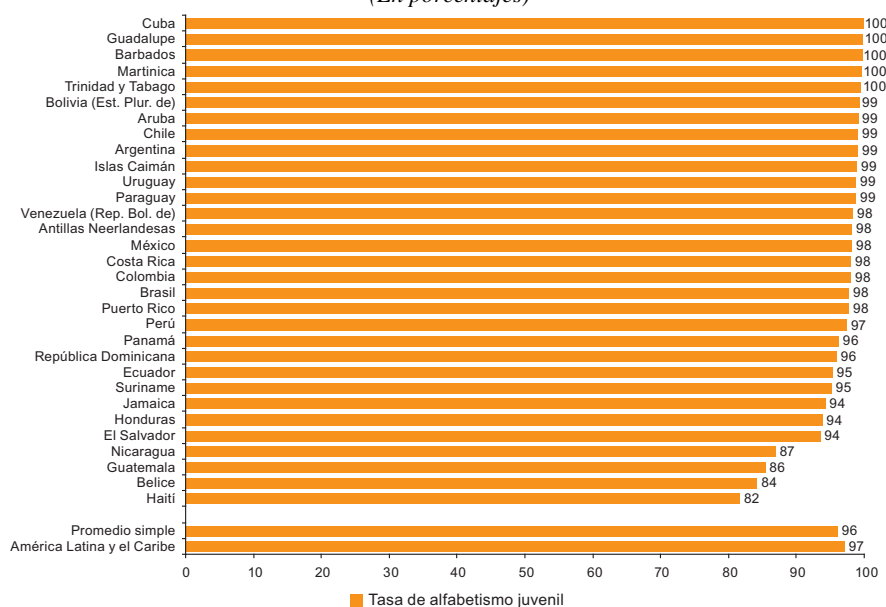
generaciones de mayor edad su paso por la educación primaria, donde se adquieren las destrezas lectoescritoras básicas. Sin embargo, aunque es posible desarrollar planes de alfabetización de bajo costo e incorporar a jóvenes que nunca fueron a la escuela, los primeros suelen ser insuficientes para entregar el conjunto de acervos generales necesarios para incorporarse plenamente a la vida productiva y menos para poder continuar los estudios formales.

La alfabetización no solo se constituye como un aprendizaje cognitivo necesario para facilitar el acceso al trabajo y a las distintas esferas funcionales de la sociedad, sino que también es una forma de promover los derechos humanos y la ciudadanía, la equidad de género, la cohesión social y la integración de las minorías étnicas, en la medida que facilita el diálogo entre las personas. Mediante un proceso de alfabetización de calidad, se promueve la expresión social, las personas se sienten más capacitadas para hacer valer sus derechos y poseen más herramientas para comunicarse.

El analfabetismo es la máxima expresión de vulnerabilidad educativa y acentúa el problema de la desigualdad, por cuanto mientras no se pueda acceder al conocimiento, se hará más difícil acceder a un mejor bienestar. Por ello es estrecha la coincidencia entre las poblaciones más pobres y la población con mayores índices de analfabetismo y sin instrucción suficiente (UNICEF, 2000).

En la región, el analfabetismo juvenil es un problema bastante acotado, con la excepción de algunos países como Haití, Belice, Guatemala y Nicaragua (en ese orden), y solo afecta al 3% de la población de 15 a 24 años de edad (véase el gráfico IV.4). Los avances desde la década de 1990 no han sido tan significativos, lo que obedece en gran parte a los altos niveles de alfabetismo ya registrados en 1990, en torno al 92% a nivel regional. Sin embargo, es posible que, con pocos esfuerzos adicionales a los ya realizados tanto en el ámbito de la universalización de la educación primaria como con los programas de alfabetización, la meta se pueda cumplir en el año 2015. Sin duda, la mayor preocupación a nivel regional debe centrarse precisamente en los países más rezagados, entre los cuales Belice y Guatemala son los que han registrado menores logros entre 1990 y 2007 (véase el anexo estadístico).

Gráfico IV.4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (31 PAÍSES Y TERRITORIOS): TASA DE ALFABETIZACIÓN DE LAS PERSONAS DE 15 A 24 AÑOS DE EDAD, MUJERES Y HOMBRES (INDICADOR 2.3 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO), ALREDEDOR DE 2007^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, sobre la base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO [en línea] <http://www.uis.unesco.org>.

^a Los datos de Nicaragua corresponden a 2005.

Cabe tener presente que la información corresponde al analfabetismo absoluto, es decir, las personas que declaran no saber leer ni escribir en los censos y encuestas de hogares que se aplican usualmente en los países de la región. Esta forma de medir el problema ha sido ampliamente discutida a nivel internacional, pues subestima la situación real de la población, ya que no da cuenta del nivel de competencias de las personas tanto en la lectura y escritura como en el uso de números en los diferentes contextos sociales de desempeño.

Hoy no solo se hace referencia al analfabetismo absoluto sino que, además, se ha incorporado el concepto de analfabetismo funcional, que da cuenta del uso de la lectura, la escritura y el cálculo en distintos dominios de la vida social relevantes para la identidad e inserción social de los sujetos. Desde esta perspectiva, la alfabetización no es solo aprender a leer y escribir, sino también adquirir competencias para un efectivo desempeño social y productivo de las personas en la sociedad. Se considera que se adquieren destrezas básicas mínimas susceptibles de utilizar en términos prácticos con al menos cuatro años de estudio en la educación primaria (UNESCO, 2006; CEPAL/UNESCO, 2010).

Recuadro IV.2

PROGRAMA DE ALFABETIZACIÓN YO SÍ PUEDO

El programa de alfabetización Yo sí puedo fue creado en 2001 por el Instituto Pedagógico Latinoamericano y Caribeño (IPLAC), con sede en Cuba. Si bien se experimentó por primera vez en Haití, en 2006 ya se implementaba en 12 países de la región, principalmente por medio de iniciativas adoptadas por las respectivas autoridades locales.

Este programa se basa en un método audiovisual (radio, televisión y video), mediante la utilización de 17 videocintas que contienen 65 lecciones impartidas en alrededor de 8 y 10 semanas. También se hace entrega de libros de ejercicios para cada participante y un manual para los alfabetizadores. El método se basa en la asociación de cada una de las letras del alfabeto a un número, en función de la frecuencia de su uso. De ese modo, se presentan palabras y grafemas compuestos por la combinación de letras y números que facilitan su memorización. Las lecciones constan de tres partes, a saber: preparación, aprendizaje de la lectura y escritura, y consolidación de los conocimientos adquiridos.

En el caso de la Argentina, la implementación de este programa entre 2003 y 2007 logró crear más de 500 centros de alfabetización distribuidos por todo el país, con unos 3.500 participantes, más de 6.000 graduados y unos 600 facilitadores que acompañan durante el aprendizaje al futuro alfabetizado. Por otra parte, los logros obtenidos por medio de este programa hicieron que en 2005 la República Bolivariana de Venezuela se declarara territorio libre de analfabetismo después de haber alfabetizado a 1.482.543 personas adultas.

Si bien resulta difícil estimar con exactitud los costos de este programa, las autoridades cubanas calculan que oscilan entre 23 y 33 dólares por alumno, mientras que en otros países, como el Ecuador, se estiman en 45 dólares o más. Las dificultades de estimación se deben en gran medida a factores de voluntariado y aportes que se realizan desde otros organismos. No obstante, este programa se caracteriza por su bajo costo, ya que solo se necesita una sala, un televisor y alfabetizadores.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de “Información sobre el método de alfabetización Yo sí Puedo” [en línea] <http://www.udg.edu/Portals/19/yoPuedo/metodo.pdf>; “Yo sí Puedo” [en línea] <http://www.yosipuedo.com.ar>; “Programa cubano de alfabetización para Sevilla. Yo sí Puedo” [en línea] <http://www.yosipuedosevilla.org/>; “Estudio sobre la eficacia y la viabilidad del método de alfabetización ‘Yo sí puedo’” [en línea] <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001468/146881s.pdf>.

D. LA SITUACIÓN REGIONAL: LA EDUCACIÓN PRIMARIA NO ES SUFICIENTE

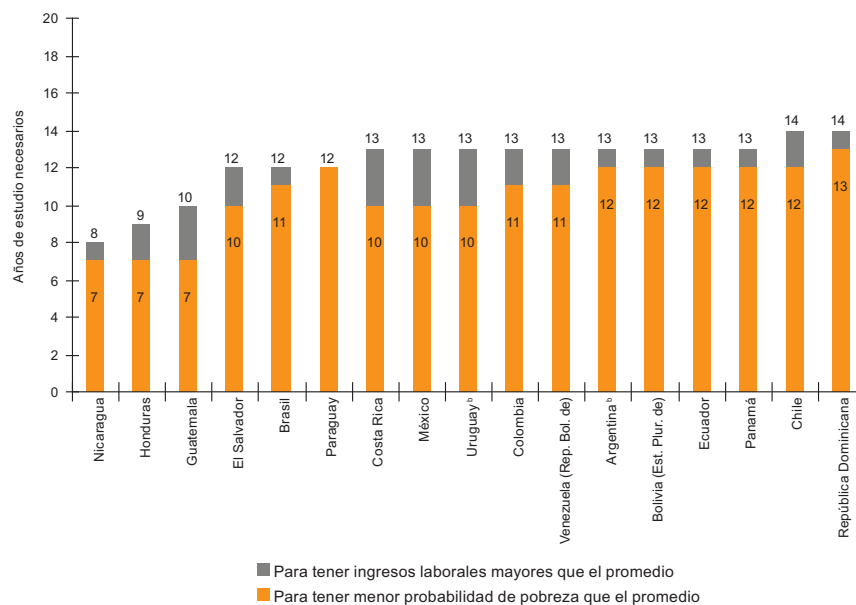
1. Los umbrales educativos mínimos y la devaluación educativa

El avance y la masificación del sector educativo, especialmente para los niveles de enseñanza más avanzados, llevan consigo un aumento de las aspiraciones y expectativas de las personas, sobre todo de las generaciones más jóvenes, que en su mayoría han superado el nivel educacional de sus padres. Si esas expectativas no logran realizarse en una segunda etapa, en términos de oportunidades laborales y de retribución adecuadas, se exacerba la frustración de expectativas y la insatisfacción colectiva. La CEPAL plantea, en esta lógica, que el avance educacional de los países de la región debe sincronizarse con el mejoramiento del sistema productivo y el mercado laboral.

En general, la evidencia apunta a que los niveles educativos mínimos para poder insertarse adecuadamente en el mercado de trabajo y tener menores probabilidades de estar en la pobreza respecto del promedio se sitúan en la

educación secundaria completa (véase el gráfico IV.5). En este sentido, el solo cumplimiento de la meta planteada en la Asamblea del Milenio es insuficiente en el contexto regional para asegurar un adecuado acceso al bienestar.

Gráfico IV.5
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): AÑOS DE ESTUDIO REQUERIDOS PARA TENER UNA PROBABILIDAD DE ESTAR EN LA POBREZA INFERIOR AL PROMEDIO E INGRESOS LABORALES MAYORES AL PROMEDIO DE LOS OCUPADOS DE 20 A 29 AÑOS DE EDAD, ALREDEDOR DE 2006^a
 (En años de estudio)



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

^a Ocupados durante 20 o más horas a la semana.

^b Zonas urbanas.

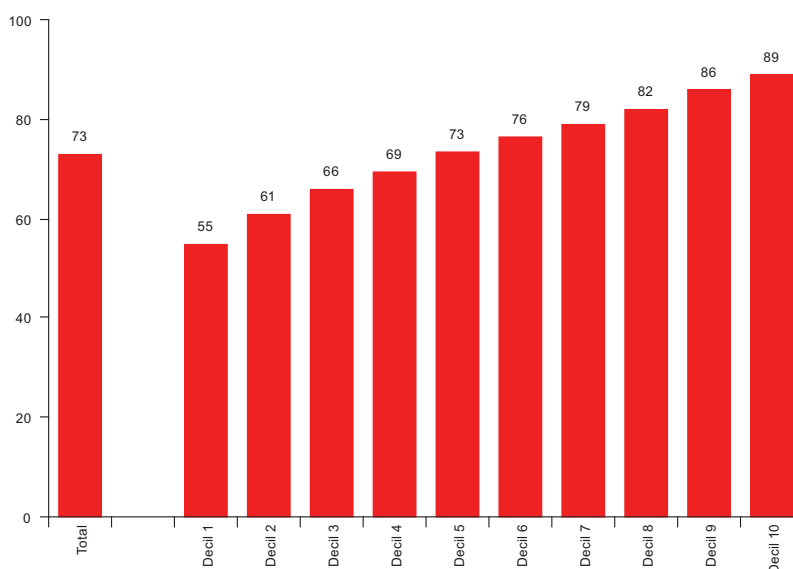
Por otra parte, también es posible constatar que los mismos avances en materia de masificación educativa le disminuyen el valor relativo a los niveles educativos cuyo logro es generalizado, por lo que se hace relevante otorgar oportunidades para acceder a niveles educativos superiores para incorporarse en puestos de trabajo de mayor productividad y remuneración.

En este sentido, es necesario reconocer la importancia y centralidad que tiene el desarrollo educativo, cultural y de la ciudadanía social en los países, pero también la relevancia de la vinculación de este ámbito con la esfera laboral. Esto requiere no solo avances en el ámbito educativo, sino también el fortalecimiento del mercado de trabajo y una mayor coherencia entre la oferta de contenidos educacionales y las demandas reales de la estructura productiva de cada país. Solo así los avances integrales en educación producirán beneficios reales para el desarrollo económico y social, y fortalecerán la integración y cohesión sociales.

2. La pobreza, la desigualdad y la transmisión intergeneracional de las oportunidades educativas

Entre los niños y jóvenes afectados por la falta de recursos y la pobreza o la vulnerabilidad a esta, las dificultades de acceso a la educación no son un problema propio puntual, sino, por el contrario, sus familias por generaciones han visto frustrada la oportunidad de acceder a este derecho. Es decir, existe una transmisión intergeneracional de las oportunidades de bienestar y, sobre todo, un cierto grado de heredabilidad del capital educativo, cuestión que se puede observar en el hecho de que sean precisamente los jóvenes cuyos padres no terminaron la enseñanza formal los que tienen menos probabilidades de concluir la enseñanza secundaria (CEPAL, 2008). No se trata solamente de un problema de acceso, sino también de retención de los niños y jóvenes en el sistema educativo, de manera que puedan lograr el progreso esperado por el ciclo escolar, así como su conclusión. Son los hogares con ingresos inferiores los que presentan los mayores problemas de repitencia y deserción en los países de la región (véase el gráfico IV.6).

Gráfico IV.6
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): JÓVENES DE 15 A 19 AÑOS QUE PROGRESARON OPORTUNAMENTE EN EL SISTEMA EDUCATIVO, ALREDEDOR DE 2008^a
(En porcentajes)



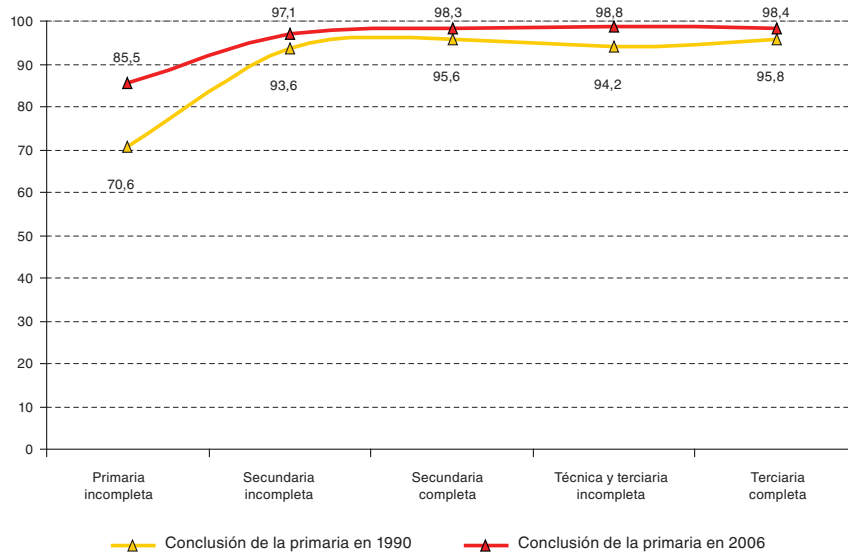
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

^a Refiere a jóvenes que asistieron y culminaron los grados educativos en la edad que les correspondía, considerando como máximo un año de rezago respecto de su edad debido a los efectos de la matrícula tardía.

Revertir la transmisión intergeneracional de las oportunidades educativas da lugar también a enfrentar problemas como la desigualdad en la distribución de los ingresos, así como para aumentar los niveles de inclusión y sentido de pertenencia de las personas. El nivel educativo medio del jefe de hogar y su cónyuge incide de manera significativa en la estratificación de los hogares de la región (véase el gráfico IV.7). Por un lado, favorece la excesiva concentración de los ingresos y, por otro, reduce las oportunidades de acceso a la conclusión del ciclo educativo de sus miembros (CEPAL, 2009). En un contexto de inequidad en el ejercicio del derecho a la educación, el mayor nivel educativo contribuye al mejoramiento de la calidad de vida de las personas, pero al mismo tiempo profundiza los problemas de desigualdad existentes en la región.

Gráfico IV.7
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): JÓVENES DE 25 A 29 AÑOS QUE COMPLETARON DIVERSOS NIVELES DEL SISTEMA EDUCATIVO, SEGÚN CLIMA EDUCATIVO DEL HOGAR, ALREDEDOR DE 1990 Y 2006^a
(En porcentajes)

a) Conclusión de la educación primaria



b) Conclusión de la educación secundaria

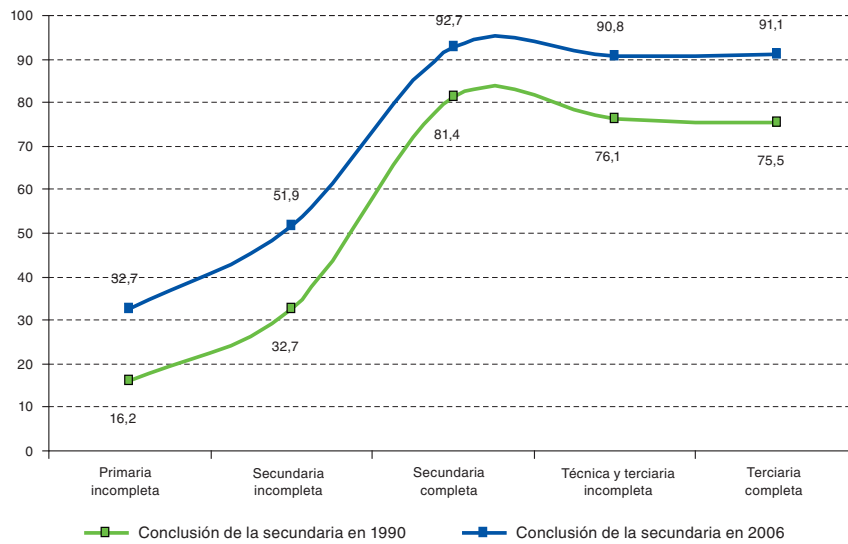
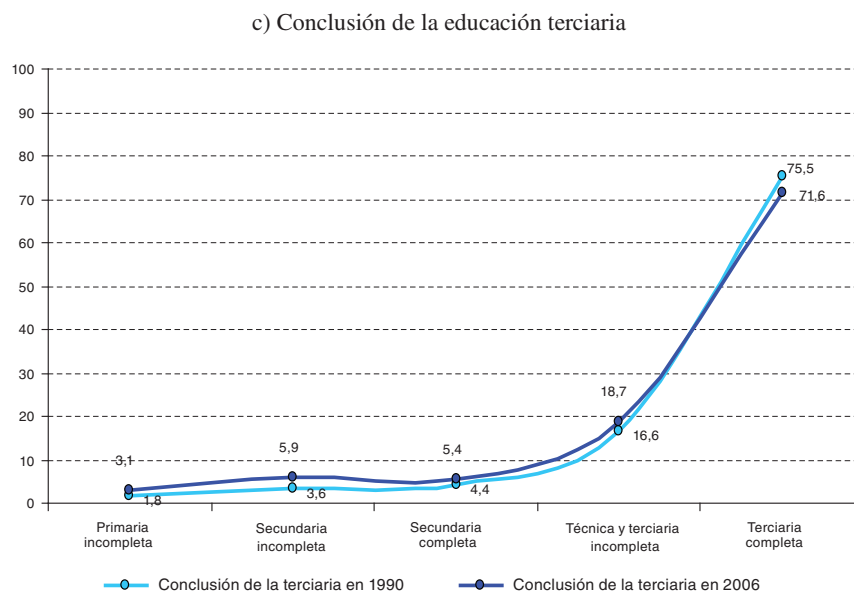


Gráfico IV.7 (conclusión)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

^a Promedio de años de estudio del padre y de la madre.

Recuadro IV.3 EL PROGRAMA ABRAZO DEL PARAGUAY

En 2005 la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia del Paraguay, con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), implementó el Programa Abrazo con el objetivo de brindar un servicio integral a los niños que trabajan en las calles y a sus familias, para que dejen progresivamente de hacerlo. El programa llega aproximadamente a 1.200 niños, quienes concurren a los 15 centros abiertos en Asunción, Ciudad del Este y las ciudades principales del país, así como en 10 municipios del Departamento Central. Allí reciben apoyo escolar, seguimiento de su asistencia a la escuela, alimentación, atención pediátrica y odontológica, y realizan actividades deportivas y de recreación. A la vez, las familias reciben capacitación y apoyo en la generación de ingresos económicos para lograr de esta forma reemplazar el dinero que los niños aportan a las familias. Algunas de estas familias, por su situación de extrema pobreza, reciben además bonos solidarios condicionados a la asistencia de sus hijos a los centros abiertos y a la escuela.

En 2008, 1.150 niños asistieron a los centros abiertos en el turno contrapuesto a la escuela y 795 familias contaron con apoyo familiar. De ese modo, el 75% de los niños atendidos por el programa no siguieron trabajando en las calles, un 25% redujo su permanencia de horas en las calles y más de 500 familias se beneficiaron con alternativas de generación de ingresos y microcréditos.

Fuente: Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación*, Vernor Muñoz, Misión al Paraguay (14 a 22 de abril de 2009) (A/HRC/14/25/Add.2), 2010.

Asimismo, la educación representa un factor esencial para la percepción de inclusión de las personas. Es decir, de modo transversal a los distintos grupos socioeconómicos, el poseer una profesión u oficio es la alternativa más seleccionada al momento de escoger entre aquellas cosas que las personas deberían tener para sentirse parte de la sociedad (CEPAL, 2009). La educación superior es la tercera alternativa más mencionada. De este modo, queda en evidencia la importancia de la educación no solo de manera objetiva, como es su importancia en la estratificación de hogares, sino también de manera subjetiva, en la percepción de las personas de lo que significa estar incluido en la sociedad. Es relevante entonces crear las condiciones sociales necesarias para revertir la desigualdad de oportunidades y reforzar el acceso de la población socioeconómicamente más vulnerable al sistema educativo.

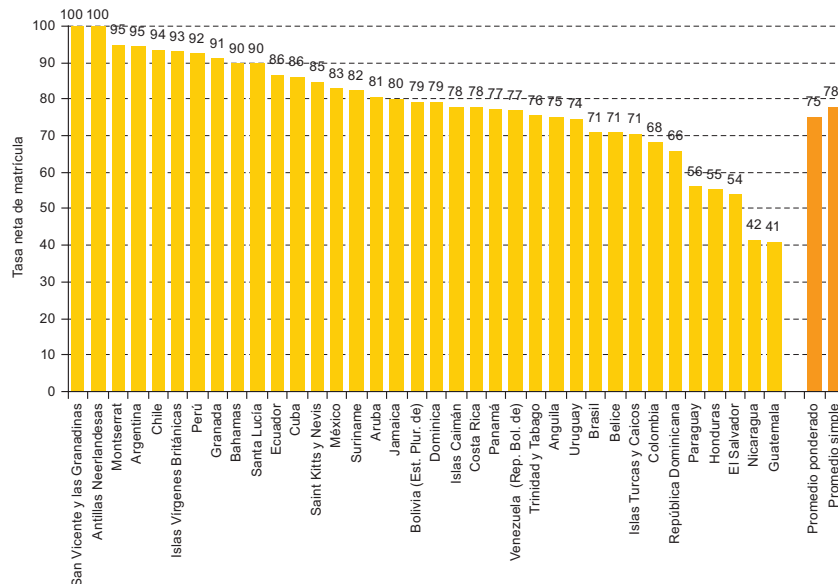
3. La educación secundaria: un objetivo para la región

Si en la educación primaria el objetivo es entregar herramientas básicas y comunes a los niños, en el caso de la educación secundaria, lo que se pretende es “cuajar” los talentos que poseen los estudiantes (Delors, 1996). En ese sentido, lo característico de la educación secundaria es que se constituye como un espacio de formación de perfiles, debido a la propia organización del nivel, dividido entre asignaturas que promueven la educación postsecundaria y otras que preparan el camino para hacer ingreso al mundo laboral.

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

A diferencia de la enseñanza primaria, el acceso y progresión oportuna hacia y dentro del nivel secundario básico es bastante menor, y la situación entre países más heterogénea: la tasa neta de matrícula en este nivel llega a 78 como promedio simple (frente a 93 en primaria), y va desde el 41% (Guatemala) hasta el 95% y más (Antillas Neerlandesas, la Argentina, Montserrat y San Vicente y las Granadinas), como se aprecia en el gráfico IV.8⁶.

Gráfico IV.8
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (36 PAÍSES Y TERRITORIOS): TASA NETA DE MATRÍCULA
EN EL PRIMER CICLO DE ENSEÑANZA SECUNDARIA, 2007-2008^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estimaciones hechas sobre la base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO [en línea] <http://www.uis.unesco.org>.

^a La información de las Antillas Neerlandesas corresponde a 2003; la de Anguila, Islas Turcas y Caicos, el Paraguay y Suriname, a 2005; la de la Argentina, Guatemala y Panamá, a 2006.

Por otro lado, el rezago escolar se acumula y las desigualdades socioeconómicas, por área geográfica o según origen étnico se acrecientan. El clima educativo del hogar es un factor determinante en el rezago escolar de los niños de 12 a 14 años: un niño perteneciente a un hogar con bajo clima educativo tiene 10 veces mayor

⁶ Conviene tener presente que las tasas netas del nivel de baja secundaria se pueden ver afectadas tanto por el rezago y deserción durante el ciclo primario como por el rezago entre los jóvenes que deberían estar en la alta secundaria.

probabilidad de rezagarse que uno proveniente de un hogar con buen clima educativo (CEPAL/OEI, 2009). También se observan diferencias importantes según el área de residencia.

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

Estas diferencias en el acceso, la progresión y la conclusión educativa van amplificándose paulatinamente a lo largo del ciclo escolar, reproduciendo en el mismo sistema educativo la cadena de desigualdad, que se expresa aun más pronunciadamente en el acceso y conclusión de la educación secundaria superior.

El nivel de alta secundaria (segundo ciclo de la enseñanza secundaria) se orienta fundamentalmente a la especialización. Enfoca su atención en asignaturas y en profesores más especializados que el ciclo de baja secundaria y apunta a la formación para la continuación de estudios postsecundarios o al ingreso del mercado laboral.

Como se mencionaba anteriormente, la CEPAL ha planteado que concluir la enseñanza secundaria en la región constituye el umbral educativo mínimo para asegurar el futuro de las personas fuera de la pobreza. Es decir, para tener una alta probabilidad de lograr una incorporación al mercado laboral que asegure un nivel de vida con condiciones mínimas de bienestar en la vida futura, se requiere concluir 12 años de estudios formales (en algunos casos 11, según el país). En ese sentido, la atención que merece la enseñanza secundaria en materia de cobertura y acceso y calidad es clave.

La culminación de este nivel es crucial en el contexto regional no solo para adquirir las destrezas básicas que requiere un mundo globalizado y democrático y que permiten al sujeto desenvolverse libremente y con capacidad para aprender por el resto de su vida, sino que también es determinante para acceder a niveles mínimos de bienestar que le permiten romper los mecanismos de reproducción de la desigualdad que, de lo contrario, afectarán a sus hijos. Esta relevancia ha sido recogida en proposiciones conjuntas de la UNESCO-OREALC y la CEPAL que apuntan a que debería haber una meta específica en la región de universalizar el acceso a la educación secundaria y lograr que al menos el 75% de los jóvenes concluya la educación secundaria superior.

En la región, la realidad que enfrenta la población joven al respecto no es muy auspiciosa. Los niveles de acceso son cada vez menores respecto de los ciclos primario y de baja secundaria, asociados al abandono escolar, y el rezago acumulado a esta edad actúa como un factor expulsor muy relevante del sistema educativo. Los jóvenes ya enfrentan oportunidades para incorporarse al mercado de trabajo, lo que desincentiva su retención, sobre todo si enfrentan condiciones adversas de carácter económico, académico, de integración o formación de identidad. Por otro lado, en muchos países de la región este ciclo de enseñanza aún no es obligatorio, por lo que no es exigible ni para los jóvenes ni frente a los Estados (véase el cuadro IV.1).

La situación del acceso y la progresión oportuna es muy heterogénea en la región, y va desde una tasa neta de matrícula superior al 80% (Anguila, Bahamas, Chile, Cuba, Granada, las Islas Caimán y Montserrat), hasta niveles muy bajos, donde más de dos tercios de los jóvenes están en situación de rezago o simplemente abandonaron el sistema educacional (El Salvador, Guatemala y Nicaragua). El promedio regional apenas supera el 50% y, a diferencia de los ciclos anteriores, difiere significativamente del promedio simple de los países (véase el gráfico IV.9).

Cuadro IV.1
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (41 PAÍSES Y TERRITORIOS): EDUCACIÓN OBLIGATORIA
 Y DURACIÓN OFICIAL DE LOS CICLOS PRIMARIO Y SECUNDARIO, 2007-2008 ^a**
 (En grupos de edad y años de estudio)

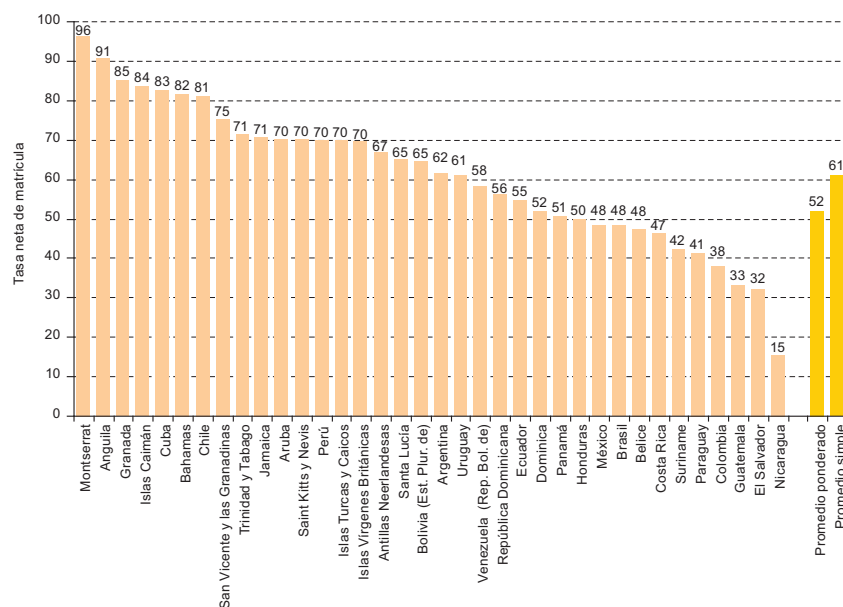
Países y territorios	Educación obligatoria ^b			Educación primaria		Educación secundaria		Años obligatorios respecto de la duración total de la enseñanza primaria y secundaria
	Grupo de edad	Duración en años		Grupo de edad oficial	Duración en años	Grupo de edad oficial	Duración en años	
		Total	Excluido el preescolar					
Anguila	5-17	13	13	5-11	7	12-16	5	12 / 12
Antigua y Barbuda	5-16	12	12	5-11	7	12-16	5	12 / 12
Antillas Neerlandesas	6-15	10	10	6-11	6	12-17	6	10 / 12
Argentina	5-15	11	10	6-11	6	12-17	6	10 / 12
Aruba	6-16	11	11	6-11	6	12-16	5	11 / 11
Bahamas	5-16	12	12	5-10	6	11-16	6	12 / 12
Barbados	5-16	12	12	5-10	6	11-15	5	11 / 11
Belice	5-14	10	10	5-10	6	11-16	6	10 / 12
Bermudas	5-16	12	12	5-10	6	11-17	7	12 / 13
Bolivia								
(Estado Plurinacional de)	6-13	8	8	6-11	6	12-17	6	8 / 12
Brasil	7-14	8	8	7-10	4	11-17	7	8 / 11
Chile	6-21	16	16	6-11	6	12-17	6	12 / 12
Colombia	5-15	11	10	6-10	5	11-16	6	10 / 11
Costa Rica	6-15	10	10	6-11	6	12-16	5	10 / 11
Cuba	6-14	9	9	6-11	6	12-17	6	9 / 12
Dominica	5-16	12	12	5-11	7	12-16	5	12 / 12
Ecuador	5-14	10	9	6-11	6	12-17	6	9 / 12
El Salvador	7-15	9	9	7-12	6	13-18	6	9 / 12
Granada	5-16	12	12	5-11	7	12-16	5	12 / 12
Guatemala	6-15	10	9	7-12	6	13-17	5	9 / 11
Guyana	6-15	10	10	6-11	6	12-16	5	10 / 11
Haití	6-11	6	6	6-11	6	12-18	7	6 / 13
Honduras	6-13	8	8	6-11	6	12-16	5	8 / 11
Islas Caimán	5-16	12	12	5-10	6	11-16	6	12 / 12
Islas Turcas y Caicos	4-16	13	11	6-11	6	12-16	5	11 / 11
Islas Vírgenes Británicas	5-16	12	12	5-11	7	12-16	5	12 / 12
Jamaica	6-12	7	7	6-11	6	12-16	5	7 / 11
México	6-15	10	10	6-11	6	12-17	6	10 / 12
Montserrat	5-16	12	12	5-11	7	12-16	5	12 / 12
Nicaragua	6-11	6	6	6-11	6	12-16	5	6 / 11
Panamá	6-14	9	9	6-11	6	12-17	6	9 / 12
Paraguay	6-14	9	9	6-11	6	12-17	6	9 / 12
Perú	6-18	13	13	6-11	6	12-16	5	11 / 11
República Dominicana	5-14	10	9	6-11	6	12-17	6	9 / 12
Saint Kitts y Nevis	5-16	12	12	5-11	7	12-16	5	12 / 12
San Vicente y las Granadinas	5-15	11	11	5-11	7	12-16	5	11 / 12
Santa Lucía	5-15	11	11	5-11	7	12-16	5	11 / 12
Suriname	7-12	6	7	6-11	6	12-18	7	7 / 13
Trinidad y Tabago	6-12	7	8	5-11	7	12-16	5	8 / 12
Uruguay	6-15	10	10	6-11	6	12-17	6	10 / 12
Venezuela								
(República Bolivariana de)	5-14	10	9	6-11	6	12-16	5	9 / 11

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo, 2010. Llegar a los marginados*, París, 2010.

^a Duración de los ciclos según la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) de 1997.

^b Edades en las que se puede exigir asistir o recibir educación hasta completar el ciclo educativo. En la última columna se muestra la cantidad de grados obligatorios del ciclo escolar primario y secundario dentro del rango de edad indicado en la primera columna.

Gráfico IV.9
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (36 PAÍSES Y TERRITORIOS): TASA NETA DE MATRÍCULA
 EN EL CICLO DE ALTA SECUNDARIA, 2007-2008^a**
 (En porcentajes)



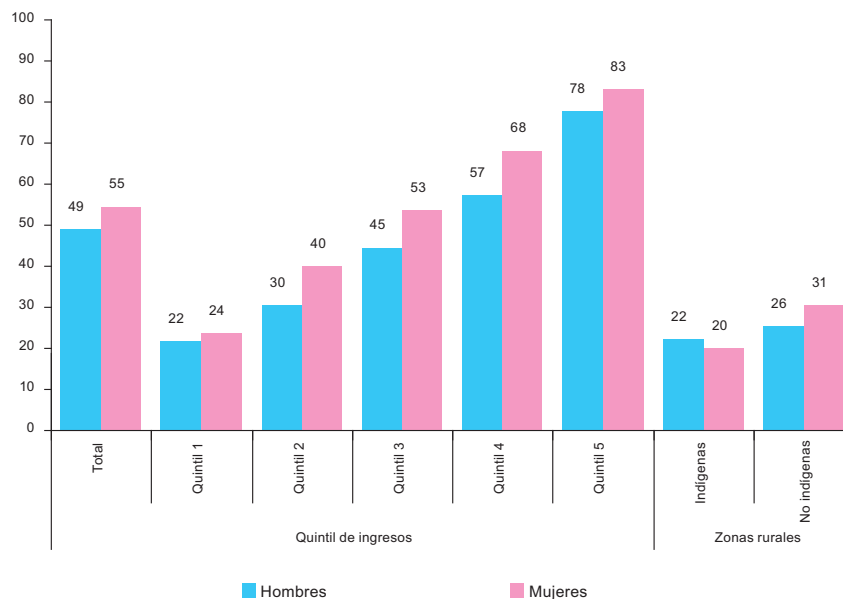
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estimaciones hechas sobre la base de datos del Instituto de Estadísticas de la UNESCO [en línea] <http://www.uis.unesco.org>.

^a Los datos de las Antillas Neerlandesas corresponden a 2003; los de Anguila, las Islas Turcas y Caicos, el Paraguay y Suriname, a 2005; los de la Argentina, Guatemala y Panamá, a 2006.

A la heterogeneidad entre los países se suma una cada vez más pronunciada heterogeneidad a nivel nacional, que produce diferencias muy marcadas entre zonas urbanas y rurales, entre estudiantes pobres y no pobres o de distintos estratos socioeconómicos, entre indígenas y no indígenas, entre otros factores discriminadores. Por ejemplo, entre los estudiantes provenientes de los sectores de más altos ingresos (quintil 5), cuatro de cada cinco logran terminar la enseñanza secundaria; entre los de nivel socioeconómico bajo solo lo hace uno de cada cinco. Las diferencias de logro entre hombres y mujeres se empiezan a amplificar, aunque levemente respecto de otros factores, principalmente en los niveles socioeconómicos superiores (véase el gráfico IV.10). Al respecto, conviene tener presente que los hombres jóvenes suelen salir al mercado de trabajo y aportan ingresos a sus familias, lo que permite que se ubiquen en estratos superiores, razón por la cual se exhiben menores diferencias de género en los estratos más bajos. También es preciso reconocer que no hay total claridad respecto del orden de los factores de abandono escolar y trabajo infante-juvenil: si el trabajo impulsa al abandono escolar o si el rezago y mal rendimiento influye en el abandono, y luego este en la incorporación al mercado de trabajo.

También es importante destacar que en las zonas rurales, donde las comunidades indígenas ocupan espacios territoriales más o menos definidos y conforman una cultura e identidad muchas veces abiertamente distinta a la urbana occidentalizada, se da con mucha mayor frecuencia el abandono temprano por parte de las niñas, por sobre los niños. Esto se expresa en menores tasas de conclusión del ciclo de alta secundaria, como puede apreciarse en el gráfico IV.10. Ellas suelen orientarse al ejercicio de actividades productivas agrícolas en sus comunidades y familias. Este patrón no se observa entre jóvenes provenientes de pueblos originarios que habitan zonas urbanas.

Gráfico IV.10
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): JÓVENES DE 20 A 24 AÑOS QUE CULMINARON LA EDUCACIÓN SECUNDARIA, SEGÚN NIVEL DE INGRESO PER CÁPITA Y SEXO, ALREDEDOR DE 2008^a
(En porcentajes)



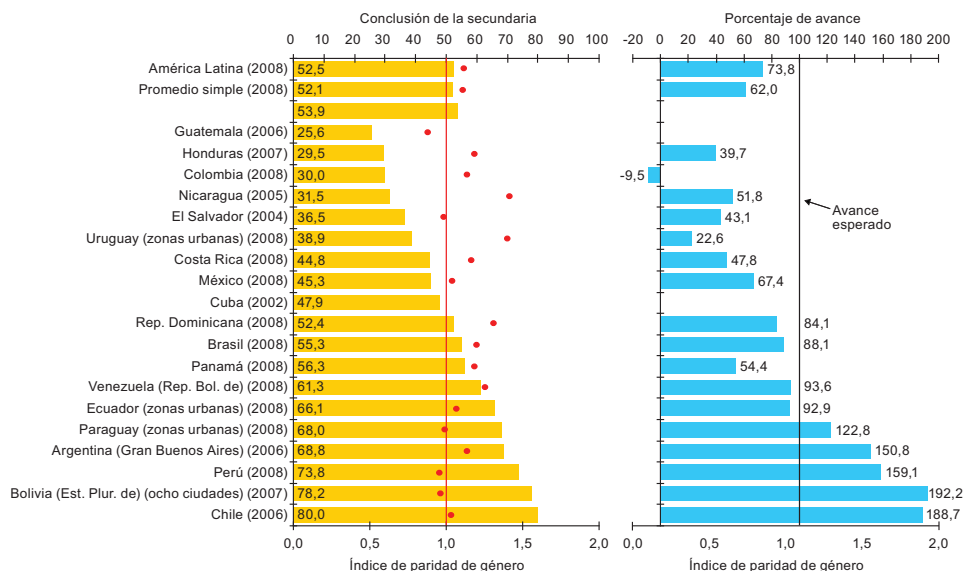
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

^a Los datos sobre jóvenes indígenas y no indígenas corresponden a ocho países.

Así, el desafío de lograr la conclusión del ciclo de alta secundaria es mayor que en los dos niveles anteriormente revisados. Si se toma como meta que el 75% de los jóvenes logre completar la educación secundaria (baja y alta), la región está bastante lejos de cumplirla, ya que el nivel de logro se sitúa en algo menos del 53% entre los jóvenes de 20 a 24 años de edad (véase el gráfico IV.11). Pese a lo anterior, los avances han sido muy importantes desde 1990, ya que en dicho año solo el 37% de los jóvenes lograba culminar este nivel educativo. Los países que han logrado avanzar más en esta materia son además aquellos que exhiben mayores niveles de logro educativo en este nivel: la Argentina (a nivel urbano), Chile, el Estado Plurinacional de Bolivia (ocho ciudades principales y el Alto), el Paraguay (a nivel urbano) y el Perú. Por otro lado, los países más rezagados son precisamente los centroamericanos, a los que se les une Colombia y el Uruguay, con niveles inferiores al 40%.

Asimismo, y por motivos señalados anteriormente, en la mayoría de los países son las mujeres las que tienen mayor probabilidad de culminar la educación secundaria, con notables excepciones que apuntan a sociedades donde la gravitación de la población indígena es alta: Guatemala, el Estado Plurinacional de Bolivia y el Perú. En estos países, además de los menores logros registrados entre la población proveniente de etnias originarias, el patrón de logro entre hombres y mujeres es inverso, proceso que se observa ya desde la educación primaria (CEPAL, 2007).

Gráfico IV.11
AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): JÓVENES DE 20 A 24 AÑOS QUE CULMINARON LA EDUCACIÓN SECUNDARIA E ÍNDICE DE PARIDAD DE GÉNERO, ALREDEDOR DE 2008 Y AVANCES RESPECTO DE 1990^a
(En porcentajes y razones)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

^a Avances respecto de datos disponibles de alrededor de 1990.

E. CANTIDAD, PERO TAMBIÉN CALIDAD

La calidad de la enseñanza es otro de los temas relevantes en la región y un desafío pendiente. Los grandes avances en materia de cobertura y acceso al sistema educativo, que han implicado su masificación “hacia abajo”, no han ido acompañados necesariamente de las inversiones que aseguren la mantención de una oferta educativa de calidad. A esto se suma la incorporación de nuevas generaciones de estudiantes cuyo capital cultural es menor y que demandan un esfuerzo adicional para alcanzar los estándares de desempeño y aprendizaje requeridos en la actualidad, en torno a los cuales hay escasez de programas públicos que fortalezcan al desarrollo social y económico de las comunidades a las que pertenecen.

1. La pertinencia y la relevancia del currículo

La relevancia y la pertinencia del currículo educativo se constituyen como dos piezas centrales en la definición de una educación de calidad. Ambas responden a interrogantes claves para hacer del currículo una pauta de conocimientos necesarios y apropiados para todos los estudiantes. La relevancia, en ese sentido, responde a las preguntas “¿para qué?” y “¿qué?”, es decir, se centra en los fines y contenidos de la educación, respectivamente. El currículo debe considerar los fines que le entrega la sociedad a la educación; y será relevante en la medida que promueva el aprendizaje de las competencias necesarias para participar plenamente en las diferentes esferas de la vida humana, afrontar las exigencias y desafíos de la sociedad, acceder a un empleo digno y desarrollar un proyecto de vida en relación con los otros (UNESCO/OREALC, 2008b). Los cuatro pilares del aprendizaje (Delors, 1996), a su vez, contribuyen a ilustrar de mejor manera lo que se entiende por relevancia. Estos son: aprender a conocer,

aprender a hacer, aprender a vivir juntos y aprender a ser, los que promueven la puesta en práctica de un currículo acorde a las exigencias de la sociedad.

La pertinencia, por su parte, se entiende como la respuesta a la diversidad cultural de los estudiantes, no solo haciendo un reconocimiento de la diferencia, sino que también adecuando y adaptando las materias a los contextos de vida de los estudiantes. En ese sentido, se promueve una educación que posibilite resultados de aprendizajes equiparables, junto con una plena participación y la construcción de una identidad propia, por medio de programas de apoyo que aseguren una real adecuación de los contenidos y que velen por que las instituciones cuenten con los recursos necesarios para ello. La respuesta a la diversidad, por tanto, se resume como el “establecimiento de derechos básicos y principios que aseguren aprendizajes de calidad a lo largo de la vida y la participación de todos” (UNESCO/OREALC, 2008b).

El sistema de las Naciones Unidas ha acordado, mediante diversos documentos y declaraciones, que una de las orientaciones de mayor relevancia a incluir en los contenidos curriculares es aquella que fomenta la formación para la cultura de la paz y la democracia (UNESCO/OREALC, 2008a; Naciones Unidas, 1999). Una educación para la paz debe esmerarse en entregar una formación capaz de desarrollar valores, actitudes y habilidades socioemocionales y éticas que promuevan una convivencia social en la que todos participen y compartan plenamente (UNESCO/OREALC, 2008a), lo que debería redundar en el reconocimiento y la puesta en práctica de los derechos humanos. Una educación para la paz y la democracia debe reconocer y fomentar la igualdad de derechos y oportunidades, principalmente a las mujeres, quienes históricamente han sufrido exclusiones y discriminaciones; debe respetar el derecho a la libertad de expresión, así como satisfacer las necesidades de desarrollo y protección del medio ambiente y de la biodiversidad (Naciones Unidas, 1999).

La educación para una ciudadanía activa, democrática, multicultural, solidaria y responsable es, en los comienzos del siglo XXI, una de las grandes tareas de la sociedad y de los sistemas educativos. En una sociedad tan desigual como la latinoamericana y caribeña, la formación de ciudadanos libres, cultos y solidarios constituye una de las estrategias principales que pueden conducir, por el compromiso colectivo de los diferentes sectores sociales, a superar la pobreza, la marginación y la inequidad.

No se debe olvidar que la región es una realidad con gran riqueza multicultural y multilingüe. Es necesario, por tanto, avanzar en una ciudadanía multicultural que defienda el derecho de cada una de las personas a vivir su cultura y su lengua propia. Es preciso cuidar especialmente a aquellos colectivos tradicionalmente olvidados como las minorías étnicas, las poblaciones originarias y los afrodescendientes. También hay que reconocer el desigual estatus de las mujeres, que viven mayores obligaciones y menos derechos, así como la persistente inadecuación de los sistemas educativos para integrar a personas discapacitadas y con necesidades educativas especiales, y la insuficiencia de programas integrales para reincorporar a niños y adolescentes en conflicto con la ley. Todas estas situaciones de diversidad, y también de desigualdad y exclusión, son un reto y una exigencia a las políticas públicas y al conjunto de la sociedad.

La formación de ciudadanos, el desarrollo de la participación ciudadana, junto con una conciencia democrática, deberían constituirse como elementos centrales en el currículo educativo. La escuela constituye un lugar privilegiado para la transmisión de los valores propios de una conciencia ciudadana y democrática. Es decir, el espíritu democrático y la formación ciudadana deberían verse reflejados también en el clima del aula y de la escuela, así como en la organización y gestión de los establecimientos educacionales, en cuanto a que la forma en que los profesores y directores se relacionan entre sí constituye una importante lección cívica para otros miembros de la comunidad. Por otro lado, una conciencia democrática debería promover también una distribución equitativa de los estudiantes en las distintas escuelas, evitando así la creación de sistemas educativos donde los estudiantes de menores ingresos, indígenas o inmigrantes son segregados en instituciones con maestros menos formados o experimentados (Reimers y Villegas-Reimers, 2006).

Otra esfera relevante en materia de reforma curricular es la referida a la salud. La escuela es un lugar privilegiado para la promoción de una nutrición y alimentación saludables, no solo por el acceso de gran cantidad de estudiantes a comedores escolares, sino también por la posibilidad de crear actitudes y habilidades nutricionales positivas y promover comportamientos alimentarios sanos durante toda la vida. Al respecto, las actividades

escolares pueden comprender el desarrollo de huertos escolares, la elaboración de alimentos, la higiene y el aprendizaje de las condiciones necesarias para la inocuidad en la preparación y almacenamiento de alimentos (FAO, 2007). Otro aspecto relacionado es la promoción de la educación física y el deporte como elementos indispensables para el pleno desarrollo de la personalidad de los seres humanos, lo que ha llevado a su reconocimiento como derecho humano fundamental por parte de la UNESCO (Carta Internacional de la Educación Física y el Deporte) y a impulsar que se garantice su ejercicio dentro del sistema educativo (UNESCO, 1978). Por otro lado, un currículo de calidad, pertinente y relevante debe incluir contenidos educativos que fomenten el aprendizaje y ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, en particular de las mujeres. Esto no solo conlleva la promoción de actitudes y comportamientos que permitan disfrutar una vida sexual satisfactoria y segura, como la planificación familiar, el ejercicio de la paternidad responsable, el control especializado del embarazo y la lactancia materna, entre otros, sino también el fomento de la prevención de las infecciones de transmisión sexual y el combate a la propagación del VIH/SIDA, contemplado en el sexto Objetivo de Desarrollo del Milenio (UNFPA, 2005 y OMS/UNFPA/IPPF/ONUSIDA/UCSF, 2009). Asimismo, la incorporación en el currículo de la cultura de los derechos, en este caso los sexuales y reproductivos, también refuerza la necesidad de construir sistemas educativos inclusivos, que faciliten la retención y progresión escolar de las embarazadas y las madres adolescentes.

Recuadro IV.4

LA EXTENSIÓN DE LA JORNADA ESCOLAR: EL CASO DE CHILE

Uno de los ejes de la reforma educativa chilena contempló la extensión de la jornada escolar en los establecimientos escolares subvencionados por el Estado. Esta estrategia se concretó en una ley, aprobada en 1997, que hizo obligatorio el cambio, de forma gradual, para todos los establecimientos de enseñanza primaria y secundaria. El programa contempló un aumento aproximado del 30% anual de la jornada escolar. Se extendió el año escolar en dos semanas y se amplió la jornada de 868 a 1.000 horas cronológicas de docencia desde tercero a octavo básico, y de 1.042 a 1.216 horas para la enseñanza media (noveneno a doceavo) (Gajardo, 1999).

La evaluación que han hecho los actores y beneficiarios de la jornada escolar completa ha sido mayoritariamente positiva. “El mayor tiempo escolar es apreciado por los aportes a los alumnos en formación y aprendizaje; también porque estaría evitando el riesgo social que implicaría estar en la calle sin el cuidado de sus padres, y por los beneficios que trae a los padres en cuanto pueden trabajar tranquilos sabiendo que sus hijos están bien cuidados. La mayoría de las debilidades observadas se centraron en los contenidos curriculares y en limitaciones de recursos humanos y materiales para trabajar, sobre todo en computación” (García Huidobro y Concha, 2009).

García Huidobro y Concha (2009) plantean que las evaluaciones que se han hecho con respecto al impacto del aumento de la jornada sobre los aprendizajes, en general, demuestran que el mayor tiempo escolar no mejora por sí solo los logros, que son medidos por medio de pruebas estandarizadas. La extensión de la jornada requiere ser acompañada de cambios y mejoramientos de la gestión escolar y de los métodos de enseñanza para que tenga algún efecto significativo sobre los aprendizajes. De esta manera, “habida cuenta de la fuerte inversión (inicial y recurrente), el mejoramiento de los resultados de aprendizaje es menor a lo esperado y comienza a llegar más tarde de lo que se hubiese querido” (García Huidobro y Concha, 2009).

De la experiencia de implementación de un programa de cambio tan drástico, es importante considerar lo que se ha aprendido. Por una parte, es preciso tener claras ciertas definiciones de base referidas al proceso de ampliación de la jornada, como la disponibilidad de recursos financieros, los costos involucrados para los distintos escenarios, la cobertura, los plazos, las opciones de obligatoriedad y la gradualidad de la implementación. En segundo lugar, es esencial que exista una determinación inicial de las actividades curriculares que se implementarán en la jornada ampliada, de manera de asegurar la calidad del mayor tiempo escolar. Finalmente, es muy relevante para la política pública contemplar los procedimientos exactos de implementación del cambio de régimen, las exigencias y los apoyos que se otorgarán para el cambio, y el discurso público con que se transmitirá (García Huidobro y Concha, 2009).

Fuente: Marcela Gajardo, *Reformas educativas en América Latina: balance de una década*, Santiago de Chile, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), 1999 y Juan Eduardo García Huidobro y Carlos Concha, “Jornada escolar completa: la experiencia chilena”, Santiago de Chile, inédito, 2009.

2. Las tecnologías de la información y de las comunicaciones

La introducción de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) en el sistema educativo ha adquirido una relevancia significativa en el currículo, especialmente en términos de su papel integrador al nuevo tipo de sociedad globalizada que los mismos cambios tecnológicos han generado. El potencial de las TIC en la escuela no se reduce solamente a la alfabetización digital de la población, también se espera que se puedan introducir

transversalmente al proceso de enseñanza y aprendizaje para facilitar la formación de competencias modernas y mejorar los logros educativos del estudiantado.

El impacto que las TIC puedan tener sobre los aprendizajes de los estudiantes no es claro y probablemente no puede medirse directamente mediante los sistemas estandarizados de evaluación. Sin embargo, hay evidencia creciente del impacto que las tecnologías pueden tener sobre las habilidades y competencias esenciales para el mundo digitalizado y globalizado de hoy, como la motivación por el aprendizaje, la comunicación, la capacidad de manejar la información, el aprendizaje autodirigido, las habilidades colaborativas y otras (SITES 2006 en Ministerio de Educación de Chile/ENALCES, 2008).

No obstante, para que la incorporación de las TIC pueda aprovecharse en su máximo potencial educativo, las políticas que la fomentan no pueden ir dirigidas exclusivamente a la provisión de equipamiento tecnológico a los estudiantes o los establecimientos escolares. Esta debe ser acompañada y complementada por procesos de actualización y mantenimiento del equipamiento, capacitación de docentes, provisión de material y contenido educativo digitalizado y, sobre todo, debe ser incorporada en el proyecto educativo curricular y no como algo independiente. La introducción de las TIC puede ser muy amenazante para el mundo adulto de las comunidades escolares, por lo tanto, si no se acompaña con los procesos de apoyo, capacitación y seducción necesarios, puede perderse como oportunidad educativa.

Recuadro IV.5

ESTRATEGIAS NACIONALES DE INCORPORACIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y DE LAS COMUNICACIONES AL SISTEMA EDUCATIVO DE LA REGIÓN

Los avances que han hecho los países de la región en relación con la definición de estrategias de incorporación de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) a través del sistema educativo son dispares. Algunos las han incorporado dentro de una estrategia digital nacional y otros directamente a partir del sector educativo. Costa Rica fue el primero en iniciar una política sobre las TIC para escuelas en 1988, con un enfoque de vanguardia para su época, usando la programación en lenguaje Logo para desarrollar competencias cognitivas de pensamiento lógico y creatividad (Jara, 2008). Lo hizo a partir de la creación de un programa de alcance nacional que incorporaba los distintos niveles de enseñanza, desde el nivel preescolar hasta la secundaria, y las distintas modalidades de educación. La inserción de la tecnología en la escuela se hizo por medio de laboratorios de informática educativa y también de la introducción de computadores en el aula (Sunkel, 2006).

Chile, por su parte, comenzó la *Red Enlaces* a comienzos de la década de 1990, apostando a la interconexión de las escuelas a través de Internet, creando espacios virtuales de colaboración y compartiendo contenidos digitales para apoyar transversalmente el currículo (Jara, 2008). La creación de la red escolar buscaba instalar gradualmente una infraestructura que permitiera a alumnos y profesores conectarse mediante proyectos, intercambiar experiencias educativas y reducir el aislamiento de muchas escuelas (Sunkel, 2006). En la segunda mitad de los años noventa, el Brasil (ProInfo) y México (Red Escolar) formalizaron políticas públicas sobre las TIC para escuelas, ambas con énfasis en el uso educativo de computadores e Internet para apoyar el currículo. En 2000, la Argentina inició educ.ar, el primer portal educativo nacional público de América Latina, ejemplo que fue muy pronto imitado por otros países. Paulatinamente y con el impulso que significó Internet a mediados de la década de 1990, la mayor parte, sino todos los países latinoamericanos han puesto en marcha alguna clase de política sobre las TIC para escuelas (Jara, 2008).

En los últimos años, se han comenzado a desarrollar otras estrategias que usan la escuela y los estudiantes como punto de entrada para masificar el acceso a la tecnología, desarrollando estrategias como las denominadas “un computador por niño”. El Uruguay, por medio del plan Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en línea (CEIBAL), ha impulsado una línea de acción muy importante en este sentido en los últimos años. A partir de este plan se espera que el 100% de los alumnos y profesores del sistema público de primaria cuenten con un computador portátil de 100 dólares. El objetivo del programa es social, en términos de la reducción de la brecha digital y el mejoramiento de la relación de la familia con la escuela, así como pedagógico, en términos de la formación de las habilidades necesarias para el nuevo milenio. Portugal también desarrolla una estrategia similar, mediante su Proyecto Magallanes, que ha sido recientemente adoptado por la República Bolivariana de Venezuela. En estas estrategias se emplea un computador portátil, económico, ajustado al modelo de uso de los niños en edad escolar y equipado con los contenidos y conexiones necesarias para poder ser utilizado en el contexto académico.

Fuente: Ignacio Jara, “Las políticas de tecnología para escuelas en América Latina y el mundo: visiones y lecciones”, *documentos de proyectos*, N° 214 (LC/W.214), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2008 y Guillermo Sunkel, “Las tecnologías de la información y comunicación (TIC) en la educación en América Latina. Una exploración de indicadores”, *serie Políticas sociales*, N° 126 (LC/L.2638-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 2006. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.165.

3. La formación inicial y la enseñanza preescolar

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

La estimulación temprana y los cuidados de salud básicos son factores de gran incidencia para el futuro desarrollo cognitivo de los niños. Esta etapa de la vida es clave para el futuro de una persona, en la medida que es entonces cuando se desarrollan habilidades que más tarde repercutirán en una buena o mala capacidad de aprendizaje, entre otras cosas (Rivero, 1998). Además, es en los primeros años de vida cuando la personalidad, la inteligencia y el comportamiento social se desarrollan más rápidamente. Por lo tanto, un tipo de cuidado adecuado, puede reducir de manera importante las deficiencias con que muchos niños de los quintiles de ingresos más bajos llegan al comenzar la enseñanza primaria. En ese sentido, la calidad del cuidado ofrecido y el tipo de estrategia educacional que se incluya son también esenciales de tomar en cuenta.

El participar en actividades de atención y educación de la primera infancia (AEPI) favorece principalmente el desarrollo de cinco áreas (UNESCO/OREALC, 2007a): i) el bienestar físico y el desarrollo motor; ii) el desarrollo social y afectivo; iii) la actitud hacia el aprendizaje; iv) el desarrollo del lenguaje, y v) el desarrollo cognitivo y los conocimientos generales.

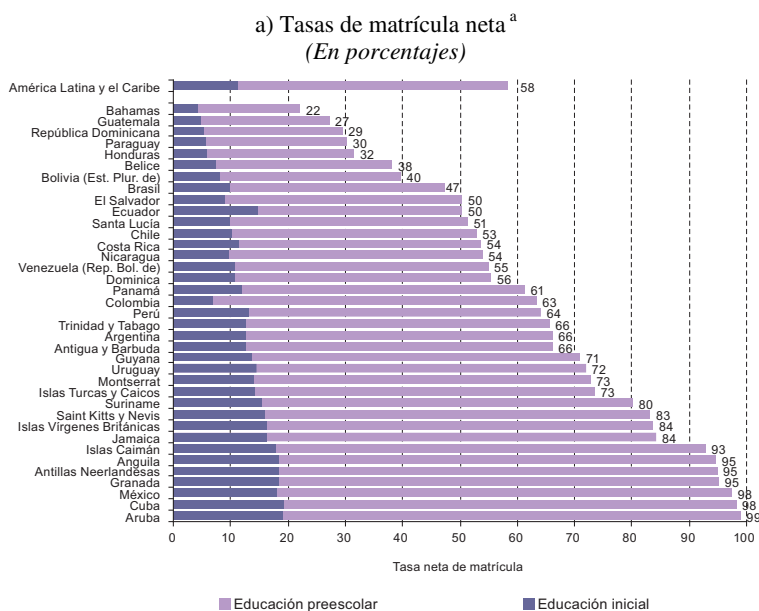
La ampliación de la oferta educativa preescolar y las políticas y programas que facilitan el acceso a los sectores más vulnerables contribuyen a la entrega de una base educativa significativa, definida como un factor central en la lucha contra problemas como la deserción y la repitencia. La situación en la región es bastante heterogénea, con niveles de acceso (medidos a partir de la matrícula en enseñanza preescolar de niños de 3 a 6 años de edad) casi universal en Aruba, Cuba y México, y niveles en torno al 30% o menos en las Bahamas, Guatemala, Honduras, el Paraguay y la República Dominicana (véase el gráfico IV.12a). En cambio, la matrícula en educación inicial (niños de 0 a 3 años de edad) sería bastante menor, tanto por las menores coberturas de oferta institucional como por factores culturales, entre los que se destaca la baja participación relativa de la mujer en el mercado de trabajo en comparación con otras regiones, lo que también se asocia en alguna medida a la mayor aprensión de las madres a dejar niños de corta edad al cuidado de otras personas (véase el gráfico IV.12b).

Si bien las desigualdades socioeconómicas no parecen ser muy relevantes en la asistencia hacia el final del ciclo preescolar (año anterior al inicio de la educación primaria), existe alguna evidencia proveniente de encuestas de hogares de que se profundizan en edades más tempranas. Además, existen fuertes disparidades de acceso entre zonas urbanas y rurales y respecto de poblaciones provenientes de pueblos originarios. Por tanto, avanzar en el acceso a la educación preescolar no solo es relevante desde el punto de vista educativo, sino también desde el socioeconómico, toda vez que en muchos casos el propio acceso permite también una alimentación complementaria para el niño o la niña y evita problemas nutricionales, y además permite a la madre participar en la fuerza de trabajo, lo que puede mejorar el bienestar de la familia y los niños.

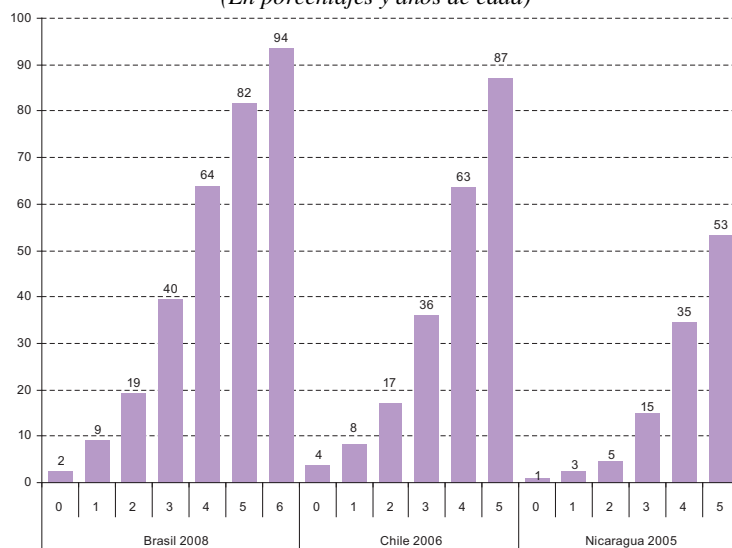
La inversión que se realiza en educación temprana es socialmente rentable por el hecho de que el apresto escolar permite reducir los costos asociados a la repetición escolar o las consecuencias derivadas del abandono escolar o de una adquisición pobre de las competencias requeridas para insertarse plenamente en el mercado de trabajo y ejercer la ciudadanía activa.

Gráfico IV.12

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PAÍSES Y TERRITORIOS SELECCIONADOS): TASA NETA DE MATRÍCULA EN EL NIVEL PREPRIMARIO, ESTIMACIÓN DE LA TASA DE MATRÍCULA EN LA EDUCACIÓN INICIAL (0 A 3 AÑOS) Y TASAS DE ASISTENCIA OBSERVADAS EN PAÍSES CON DISPONIBILIDAD DE INFORMACIÓN, ALREDEDOR DE 2008



b) Tasas de asistencia por edades simples
(En porcentajes y años de edad)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, sobre la base de datos del Instituto de Estadísticas de la UNESCO [en línea] <http://www.uis.unesco.org>, y estimaciones y encuestas de hogares de los respectivos países (tasas de asistencia).

^a La información de las Antillas Neerlandesas, las Bahamas, Dominica y Saint Kitts y Nevis corresponde a 2003; la de las Islas Turcas y Caicos, a los datos disponibles a 2005; la de la Argentina, las Islas Vírgenes Británicas y el Paraguay, a 2006, y la de Antigua y Barbuda, el Brasil, el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Jamaica, México, Monserrat, el Perú, la República Bolivariana de Venezuela y el Uruguay, a los datos disponibles a 2007. La estimación de la tasa de matrícula en la educación inicial se realizó mediante modelos exponenciales, sobre la base de encuestas de hogares de los países con información disponible. Los grupos de edad varían dependiendo de los ciclos oficiales de los países.

4. El aprendizaje a lo largo de la vida

Una educación de calidad en el siglo XXI no puede sino plantearse como un aprendizaje que será continuo a lo largo de la vida. La información y el conocimiento cambian de manera constante y muy rápidamente en las sociedades de hoy, por lo que las personas requieren desarrollar habilidades que les permitan actualizarse y avanzar en sus aprendizajes junto a las nuevas demandas que les impone la sociedad. En ese sentido, los esfuerzos en promover una educación que perdure en el tiempo deben centrarse fundamentalmente en el aprendizaje y no en la entrega de información o capacitación por sí mismas. Más que una entrega y traspaso solamente de contenidos, lo importante es hacer entrega de una manera de aprender que asegure la capacidad de enfrentar futuros desafíos en distintas materias de la vida, y en donde se reconozcan los distintos modos de aprendizaje de las personas, ampliando las oportunidades de acceso y aprendizaje para todos (Torres, 2006). El aprendizaje permanente, pieza central para la supervivencia, contribuye al mejoramiento de la calidad de vida de las personas, así como al desarrollo humano, social y económico de un país, por lo que la implementación de programas que faciliten el acceso a una educación continua es clave.

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

La concepción de un aprendizaje a lo largo de la vida, empero, también incluye oportunidades que van más allá de los programas de alfabetización de adultos, construyendo oportunidades de perfeccionamiento y capacitación que contribuyan continuamente al desarrollo personal y social. Brindar oportunidades de acceso a experiencias de capacitación para jóvenes y adultos, basadas en la entrega de herramientas idóneas para el desempeño en el mundo actual se constituye como una oportunidad de acceder a empleos mejor calificados y, por ende, al mejoramiento de la calidad de vida de las personas y a la lucha contra la pobreza.

5. La vinculación de la educación postsecundaria con el mercado laboral

Los resultados de haber recibido una buena o mala educación es algo que se obtiene y evidencia años después de la etapa escolar. Es en la etapa postsecundaria cuando los conocimientos adquiridos se vuelven la herramienta esencial para la continuación de los estudios o el ingreso al mundo laboral. En ese sentido, un currículo relevante y pertinente, atento a los cambios constantes y a las necesidades de la sociedad, influye de manera importante en el futuro de los jóvenes. Debido a la vital importancia que representa el currículo educativo y su calidad en el desarrollo personal, se precisa una pauta de contenidos coherentes con los fines que la sociedad le entrega a la educación, de tal manera que a la salida de la escuela el estudiante logre insertarse en la sociedad.

Anteriormente se señaló la importancia de la vinculación de este nivel de enseñanza con el desarrollo y la estructura productiva de los países, pero también es central mantener un equilibrio y armonía en el avance de la oferta educativa técnica y universitaria. Atendiendo a una definición de educación técnica como el proceso educativo en el que se entrena el estudio de tecnologías y ciencias afines y la adquisición de conocimientos prácticos, actitudes, comprensión y conocimientos teóricos referentes a las ocupaciones de diversos sectores de la vida económica y social, esta se constituye como un importante medio de acceso a sectores profesionales y de participación efectiva en el mundo del trabajo y, junto con eso, como un método para facilitar la reducción de la pobreza (UNESCO/OREALC, 2005). En ese sentido, debe entenderse el desarrollo de la educación técnica como un camino de dos vías por el que transitan, en un sentido, estudiantes y profesores para experimentar la realidad y, en el sentido inverso, empresarios y técnicos para conocer y apoyar la preparación de quienes se incorporarán a sus talleres, laboratorios y sitios de trabajo (UNESCO/OREALC, 2007b).

Por otro lado, en el caso de la educación universitaria, las claves son similares, es decir, se precisa una mayor vinculación entre la universidad y la sociedad, puesto que las necesidades del mundo actual tienden a estar cada vez más centradas en el conocimiento. En ese sentido, la educación universitaria también debe atender a las

exigencias del mundo del trabajo y contribuir en la consolidación de una sociedad del conocimiento, de tal manera de aportar en el fortalecimiento de la universidad como centro de producción y transferencia del conocimiento (Malagon, 2004).

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

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

La debilidad en la vinculación entre el sistema educativo y el mercado laboral también genera efectos negativos en aquella población que logra concluir su ciclo de formación más especializada. Cuando la oferta laboral no se ajusta a los tipos de formación alcanzados por la población, se llega a producir una subutilización del capital humano, llevándolos a insertarse laboralmente en trabajos de menores requerimientos de formación y a no obtener la retribución esperada, o incluso a aumentar los niveles de desempleo en la población calificada (CEPAL, 2002). Ello genera sentimientos de frustración y desesperanza importantes en la población que ha realizado un esfuerzo significativo por alcanzar mayores niveles educacionales.

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

Recuadro IV.6

PROGRAMAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL Y MERCADO LABORAL EN EL PERÚ Y EL SALVADOR

El Perú desarrolla actualmente la segunda fase de un esfuerzo conjunto con la Unión Europea para el mejoramiento de la capacitación laboral, por medio del Programa de Apoyo a la Formación Profesional para la Inserción Laboral en el Perú - APROLAB II. Este programa tiene como objetivo general lograr una mayor competitividad y calidad de la fuerza laboral para el desarrollo económico y la reducción de la pobreza en el Perú. Como objetivo específico, se plantea reorientar la formación profesional hacia la demanda del mercado, las necesidades socioeconómicas y las potencialidades de desarrollo del país. El costo total del proyecto, que dura dos años, es de 25 millones de euros (equivalente a 36,6 millones de dólares, utilizando un tipo de cambio medio rf para el año 2008). Para el año 2009 está previsto un gasto de 8 millones de soles (equivalente a 2,7 millones de dólares, utilizando un tipo de cambio medio rf para el año 2008).

Mediante este Programa se espera lograr una mejor vinculación entre la oferta de formación profesional y el mercado laboral. Por lo tanto, se intentará, por una parte, fortalecer la capacidad de conducción estratégica de la formación profesional formal, dotándola de capacidad de planificación, supervisión y evaluación del sistema desde una perspectiva nacional y regional. En segundo lugar, se espera reordenar la oferta formativa en 50 centros de formación profesional y elaborar e implementar un nuevo diseño curricular que responda mejor a los requerimientos del mercado laboral. Otro eje de trabajo del programa será fortalecer las capacidades de gestión de directores de 50 centros de formación, a fin de que se conformen equipos de dirección con capacidad de planificación de corto, mediano y largo plazo. Se espera también que los docentes de los centros formativos beneficiados participen en programas de capacitación y redes formales e informales de intercambio de experiencias, de manera que alcancen el tipo de competencias necesarias en el marco de un diseño curricular modular y flexible. Además, el programa apoyará el reacondicionamiento de la infraestructura de estos 50 centros educativos.

Recuadro IV.6 (conclusión)

Asimismo, se apoyará al sector por medio de la creación de un fondo de microproyectos de fomento a la innovación pedagógica y tecnológica, que pueda beneficiar a otros 200 centros educativos del país. También se dará especial apoyo a los grupos sociales desfavorecidos, para aumentar la cobertura del sistema, especialmente para el caso de jóvenes rurales y mujeres. Finalmente, se crearán siete observatorios socioeconómicos laborales, para dar cuenta de la oferta y demanda de formación profesional en el país y acompañar el proceso de mejoramiento.

El Salvador, por su parte, realiza tareas de formación de capital humano y dinamización del sector productivo, mediante su programa MEGATEC. La iniciativa MEGATEC es un proceso de reforma curricular de la educación media técnica y tecnológica orientada a la calidad, la excelencia, la continuidad y la flexibilidad curricular, para adecuarse a las oportunidades y exigencias del mercado laboral y del desarrollo productivo.

La estrategia busca articular a los institutos de educación técnica del nivel medio y superior en un proceso innovador de aprendizaje. Se estructura a partir del tercer año de bachillerato técnico en cualquiera de las especialidades que se imparten, pero puede además normar y certificar competencias adquiridas en el sistema no formal para facilitar la continuidad de estudios formales y mejorar la calidad de la inserción laboral.

Fuente: Convenio de financiación entre la Comunidad Europea y la República del Perú [en línea] <http://www.aprolab2.edu.pe/images/descargas/convefinanciacion.pdf> y Ministerio de Educación, Gobierno de El Salvador [en línea] <http://www.mined.gob.sv/>.

F. EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN

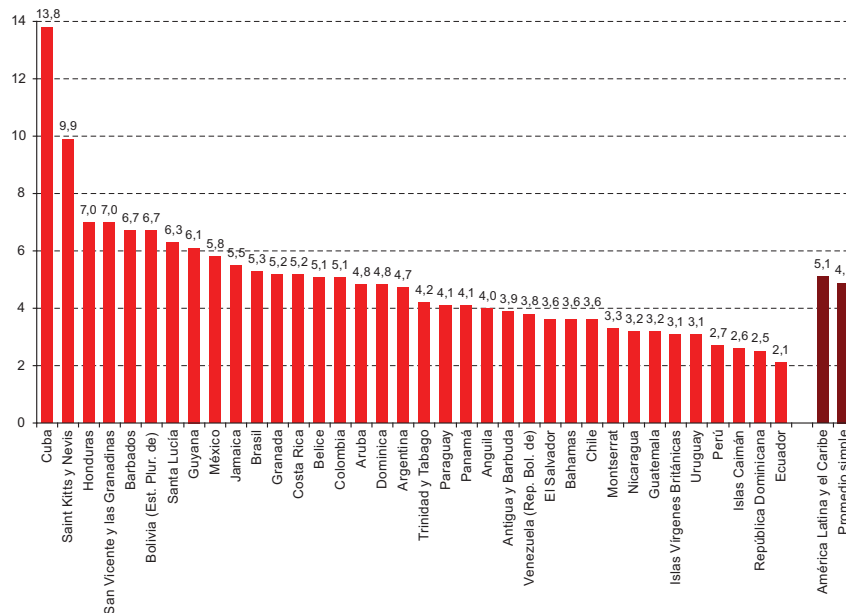
Una de las fuentes principales de financiamiento de los sistemas educativos es, por su propia naturaleza, de carácter público. La inversión pública en educación ha permitido progresivamente expandir los servicios educativos desde los grandes centros urbanos a los pequeños y a las zonas rurales. También es preciso destacar que parte de esta expansión ha sido posible gracias a la progresiva inversión de carácter privado, lo que incluye el desarrollo de servicios educativos ligados a fundaciones y organizaciones asociadas a las diversas iglesias y comunidades. Esto ha permitido desplazar una buena proporción de estudiantes a los servicios privados, con la consiguiente liberación de plazas en el sector público, pero también impulsando procesos de segregación escolar y progresiva diferenciación de la calidad de los servicios educativos.

Sin embargo, y pese a los esfuerzos regionales, los recursos públicos siguen siendo insuficientes. Si bien se ha tomado como referencia el esfuerzo medio de recursos públicos que realizan los países desarrollados y se ha planteado la necesidad de que los países de la región se impongan como meta ese porcentaje de gasto (en 2006, 27 países de la Unión Europea tenían un gasto público en educación del 5,04% del PIB⁷), varios países realizan esfuerzos superiores, como se puede apreciar en el gráfico IV.13, pero aún bajos para sus necesidades en términos absolutos.

En este sentido, junto con aumentar los esfuerzos en materia fiscal y destinar mayor cantidad del presupuesto regular para cumplir los desafíos planteados en el ámbito educativo, es necesario explorar diversas fuentes de financiamiento adicionales de recursos, así como mecanismos que apunten a su mejor aprovechamiento.

⁷ Véase [en línea] <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdsc510&plugin=1>.

Gráfico IV.13
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (36 PAÍSES Y TERRITORIOS): GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN, 2006-2008
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, sobre la base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO y Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (CEPAL/OEI), *Metas educativas 2021: estudio de costo*, Santiago de Chile, 2009.

1. Eficiencia y eficacia

La eficiencia y eficacia del gasto público ha sido un objetivo que ha merecido la atención de los poderes públicos durante largo tiempo. No hay recetas únicas para mejorar la asignación y el uso de los recursos, pero sí diversas opciones que merecen ser consideradas por cada uno de los países.

Una primera opción es lograr una mayor eficiencia en la utilización de los fondos públicos, de tal manera que con una mejor coordinación y gestión entre todas las administraciones educativas y sociales, centrales, regionales y municipales, se consigan mejores resultados con recursos similares.

Otra opción es la progresiva reasignación del gasto por nivel educativo, dado que el universitario ostenta gastos por alumno hasta ocho veces superiores al gasto en primaria y podrían encontrarse mecanismos para otro tipo de aportes. Una opción que debería llevarse a la práctica, con amplios acuerdos políticos y sociales, de forma progresiva y garantizando al menos la gratuidad a los alumnos con recursos insuficientes y a todos aquellos que se considerara necesario.

Con el objeto de que el gasto en educación ejerza mayor impacto redistributivo, desde hace ya más de una década se han movilizado recursos en programas focalizados que atienden a poblaciones de bajos logros y rendimientos, en zonas de bajos recursos. Aunque los subsidios monetarios directos suelen implicar considerables recursos, dado que cubren grupos poblacionales significativos, permiten un ahorro también considerable en términos de eficiencia del sistema, por su impacto positivo en la retención y progresión educativa de los beneficiarios. La reducción de las ineficiencias internas del sistema educativo es particularmente significativa, dado los altos costos que entraña: en América Latina, se perderían algo más de 18.000 millones de dólares en el año 2010, producto del

rezago escolar entre los niveles educativos primario y secundario (CEPAL/OEI, 2009). Parece fundamental que los países con altas tasas de rezago y repetición identifiquen adecuadamente las causas de estas pérdidas de recursos y elaboren políticas efectivas en materia de costos que aumenten la eficiencia de los sistemas educativos en la región. En la mayoría de los países, es una buena inversión universalizar el ingreso a edad oportuna y mejorar el ritmo de progresión y retención dentro del sistema, al considerar el ahorro que implica reducir la ineficiencia del sistema.

Otro mecanismo utilizado para optimizar el impacto del financiamiento es el de concursos de proyectos de pequeña escala y bajo monto, cuyo oferente es el Ministerio o la Secretaría de Educación, y en el que compiten las escuelas. Dicho mecanismo incorpora a la gestión y ejecución de programas especiales de apoyo a los propios actores (directivos y profesores de los establecimientos), haciéndolos responsables por el impacto de los recursos asignados y desarrollando, con ello, la capacidad de gestión en las escuelas. Esto permite capitalizar la pequeña parte del presupuesto público de educación que no va a gastos corrientes.

Otra área donde se puede aumentar la eficiencia de los recursos empleados es en mejorar la asistencia de los estudiantes a la sala de clases y disminuir la interrupción frecuente de las clases. Si el tiempo efectivo que se dedica al aprendizaje disminuye, se eleva su costo. Por el contrario, si se pueden enseñar los mismos conocimientos, destrezas y habilidades en menos tiempo de lo planificado, implica una economía de costos y la consiguiente liberación de recursos.

2. La política tributaria, los impuestos dirigidos y los incentivos tributarios

Dado que la carga tributaria es comparativamente baja en muchos países de América Latina respecto de países más desarrollados, existe margen en los sistemas de tributación para recabar recursos adicionales que podrían destinarse en parte a la consecución de las metas educativas propuestas.

Por otra parte, dado que los esfuerzos nacionales por mejorar la educación han logrado concitar consensos entre un amplio espectro de agentes, incluido el sector empresarial, es posible pensar en la asignación de impuestos especiales cuya recaudación se destine explícitamente a programas encaminados a mejorar los logros educacionales de la población. También existen precedentes de aplicación de gravámenes a la propiedad inmobiliaria para financiar gastos en educación, e impuestos específicamente destinados a la provisión de libros de texto u otros servicios educativos. En general, los impuestos específicos que se han aplicado en beneficio de la educación se han destinado a la formación profesional y provienen de las empresas o directamente de descuentos en la nómina de salarios de la industria.

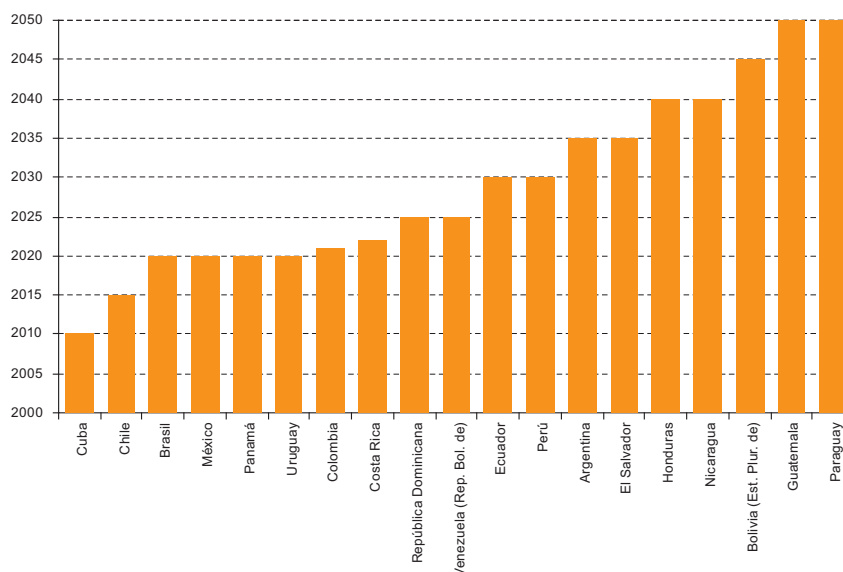
Otra vía para allegar recursos adicionales a la educación es por medio de los incentivos tributarios. Dado que las donaciones que realizan empresas y personas son sensibles a su costo, la vía más práctica que tienen los Estados para afectar los precios de las donaciones es el sistema tributario mediante incentivos. Si una donación a la educación puede ser deducida como gasto por la persona o la empresa para fines de generar sus rentas, o descontada de sus impuestos, la donación pasa ser un incentivo para el donante.

3. El aprovechamiento del bono demográfico

Gran parte de la región asiste a una ventana de oportunidad demográfica de carácter único, que si es bien aprovechada permitirá la sostenibilidad del desarrollo económico y social de las futuras décadas. Esta ventana de oportunidad, también conocida como el bono demográfico, refiere a que se está precisamente en un momento que implica la disminución de las tasas de dependencia demográficas, es decir, en que la razón de personas en edad de trabajar por cada persona menor de 15 años y persona de 65 años o más está aumentando, debido al paulatino envejecimiento poblacional. Esto implica, para un buen número de países de la región, una progresiva liberación de recursos destinados a la protección y el desarrollo de los más jóvenes, en particular en el área de la educación, lo que da la oportunidad de reasignar recursos a aquellas subáreas de que implican mayores desafíos, particularmente la universalización de la enseñanza secundaria y el mayor acceso a enseñanza postsecundaria.

Esto permitiría fortalecer la fuerza de trabajo presente y de las próximas décadas frente a mercados laborales cada vez más flexibles y dinámicos y así hacer frente a los desafíos futuros en materia de financiamiento de la seguridad social y de la salud, cuando vuelvan a aumentar las tasas de dependencia demográfica debido al aumento sustancial de la población envejecida (véase el gráfico IV.14).

Gráfico IV.14
AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): AÑO EN QUE TERMINA EL BONO DEMOGRÁFICO^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, estimaciones de población y Naciones Unidas, World Population Prospects: The 2006 Revision y World Urbanization Prospects: The 2005 Revision [en línea] <http://esa.un.org/unup>.

^a Relación entre la población de 15 a 59 años (en edad productiva) y la de 0 a 14 años y 60 años y más.

Pero la ventana de oportunidades es hoy. Por lo mismo, beneficiarse del bono demográfico implica capitalizarlo con más y mejor inversión, tanto en educación como en otras áreas que favorezcan las oportunidades de los estratos poblacionales más desfavorecidos. Un ejemplo de aprovechamiento del bono demográfico lo constituye el plan Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea (CEIBAL), que es la primera implementación masiva en el mundo de la idea de Nicholas Negroponte —miembro del Media Lab del Instituto de Tecnología de Massachusetts y referente mundial en nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones— de Una laptop por niño. Mediante un compromiso asumido por el presidente Tabaré Vázquez, el Uruguay se propuso como meta dotar a cada alumno del sistema público de educación primaria de una computadora personal apta para conectarse con redes inalámbricas locales y con Internet, y capaz además de formar parte de redes inalámbricas de colaboración en el propio entorno del aula.

Para la implementación de este plan, las autoridades educativas se apoyaron en proyecciones de la población escolar, que indicaban que, por efecto del descenso de la natalidad, el número de niños y niñas en la educación primaria comenzaba a caer en valores absolutos. Esto fue visto como una oportunidad para iniciar nuevos procesos de inversión que mejoraran la calidad de la enseñanza (Peri, 2005).

La primera etapa del Plan Ceibal, que tuvo como propósito la cobertura universal de la población escolar, llegó a su fin en el verano de 2009 con un éxito rotundo. Todos los alumnos de la enseñanza primaria pública del país poseen hoy una computadora personal con elementos de diseño y de uso que satisfacen gran parte de las necesidades de conectividad de cualquier persona y agregan un elemento nuevo al desarrollo del proceso educativo.

Gracias a su masificación, los programas y estrategias que cualquier gobierno quiera llevar a cabo en el futuro en esta materia deberían tener en cuenta la experiencia del Plan Ceibal (CEPAL/UNFPA, 2010).

4. Los recursos externos

Entre las posibles fuentes de financiamiento externo, se ha planteado con fuerza la posibilidad de convertir, mediante diversos mecanismos financieros, parte del servicio de la deuda pública en inversión en educación. Hace más de una década y media CEPAL y UNESCO plantearon conjuntamente que una fuente posible de financiamiento para redinamizar la educación eran las reasignaciones de fondos entre presupuestos de distintos sectores; por ejemplo, desde defensa y servicio de la deuda hacia educación y conocimiento (CEPAL/UNESCO, 1992).

En la decimocuarta Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en San José en noviembre de 2004, los jefes de Estado y de gobierno de Iberoamérica acordaron dos líneas de acción fundamentales en el marco del canje de la deuda (o sus intereses) por educación. La primera se refiere a la negociación de la deuda bilateral y multilateral de los Estados iberoamericanos y la segunda, a la discusión con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en torno a los criterios para clasificar la inversión social. En este marco, la Comunidad Iberoamericana propondría al FMI nuevos criterios para contabilizar el gasto en educación como inversión social, para disminuir la contabilidad del déficit fiscal y ser objeto de beneficios.

Actualmente, frente a las necesidades de rediseño de la arquitectura financiera internacional a raíz de la reciente crisis financiera, en particular de los organismos internacionales de financiamiento como el propio FMI, estos planteamientos pueden tener una mejor acogida.

Por otro lado, existen desde mediados de la década de 1980 precedentes de conversión de deuda externa bilateral que involucran acreedores oficiales bilaterales. Estas operaciones transforman un pasivo en otro con diferentes características de desembolso. En América Latina existen experiencias de acuerdos bilaterales de reducción de deuda, lo que involucra a un gobierno acreedor que convierte su deuda, casi siempre con descuento, con el compromiso por parte del país deudor de que empleará el equivalente —o una fracción menor— en moneda local en un proyecto de desarrollo acordado previamente con el país acreedor.

Las iniciativas en este campo requieren tener claros los criterios respecto de dónde invertir, con qué objetivo y cómo se evalúan los resultados, y explicitar estos criterios en los eventuales procesos de renegociación. Por otra parte, debería también plantearse un criterio distributivo, de carácter solidario, privilegiando como receptores de programas de condonación o conversión de deuda a aquellos países que requieren mayores recursos, en relación con su PIB, para lograr las metas propuestas.

En cuanto a la cooperación internacional y multilateral, los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) constituyen la fuente del grueso de la cooperación bilateral para la educación en todo el mundo (alrededor del 80%). Otra parte de los aportes monetarios de las organizaciones de cooperación internacional al desarrollo de los sistemas educativos de la región provienen de organismos financieros internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Agencia Japonesa de Ayuda Internacional y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) (CEPAL/UNESCO, 2005).

Por último, cabe destacar que la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) ha desarrollado la propuesta *Metas educativas 2021: La educación que queremos para la generación de los bicentenarios* (OEI, 2008), que incluye la creación de un Fondo Solidario de Cooperación Educativa. Las aportaciones a dicho fondo deberían canalizarse a alguna de las restantes metas establecidas y negociarse con los países beneficiarios para acordar el esfuerzo compartido: los recursos económicos para la cooperación deberían aportar entre el 20% y el 40% de lo que necesitan los países y las regiones con mayor retraso educativo para el cumplimiento de las metas que se acuerden.

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009), *Panorama social de América Latina, 2008* (LC/G.2402-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.89.
- _____ (2008), *Panorama social de América Latina, 2007* (LC/G.2351-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.124.
- _____ (2007), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335/Rev.1), Santiago de Chile, enero.
- _____ (2002), *Panorama social de América Latina, 2001-2002* (LC/G.2183-P), Santiago de Chile, octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.65.
- CEPAL/OEI (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2009), *Metas educativas 2021: estudio de costo*, Santiago de Chile.
- CEPAL/OIJ (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Iberoamericana de Juventud) (2008), *Juventud y cohesión social en Iberoamérica. Un modelo para armar* (LC/G.2391), Santiago de Chile.
- CEPAL/UNESCO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2010), “Impacto social y económico del analfabetismo: modelo de análisis y estudio piloto”, *documentos de proyectos*, N° 299 (LC/W.299), Santiago de Chile.
- _____ (2005), “Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión en América Latina y el Caribe”, *serie Seminarios y conferencias*, N° 43 (LC/L.2246-P/E). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.4.
- _____ (1992), “Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad”, *Libros de la CEPAL*, N° 33 (LC/G.1702/Rev.2-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.6.
- CEPAL/UNFPA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2010), “América Latina: avances y desafíos de la implementación del Programa de Acción de El Cairo, con énfasis en el período 2004-2009”, *documentos de proyectos*, N° 311 (LC/W.311), Santiago de Chile.
- Delors, Jacques y otros (1996), *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI*, París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (2007), “Garden-based learning for improved livelihoods and Nutrition Security of School Children in High HIV-Prevalence Areas in Southern Africa”, *Workshop Report*, Harare, Zimbabwe, Pandhari Lodge.
- Gajardo, Marcela (1999), *Reformas educativas en América Latina: balance de una década*, Santiago de Chile, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL).
- Hopenhayn, Martín y Ernesto Ottone (2000), *El gran eslabón*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Jara, Ignacio (2008), “Las políticas de tecnología para escuelas en América Latina y el mundo: visiones y lecciones”, *documentos de proyectos*, N°214 (LC/W.214), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Malagon, Luis Alberto (2004), “Educación, trabajo y globalización: una perspectiva desde la universidad”, *Revista iberoamericana de educación* [en línea] <http://www.rioei.org/deloslectores/626Malagon.PDF>.
- Ministerio de Educación de Chile/ENLACES (Centro de Educación y Tecnología de Chile) (2008), *Second Information Technology and Education Study - SITES 2006. Resultados nacionales*, Santiago de Chile.
- Naciones Unidas (s/f), Base de datos de indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio [en línea] <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Default.aspx>.
- _____ (2005), *Objetivos de desarrollo del Milenio: Una mirada desde América Latina y el Caribe* (LC/G.2331-P), J.L. Machinea, A. Bárcena y A. León (coords.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.107.
- _____ (1999), “Declaración y programa sobre una cultura de paz” (A/RES/53/243) Asamblea General, 6 de octubre [en línea] http://www3.unesco.org/iycp/kits/sp_res243.pdf.
- OEI (Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2008), *Metas educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios*, Madrid.

- OMS/UNFPA/IPPF/ONUSIDA/UCSF (Organización Mundial de la Salud/Fondo de Población de las Naciones Unidas/Federación Internacional de Planificación de la Familia/Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA/University of California, San Francisco) (2009), *Sexual and Reproductive Health and HIV Linkages: Evidence Review and Recommendations*.
- Peri, Andrés (2005), “Proyección de la matrícula de educación primaria de ANEP 2005-2009”, Montevideo, inédito.
- Reimers, Fernando y Eleonora Villegas-Reimers (2006), “Sobre la calidad de la educación y su sentido democrático”, *Revista PRELAC*, N° 2 febrero, Santiago de Chile, Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC).
- Rivero, José (1998), “La educación infantil en el siglo XXI”, *Proyecto principal de educación en América Latina y el Caribe. Boletín*, N° 47, Santiago de Chile, diciembre.
- Sunkel, Guillermo (2006), “Las tecnologías de la información y comunicación (TIC) en la educación en América Latina. Una exploración de indicadores”, *serie Políticas sociales*, N° 126 (LC/L.2638-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.165.
- Torres, Rosa María (2006), “Alfabetización y aprendizaje a lo largo de toda la vida” [en línea] <http://www.oei.es/alfabetizacion/AprendizajePermanenteESP.pdf>.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2010), *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo, 2010. Llegar a los marginados*, París.
- _____ (2009), *Review of the International Standard Classification of Education (ISCED), Technical Advisory Panel. Meeting Report*, París.
- _____ (2006), *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo, 2006. La alfabetización un factor vital*, París, UNESCO Publishing.
- _____ (1997), *Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) 1997*, noviembre.
- _____ (1978), “Resoluciones”, *Actas de la Conferencia General*, vol. 1, París, 28 de noviembre [en línea] <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001140/114032s.pdf>.
- UNESCO/OREALC (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura/Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe) (2008a), *Convivencia democrática, inclusión y cultura de paz*, Santiago de Chile.
- _____ (2008b), *Situación educativa de América Latina y el Caribe: garantizando la educación de calidad para todos: informe regional de revisión y evaluación del progreso de América Latina y el Caribe hacia la Educación para Todos en el marco del Proyecto Regional de Educación (EPT/PRELAC-2007)*, Santiago de Chile.
- _____ (2007a), *Panorama educativo 2007: desafíos alcanzados y por alcanzar*, México, D.F.
- _____ (2007b), “Educación técnica y formación profesional en América Latina y el Caribe”, (OREALC/2007/PI/H/5), Santiago de Chile [en línea] <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001611/161174S.pdf>.
- _____ (2005), *La educación técnica y profesional de nivel medio en siete países de América Latina. Hacia un estado del arte* (OREALC/2005/PI/H/2), Santiago de Chile.
- UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2005), *ICPD at Ten. The World reaffirms Cairo. Official Outcomes of the ICPD at Ten Review*, Nueva York.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2000), *Educación en América Latina y el Caribe: diez años después de la cumbre mundial a favor de la infancia*, Bogotá.