



BORRADOR

6

DESAFÍOS PARA UNA EDUCACIÓN CON EQUIDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Encuentro Preparatorio Regional 2011
Naciones Unidas - Consejo Económico y Social
Revisión Ministerial Anual
ECOSOC - RMA

Buenos Aires, Argentina, 12 - 13 de mayo de 2011

Diseño y diagramación
Maite Urrutia



NACIONES UNIDAS



Borrador N° 6

DESAFÍOS PARA UNA EDUCACIÓN CON EQUIDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE¹

Encuentro Preparatorio Regional 2011
Naciones Unidas - Consejo Económico y Social
Revisión Ministerial Anual
ECOSOC - RMA

Buenos Aires, Argentina, 12 y 13 de Mayo de 2011

1 Este documento se elaboró en base a extractos del Panorama Social 2010, publicado por CEPAL.

INTRODUCCION

Gran parte de los compromisos internacionales relacionados con los avances educativos 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.

En América Latina y el Caribe se han registrado importantes avances en materia de expansión de la cobertura y del acceso educativo. En relación con el segundo Objetivo de Desarrollo del Milenio, la región ya a comienzos de la década de los noventa 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.

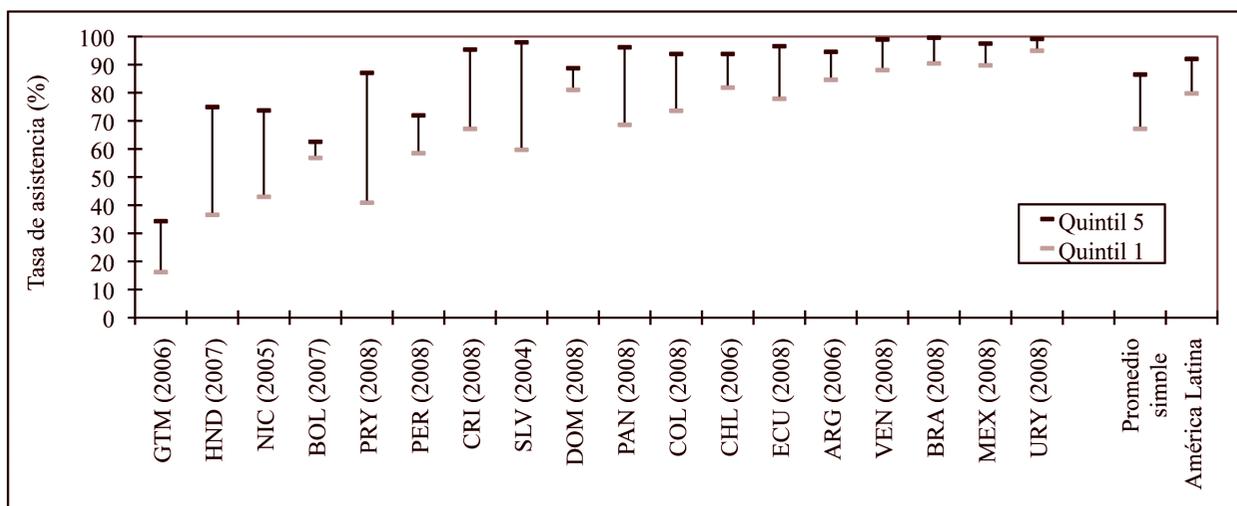
La región, adicionalmente, no ha logrado transformar al sistema educativo en un mecanismo potente de igualación de oportunidades, en parte porque un importante factor determinante de los logros y retornos educativos se encuentra en el clima y los ingresos disponibles en los hogares de origen. Los propios avances de las últimas décadas en materia de cobertura, acceso y progresión de los distintos ciclos educativos han llevado a la estratificación de aprendizajes y logros en los sistemas educativos. La mayor parte de las veces esta desigualdad se ve reflejada, además, en una marcada segmentación y estratificación de la calidad y eficiencia del propio sistema de oferta educativa.

1. REPRODUCCIÓN INTERGENERACIONAL DE LA DESIGUALDAD: BRECHAS DE LOGROS Y APRENDIZAJES EN EL SISTEMA ESCOLAR

Si bien se registran avances en el ámbito educativo en las últimas décadas, la mayor expansión en el acceso también ha provocado una mayor segmentación en los logros y la calidad de la oferta, lo que supone que la reproducción intergeneracional de las desigualdades no ocurre porque unos acceden y otros no a la educación formal, sino porque acceden todos pero de manera diferenciada según cuánto aprenden en el sistema y cuánto logran avanzar en él. En las páginas siguientes se examinan las expresiones más claras de este mecanismo de segmentación de los sistemas educativos latinoamericanos.

El acceso al ciclo preescolar en la región es heterogéneo, con países que tienen matrícula casi universal y otros en torno a 30%. Si bien las desigualdades socioeconómicas no parecen ser muy relevantes en la asistencia hacia el final del ciclo preescolar (3 a 5 años), existe alguna evidencia proveniente de encuestas de hogares de que éstas son más amplias en edades más tempranas. Además, existen fuertes disparidades de acceso entre zonas urbanas y rurales y respecto de poblaciones provenientes de pueblos originarios.

GRAFICO 1: América Latina (18 países): diferencias entre el primer y el quinto quintil en la tasa de asistencia de niños que tienen un año menos al oficial para iniciar la primaria, alrededor de 2008 (En porcentajes)



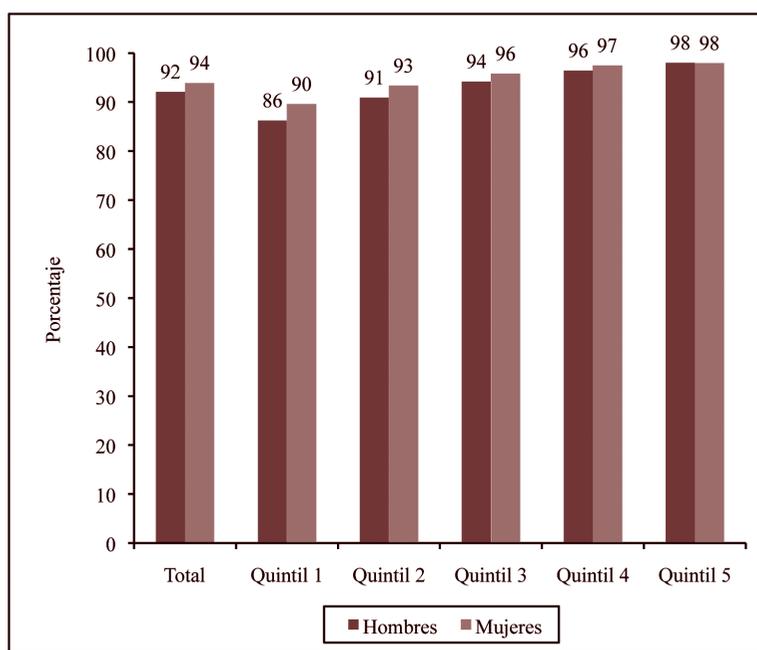
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estimaciones y encuestas de hogares de los respectivos países.

En contraste con el nivel pre primario, en América Latina y el Caribe el acceso a nivel primario es homogéneamente alto, salvo excepciones, y alcanza niveles cercanos a la universalidad en varios de los países. Las diferencias de acceso de niñas y niños al sistema y entre estratos socioeconómicos no son significativas en este nivel. Sin embargo, el acceso al sistema educativo no necesariamente asegura una adecuada progresión y, principalmente, la conclusión del nivel de enseñanza primaria.

En este nivel existen problemas de rezago escolar y de retención (deserción escolar). El rezago o atraso educativo genera importantes costos para los sistemas educativos de la región. Se estima que en la región hay un gasto de más de 9.000 millones de dólares en la atención de niños que están cursando

la primaria y que de acuerdo a su edad deberían estar asistiendo a la educación secundaria (CEPAL/OEI, 2010). Las diferencias de género, según nivel socioeconómico y área geográfica, entre otras, se empiezan a visualizar cuando se examinan los niveles de conclusión educativa: las niñas superan levemente a los niños, y mientras solo 2 de cada 100 niños y niñas de los estratos superiores de ingreso (quinto quintil) no culmina la primaria, 12 de cada 100 no lo hacen entre los que provienen de los estratos más pobres (véase el gráfico 2). Asimismo, las tasas de conclusión de la enseñanza primaria son del 96% en las zonas urbanas y de solo el 85% en las rurales, problema que se agudiza entre niños pertenecientes a pueblos originarios y afrodescendientes de los cuales solo un 80% culmina este ciclo (CEPAL, 2008).

GRAFICO 2: América Latina (17 países): conclusión de la educación primaria entre jóvenes de 15 a 19 años de edad de la población total, según sexo y quintiles de ingreso, alrededor de 2007-2008 (En porcentajes)



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

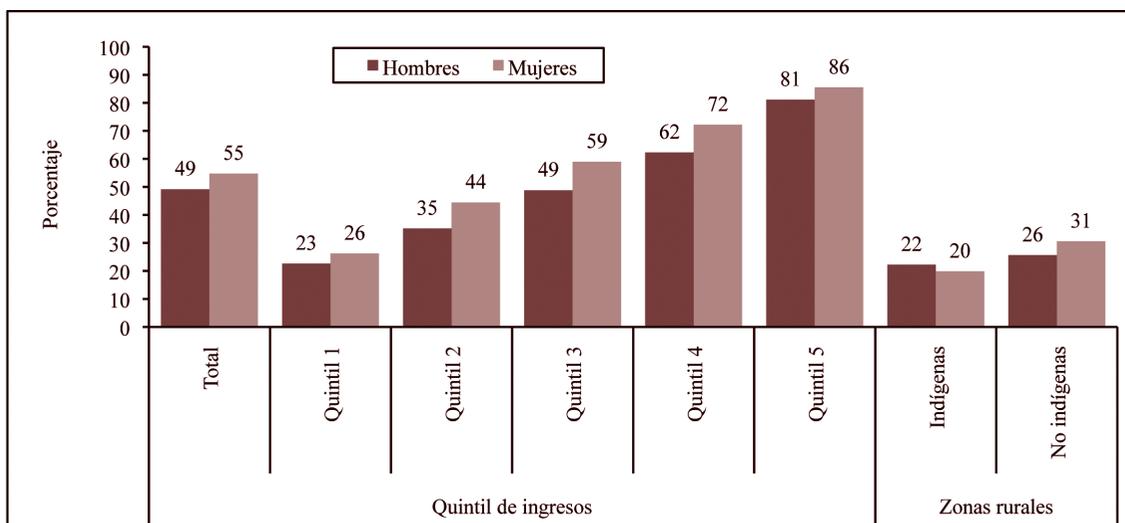
Cuando el acceso a la educación primaria es generalizado, el fomento de la incorporación de los grupos más postergados (extremadamente pobres, habitantes en zonas rurales, pueblos indígenas y personas de origen afrodescendiente) requiere importantes inversiones que no solo se deben centrar en el aumento de la oferta educativa, sino en el aseguramiento de las condiciones que fomenten el acceso efectivo a estos servicios, lo que frecuentemente supone intervenciones de carácter multisectorial.

El acceso y la progresión oportuna hacia el nivel secundario y en él es bastante menor que en la enseñanza primaria y la situación entre países es más heterogénea: la tasa neta de asistencia en este nivel llega al 88% en comparación con el 97% en el de primaria. Por otra parte, el rezago escolar se acumula y se acrecientan las desigualdades socioeconómicas, por área geográfica y según el origen étnico. El clima educativo del hogar empieza a aparecer como 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 probabilidad de rezagarse que uno proveniente de un hogar con buen clima educativo. 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.

Con independencia 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 se amplifican paulatinamente a lo largo del ciclo escolar, reproduciendo la cadena de desigualdad a través del mismo sistema educativo.

GRAFICO 3: América Latina (18 países seleccionados): 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 Las cifras respecto de jóvenes indígenas y no indígenas se refieren a ocho países y corresponden a 2007.

Entre los estudiantes de hogares de más altos ingresos (quinto quintil), cuatro de cada cinco logra terminar la enseñanza secundaria; entre los de nivel socioeconómico bajo solo lo hace poco más de uno de cada cinco. Las diferencias de logro entre hombres y mujeres resultan levemente más amplias en los niveles socioeconómicos intermedios (véase el gráfico 3). En las zonas rurales, donde las comunidades indígenas ocupan espacios territoriales más o menos definidos y conforman una cultura e identidad que en muchos casos es abiertamente distinta a la urbana “occidentalizada”, se constata que las niñas muestran mayores frecuencias de abandono temprano y menores porcentajes de conclusión de la alta secundaria que los niños. Ellas suelen orientarse al ejercicio de actividades productivas agrícolas en sus comunidades y familias. Este patrón no se observa entre los jóvenes provenientes de pueblos originarios que habitan zonas urbanas.

Las minorías étnicas y los grupos originarios han sido grupos sociales históricamente afectados por las condiciones desiguales de la región. Las dificultades para acceder al sistema educativo de modo equitativo se relacionan con una mayor incidencia de la pobreza, la distancia a las escuelas, la calidad de los centros educativos a los que tienen acceso, la pertinencia de los currículos y la discriminación, lo que contribuye a reducir sus oportunidades educativas. En efecto, además de los factores de discriminación social, que los hacen víctima de rechazos y negaciones, y de sus bajos niveles de vida, muchos de estos grupos viven en zonas rurales alejadas de los principales centros educativos y con ofertas locales escasas e inadecuadas en cuanto a infraestructura, mantenimiento, calidad de los docentes y materiales didácticos (CEPAL, 2008).

CUADRO 1: América Latina (nueve países): tasas netas de asistencia a educación primaria y secundaria y conclusión del ciclo primario entre jóvenes de 15 a 19 años y del secundario entre jóvenes de 20 a 24 años, según área geográfica de residencia y origen étnico, alrededor de 2008 (En porcentajes)

Países	Tasa neta de asistencia a educación primaria		Conclusión de la enseñanza primaria				Tasa neta de asistencia a educación secundaria	
	Total nacional		Total nacional		Zonas rurales		Total nacional	
	afrodescendien te	afrodescendien te	afrodescendien te	afrodescendien te	afrodescendien te	afrodescendien te	afrodescendien te	afrodescendien te
Bolivia (Est. Plur. de) (2008)	98	99	90	93	86	90	90	94
Brasil (2008)	98	99	93	95	83	89	91	93
Chile (2006)	98	99	98	99	97	98	94	95
Ecuador (2008)	97	98	89	95	89	93	76	86
El Salvador (2004)	92	92	74	78	63	65	83	79
Guatemala (2006)	86	91	49	71	40	58	61	75
Nicaragua (2005)	85	81	58	71	46	54	86	84
Panamá (2008)	98	99	73	97	73	93	74	89
Paraguay (2008)	96	98	83	94	82	87	71	92
Total países	93	97	82	93	70	84	85	92

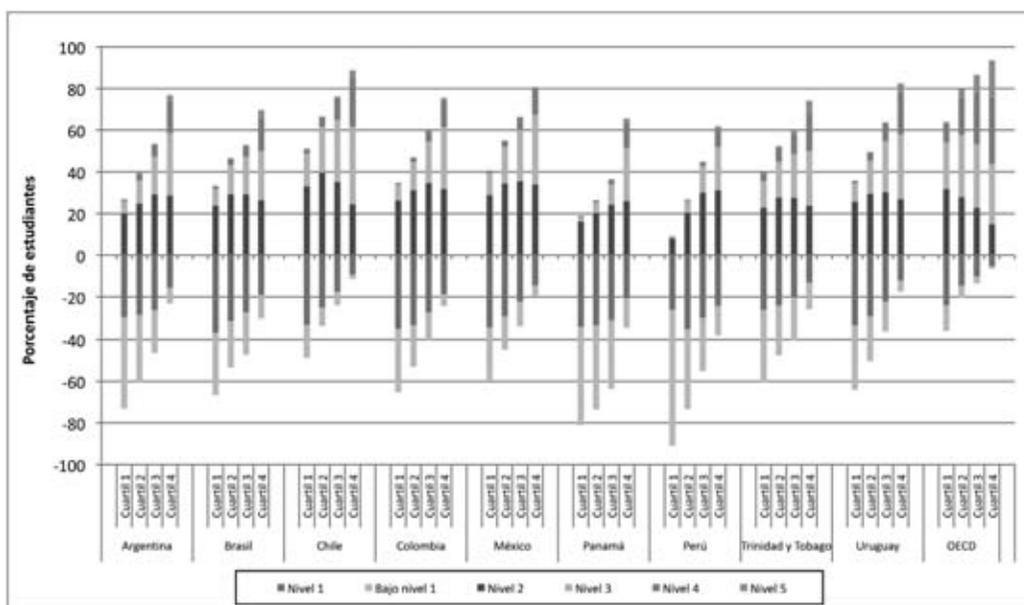
Países	Conclusión de la baja secundaria				Conclusión de la alta secundaria			
	Total nacional		Zonas rurales		Total nacional		Zonas rurales	
	Indígena o afrodescendien	No indígena ni afrodescendien	Indígena o afrodescendien	No indígena ni afrodescendien	Indígena o afrodescendien	No indígena ni afrodescendien	Indígena o afrodescendien	No indígena ni afrodescendien
Bolivia (Est. Plur. de) (2008)	76	88	62	68	55	71	38	44
Brasil (2008)	74	78	49	53	47	56	24	27
Chile (2006)	94	96	84	89	65	81	50	63
Ecuador (2008)	47	73	38	48	31	59	23	33
El Salvador (2004)	60	57	41	35	37	36	17	17
Guatemala (2006)	19	44	12	20	13	33	7	12
Nicaragua (2005)	34	44	11	21	21	32	5	13
Panamá (2008)	36	79	36	58	12	60	12	40
Paraguay (2008)	45	80	40	54	25	62	21	36
Total países	62	77	38	49	40	56	20	28

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

La falta de equidad de los sistemas educativos de la región también se refleja en las brechas que se generan en términos de aprendizajes. La información más reciente sobre resultados académicos de países de la región es la que ofrece el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) de 2009, llevada a cabo por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Esta medición evalúa la adquisición de competencias básicas en las áreas de comprensión lectora, ciencias y matemáticas para una muestra de estudiantes de 15 años. En 2009, participaron nueve países de la región en el examen: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago y Uruguay.

Las mediciones señalan que hay un alto porcentaje de la población estudiantil con rendimientos muy deficitarios en competencias básicas de la enseñanza. Además, la diferencia entre los resultados de los países latinoamericanos en el programa PISA y el promedio de países desarrollados pertenecientes a la OCDE es muy significativa. En el gráfico 4 se muestra la forma en que se distribuyen los resultados académicos de los estudiantes de 15 años en lectura de acuerdo a su estatus socioeconómico y cultural². La mayor parte de los estudiantes del primer y segundo cuartil socioeconómico y cultural de los países de América Latina y el Caribe alcanzan niveles de logro por debajo del nivel 2, es decir, no han desarrollado las competencias básicas para desempeñarse en el área.

GRAFICO 4: América Latina y el caribe (nueve países) y promedio ocde: distribución de los niveles de desempeño en lectura de la prueba pisa entre los estudiantes de 15 años, según el índice de nivel socioeconómico y cultural (ISEC)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos de la prueba PISA 2009.

2 PISA elabora este índice a partir de tres aspectos que se suponen vinculados con el estatus socioeconómico (OCDE, 2008): el poder adquisitivo del hogar, el estatus ocupacional y el nivel de educación de los padres de los estudiantes que participan en las pruebas PISA. El poder adquisitivo se mide según la posesión de ciertos artículos en el hogar, como reproductor de DVD, lavavajillas, escritorio, computadora personal, cantidad de televisores, entre otros. Para determinar el estatus ocupacional se pregunta a los estudiantes por el oficio de los padres y, tomando en cuenta el estatus más elevado entre ambos padres, la respuesta se clasifica y traduce en puntajes fijados de acuerdo al estándar internacional ISE. El nivel educativo de los padres se categoriza según la clasificación CINE, tomando en cuenta el nivel más alto entre los padres.

Los estudiantes calificados con menos de 335 puntos, es decir, los que no alcanzan el Nivel 1, no son capaces de mostrar rutinariamente las destrezas más básicas que PISA busca medir. Dicho desempeño no debe interpretarse como que estos estudiantes no tienen aptitud para lectura, sino que éstos presentan serias deficiencias en la capacidad para emplear la aptitud lectora como herramienta en la adquisición de conocimientos y destrezas en otras áreas. Los estudiantes que dominan este nivel son capaces de resolver sólo los textos de lectura menos complejos, como ubicar un fragmento de información, identificar el tema principal de un texto o establecer una conexión sencilla con el conocimiento cotidiano. Los estudiantes con aptitud para lectura menor al Nivel 1 podrían, entonces, estar corriendo el riesgo no sólo de enfrentar dificultades en su transición inicial de la educación hacia el trabajo, sino también de fracasar en beneficiarse de una educación más amplia y de las oportunidades de aprender durante toda su vida.

A su vez, los estudiantes que dominan el Nivel 2 son capaces de responder a ítems básicos de lectura, tales como ubicar información directa, realizar inferencias sencillas de distintos tipos, determinar lo que significa una parte bien definida de un texto y emplear cierto nivel de conocimientos externos para comprenderla. Los estudiantes que dominan el Nivel 3 de la escala combinada de aptitud para lectura son capaces de manipular contenidos de lectura de complejidad moderada, tales como ubicar fragmentos múltiples de información, vincular distintas partes de un texto y relacionarlo con conocimientos familiares cotidianos.

Los estudiantes que dominan el Nivel 4 en la escala combinada de aptitud para lectura son capaces de responder preguntas de lectura difíciles, tales como ubicar información anidada, interpretar significados a partir de sutilezas de lenguaje y evaluar críticamente un texto. Sumado a esto, los estudiantes que dominan

el Nivel 5 de la escala de lectura, son capaces de completar preguntas de lectura sofisticadas, tales como las relacionadas con el manejo de información difícil de encontrar en textos con los que no están familiarizados; mostrar una comprensión detallada de dichos textos e inferir qué información del texto es relevante para la pregunta; ser capaces de evaluar críticamente y establecer hipótesis, recurrir a conocimiento especializado e incluir conceptos que puedan ser contrarios a las expectativas (OCDE, 2001).

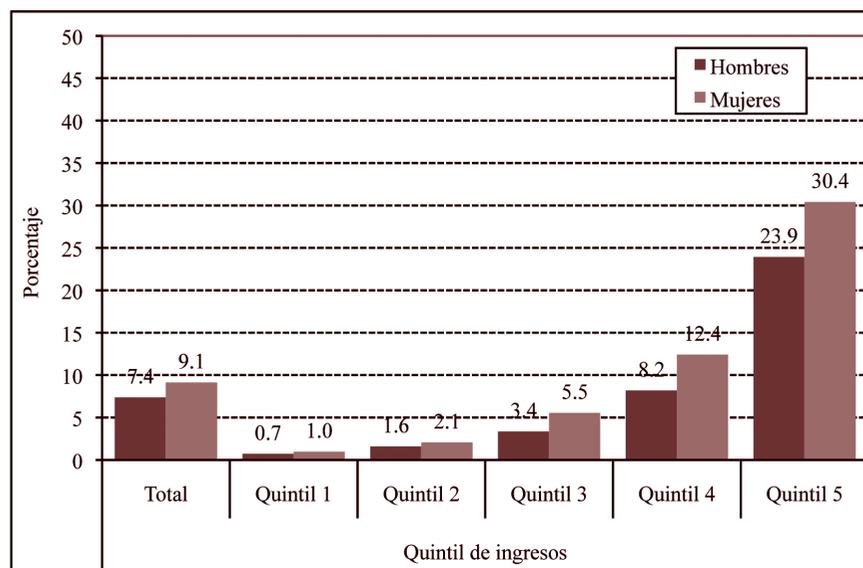
A pesar de que entre los países de la OCDE también existen desigualdades en materia de logros de aprendizajes entre los estudiantes de los distintos cuartiles, en todos estos, a diferencia de lo que ocurre en los países latinoamericanos, la gran mayoría de los estudiantes logra el nivel de competencia básico esperado (nivel 2 hacia arriba). El caso más dramático en términos de resultados generales y de niveles de desigualdad, entre los países latinoamericanos que participaron en esta medición, es el de Perú, donde 90% de los estudiantes del primer cuartil no logra la competencia lectora básica para desenvolverse como ciudadanos en el mundo actual.

2. EDUCACIÓN SUPERIOR, RETORNOS EDUCATIVOS Y MERCADO DEL TRABAJO

En general, el acceso a la educación postsecundaria está reservado a una porción relativamente pequeña de los jóvenes de la región. Debido a la adquisición insuficiente de las competencias necesarias para enfrentar las dificultades de los estudios más avanzados — expresión de la calidad educativa desigual que han recibido en el transcurso de la educación primaria y secundaria— y de otros factores como la necesidad de obtener ingresos para acceder a niveles de bienestar mínimos, son pocos los que logran culminar la educación

técnico profesional o la educación universitaria. Entre los jóvenes de 25 a 29 años de edad, solo un 8,3% ha logrado concluir al menos cinco años de educación postsecundaria (duración típica de una carrera universitaria), con una estratificación según quintiles de ingreso per cápita muy fuerte, ya que por cada 27 jóvenes de estratos de altos ingresos (quinto quintil), solo uno de bajos ingresos logra concluir cinco años de estudios postsecundarios (véase el gráfico 5).

GRAFICO 5: América Latina (17 países): conclusión de al menos cinco años de educación universitaria entre jóvenes de 25 a 29 años, según quintiles de ingreso per cápita y sexo, alrededor de 2008 (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.

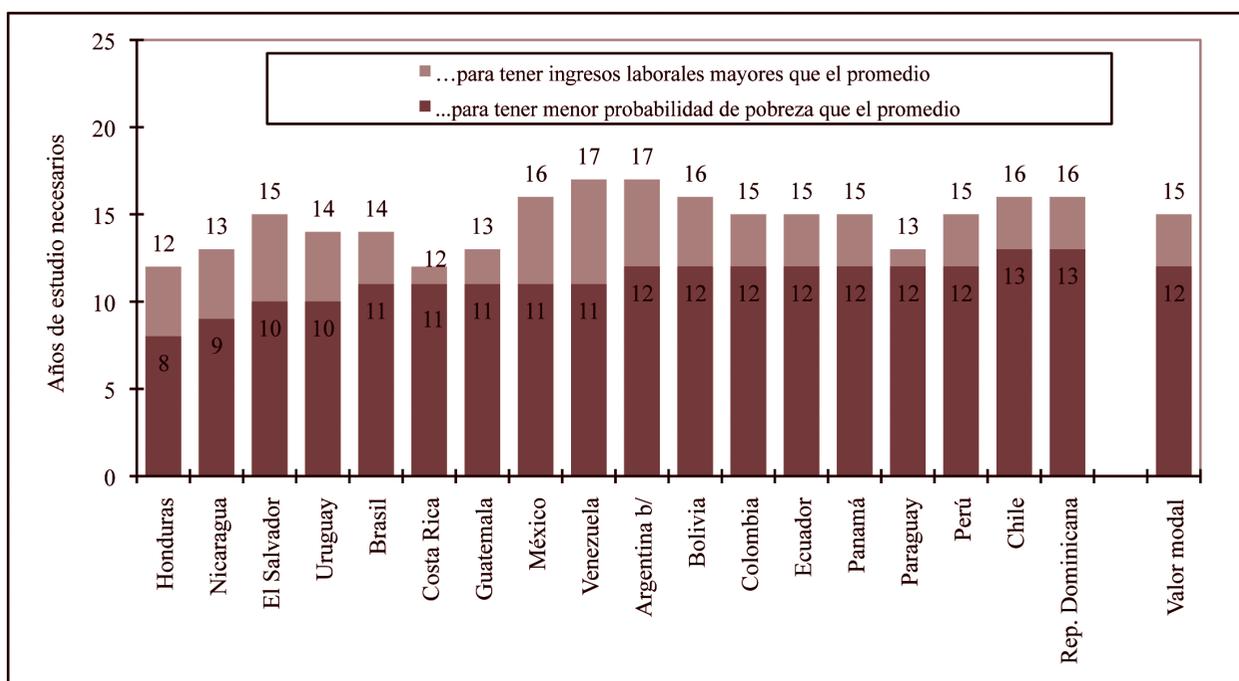
La cara auspiciosa de la medalla es el gran contingente de universitarios de primera generación a quienes se les auguran posibilidades inéditas de movilidad socio ocupacional en comparación con sus padres. En varios países de la región, más de la mitad de los estudiantes universitarios ostentan

esta condición de “primerizos” en sus respectivas estirpes familiares directas. Sin embargo, una vez más el porcentaje de jóvenes que alcanza esta condición y que proviene de familias de menores ingresos o menos capital educativo sigue siendo muy bajo.

En un contexto de acceso dispar a las oportunidades educativas, el eslabonamiento de la educación con el empleo reproduce y, eventualmente, amplía las inequidades sociales. Si la educación está segmentada según condiciones socioeconómicas y niveles educacionales en hogares de origen, luego el retorno a esa misma educación reproduce también las brechas en acceso a trabajos decentes y al bienestar. Se consagra así de manera crítica la reproducción intergeneracional de las brechas a lo largo del ciclo de vida.

La masificación de acceso y conclusión de educación primaria y la mayor progresión hacia secundaria producen, como efecto negativo, la devaluación educativa, vale decir, que dado que una masa mayor de jóvenes tiene en promedio más años de escolaridad, los logros alcanzados tienen, en términos relativos, menos “valor de mercado” en el mundo laboral que logros similares en generaciones precedentes. CEPAL ha planteado en reiteradas ocasiones que concluir la enseñanza secundaria en la región constituye el umbral educativo mínimo para asegurar el futuro de las personas fuera de la pobreza (ver Gráfico 6).

GRAFICO 6: América Latina (18 países): años de estudio requeridos para tener una probabilidad inferior de caer en la pobreza o ingresos laborales mayores al promedio de los ocupados de 20 a 29 años de edad, alrededor de 2008^{a/b} (En número de años de estudio)



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.

^a Ocupados que trabajan 20 o más horas a la semana.

^b Zonas urbanas.

La formación de competencias en jóvenes de entre 15 y 20 años es muy relevante para que puedan integrarse de manera adecuada al mercado laboral con oportunidades significativas para su futuro. Por lo tanto, se requieren esfuerzos públicos que focalicen esfuerzos en este ámbito de la enseñanza, vinculando esta oferta educativa con el sector productivo.

UNESCO y OIT definen la oferta de educación técnica y vocacional como un término comprehensivo que involucra aquellos aspectos del proceso educacional, adicionales a la educación general, como son el estudio de tecnologías y ciencias afines, la adquisición de habilidades prácticas, actitudes, conocimiento y entendimiento de ocupaciones en varios sectores de la vida económica y social. Esta oferta de formación puede ser provista por la institución educacional o por otra entidad supervisada por la autoridad pública, e incluye programas formales e informales de enseñanza (UNESCO/UNEVOC, 2006). Ésta 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).

El cambio en los procesos de industrialización y desarrollo en América Latina en las últimas décadas del siglo XX puso en duda el tipo de institucionalidad tradicional de formación para el trabajo desarrollada en la región; como rama especializada de la educación secundaria para ocupaciones específicas, y como formación profesional impartida por grandes instituciones ligadas al ámbito gubernamental, sindical y empresarial. La globalización y los nuevos requerimientos de formación de competencias más flexibles y moldeables a través del tiempo, presionaron al alejamiento de la oferta institucional del Estado de este tipo de formación, y se buscó la subcontratación del sector privado con financiamiento público para

seguir las demandas de capacitación del sector productivo (Gallart, 2002).

El desarrollo de programas, reformas e iniciativas en las últimas décadas tuvo una evolución dispar en la región. En general, a nivel de enseñanza secundaria, se buscó postergar lo más posible la formación especializada; y ha habido mucha resistencia de parte de los centros educativos técnicos de secundaria a convertirse en establecimientos de educación general, y más bien han buscado reformular el tipo de enseñanza profesional que ofrecen (Gallart, 2002).

En tanto, a nivel de enseñanza postsecundaria, Jacinto (2010) describe dos modelos predominantes de oferta de formación profesional en la región a finales de los años 90 y todos involucran la articulación del mundo público y privado. El primero es el impartido por las instituciones tradicionales de formación profesional desarrolladas en los 1950s (los IFP) y que son administradas por el Estado o por vinculaciones tripartitas (Estado, sindicatos y empresas). Un segundo modelo se desarrolla con programas ad hoc, que son descentralizados, dependen del Ministerio del Trabajo o de los IFP y delegan la formación en otras instituciones (centros privados o de la sociedad civil). Este modelo se desarrolla para dos tipos de oferta, una de mercado abierto donde se licita el desarrollo de cursos de capacitación específicos, para empleo formal; y otra, que opera como subsidios a organizaciones que benefician a sectores desfavorecidos, que buscan su inclusión social a través del empleo (informal o autoempleo).

Según, la revisión realizada por Jacinto (2010), los nuevos gobiernos de la primera década del siglo XXI, y las críticas a los costos sociales de las políticas de privatización, llevaron a cierta reformulación de este tipo de formación, fortaleciendo significativamente los esfuerzos por llegar a poblaciones vulnerables

afectadas por distintas formas de exclusión. Al mismo tiempo, se han hecho esfuerzos por mejorar la calidad formativa de los programas y descentralizar recursos y capacidades a los actores locales que los administran. En la mayor parte de los países se ha adoptado el enfoque de aprendizaje basado en el desarrollo de competencias. A pesar de los esfuerzos recientes por vincular la institucionalidad existente, este sector sigue estando muy desarticulado; hay distancia y diferencias de enfoque importantes entre el sistema formal de educación, el de formación profesional y el de éstos con el sector productivo. Las políticas y programas son muchas veces discontinuas, hay duplicaciones y a veces son poco relevantes para la integración laboral de los jóvenes.

El mundo desarrollado entiende la importancia de este sector de formación, porque lo ve como el vehículo para contar con una fuerza laboral altamente capacitada y ello no se puede esperar que ocurra a partir del entrenamiento en el trabajo. Los cambios en el sector productivo e industrial han eliminado la existencia de relaciones laborales de largo plazo que hagan relevante la inversión en capacitación especializada de los propios trabajadores para la mayor parte de las empresas. La OCDE (2010) plantea que el desarrollo de estos programas necesita enfocarse hacia el desarrollo de una carrera a largo plazo, entregando competencias que habiliten a los jóvenes a entrar directamente al mercado laboral, pero también les permitan continuar su formación en el futuro.

La calidad de la inserción laboral depende en buena medida de los niveles educativos alcanzados, lo que se aprecia de manera más clara con la conclusión de los ciclos superiores. Esta relación educación-calidad del empleo se observa tanto en los niveles

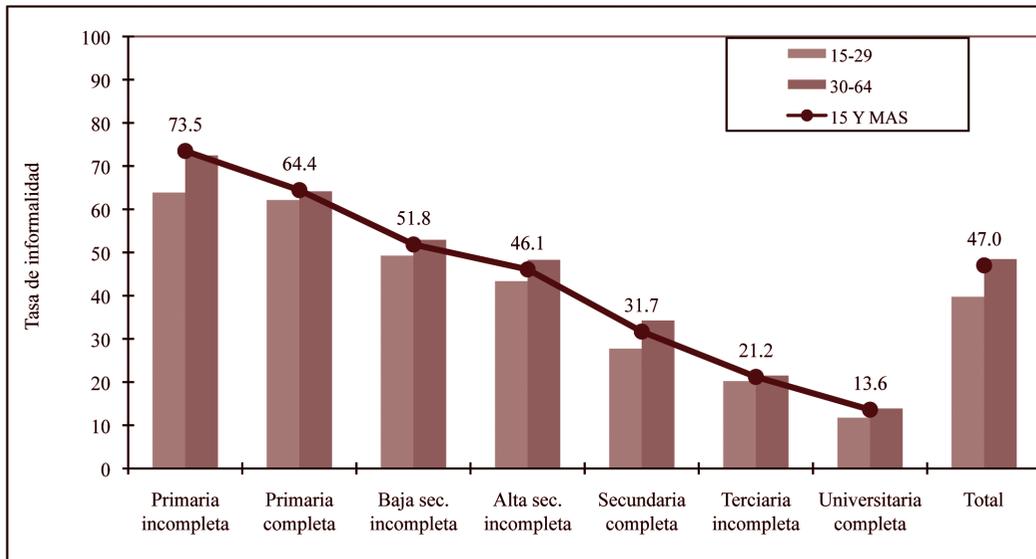
de inserción en la economía formal (o en sectores de productividad media y alta), en el acceso a sistemas de protección social, o en los ingresos laborales.

El aumento de los logros educativos tiene una relación inversa con la inserción en el sector informal o de baja productividad (véase el gráfico 7.A), lo que también está, en alguna medida, relacionado con la posibilidad de insertarse como asalariado. De esta forma, si en la población ocupada de 15 años y más la gravitación del sector informal es del 47%, entre aquellos que no completaron la educación primaria es del 74%, entre quienes la completaron disminuye al 64%, entre quienes completaron la educación secundaria se reduce al 32% y entre quienes completaron la educación universitaria solo llega al 14%. La fuerza de trabajo adulta tiende, en mayor proporción que los jóvenes, a insertarse en sectores de baja productividad (un 48,4% frente al 39,7% de los ocupados adultos y jóvenes, respectivamente).

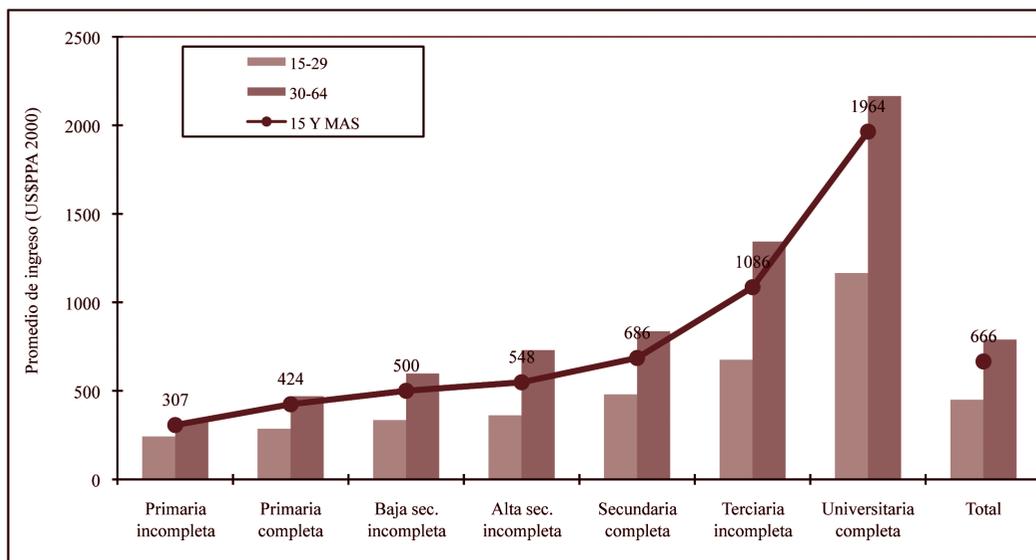
Lo anterior también tiene una estrecha relación con el acceso a los sistemas de protección social asociados al empleo: a mayor nivel educativo de los ocupados, aumenta la proporción de afiliados y cotizantes a la seguridad social. Por último, y como era de esperar, existe una estrecha asociación entre el nivel educativo alcanzado y los ingresos laborales. El gráfico 7.B ilustra el punto de inflexión en ingresos laborales mensuales de la población, al adquirir niveles de educación superior, especialmente al completar la formación universitaria. Se pone como referencia el límite de pobreza asociado a los años de educación requeridos para tener una probabilidad menor al promedio de estar en situación de pobreza (que equivale 12 años educativos promedio para la región).

GRAFICO 7: América Latina (países seleccionados): tasas de informalidad e ingresos laborales mensuales de la población ocupada de 15 a 29 años, de 30 a 64 años y de 15 años y más, según el nivel educativo alcanzado

A. Tasas de informalidad por nivel educativo (en Porcentajes)



B. Ingresos laborales medios mensuales (En dólares de paridad de poder adquisitivo de 2000)



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.

a La definición de la duración de los ciclos educativos se realizó de acuerdo a la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) de 1997.

3. NUEVAS BRECHAS: BRECHA DIGITAL

La penetración de las tecnologías de información y comunicación (TIC) en todos los rincones de la sociedad también impone como condición necesaria para la inclusión social la superación de umbrales de competencia digital, cuyo cambio es aún más vertiginoso que el que afecta a la educación. Si bien las credenciales educativas son muy importantes para la participación plena en la economía, la sociedad y la política, también, y cada vez más, el pleno acceso y uso de las TIC se impone como un factor fundamental. Mientras la brecha digital exacerba las brechas en aprendizajes, comunicación ampliada, redes sociales, acceso a empleo productivo y voz pública, la convergencia digital ayuda claramente a revertir estas brechas.

Si bien el sistema escolar es clave para masificar acceso, formación y uso de las nuevas tecnologías digitales, los esfuerzos por compensar por vía de la escuela la brecha digital que se da en el mercado (y que se refleja en la brecha digital entre hogares de nivel socioeconómico alto y bajo), no han permitido cerrar las brechas y encaminarse claramente hacia la convergencia digital. El potencial de las TIC en la escuela no se reduce solamente a la alfabetización digital de la población. También se espera que las TIC se puedan introducir transversalmente en el proceso de enseñanza y aprendizaje, facilitando la formación de competencias modernas y mejorando los logros educativos del estudiantado (CEPAL, 2010b).

En América Latina se ha desarrollado una brecha digital que remite, en parte, a las desigualdades de acceso que se manifiestan en las enormes diferencias en términos de disponibilidad de equipamiento. Pero además, remite al tipo de uso y a los beneficios que los estudiantes pueden obtener de ese equipamiento.

En este otro nivel, la desigualdad se manifiesta en las diferencias en la capacidad de dar un uso fructífero a las TIC y aprovechar las oportunidades que brindan para el desarrollo de competencias y habilidades cada vez más necesarias para la integración en el mundo globalizado (CEPAL, 2010c).

La penetración de las TIC en la región se ha ido acelerando rápidamente a través del mercado y ha generado brechas de acceso al equipamiento muy importantes por clase social. Mientras aproximadamente el 55% de los hogares del quintil de mayores ingresos (promedio para 13 países de América Latina) tiene computadora con conexión a Internet, solo un 26% de los hogares del primer quintil de ingresos lo tiene³. Los estudios en general plantean que, a pesar de este acceso segmentado a la tecnología, los niños y jóvenes se están integrando al mundo de la tecnología de modo más masivo. De hecho, el aumento de la conectividad en los hogares con jóvenes de entre 13 y 19 años es más acelerado que el que registran los hogares compuestos únicamente por mayores de 20 años.

El sistema escolar ha sido llamado a tener un liderazgo en las políticas de masificación de acceso, formación y uso de las nuevas tecnologías digitales, justamente por su capacidad de compensar las desigualdades de origen. Como muestra la información recogida por la medición PISA 2009, el acceso que los estudiantes de 15 años al computador y a Internet, es bastante más significativo en el centro educativo (90% y 73% respectivamente) que en el hogar (52% y 42% respectivamente) (ver gráfico 8.A). Los niveles de acceso en el ámbito escolar son bastante similares a los niveles promedio de los países más desarrollados miembros de la OCDE, no así los niveles de acceso en

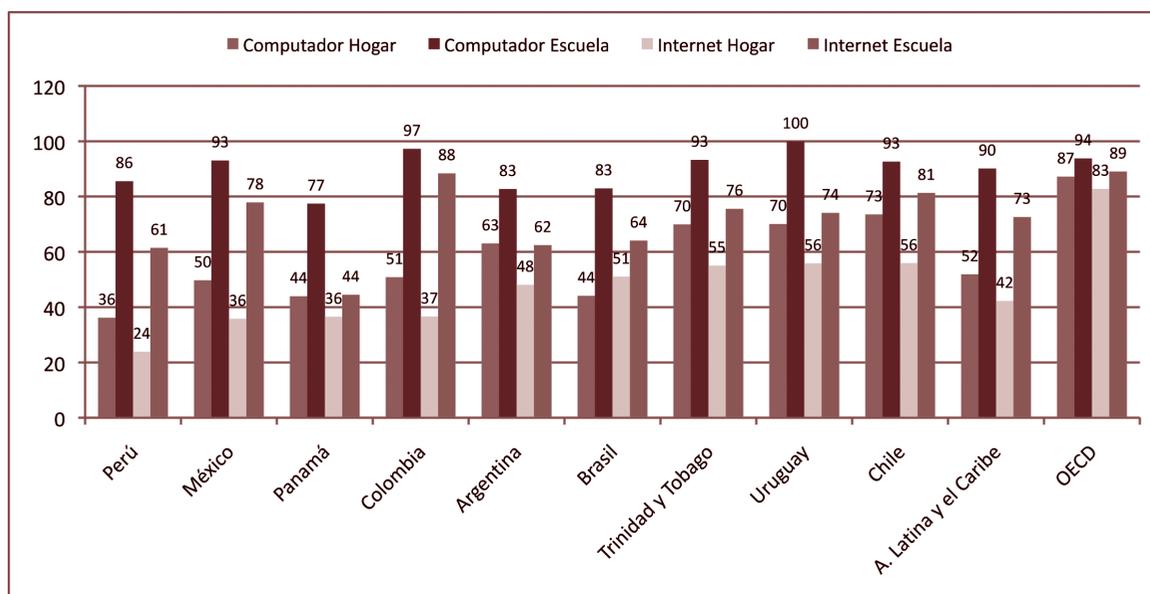
3 Promedio no ponderado de tabulados especiales de encuestas de hogares armonizadas por el Observatorio para la Sociedad de la Información en Latinoamérica y el Caribe (OSILAC) de los siguientes países: Brasil (2008), Chile (2006), Colombia (2008), Costa Rica (2008), Estado Plurinacional de Bolivia (2007), Guatemala (2006), Honduras (2008), El Salvador (2007), México (2008), Paraguay (2008), Perú (2008), República Bolivariana de Venezuela (2008) y Uruguay (2008). Véase CEPAL (2010b).

el hogar. Chile y Uruguay son los países participantes en la prueba PISA que muestran mejores indicadores de acceso general a las TIC.

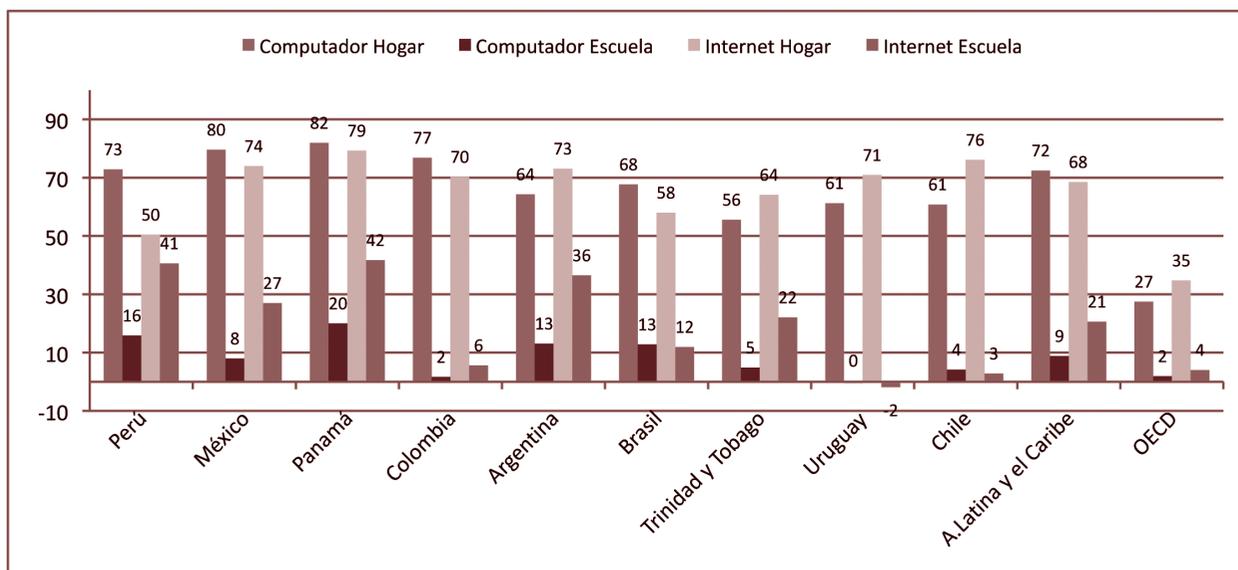
El Gráfico 8.B. muestra adicionalmente, el rol que ha cumplido el sistema escolar en acortar las brechas de acceso a la tecnología. Uruguay destaca por tener una brecha prácticamente inexistente en el nivel escolar, incluso mostrando mayor conectividad a Internet en las escuelas a las que asisten estudiantes de menor nivel socioeconómico y cultural. Le siguen Chile y Colombia con brechas bastante mínimas, que contrastan con los niveles de equipamiento en el hogar. Para el promedio de estos nueve países de América Latina y el Caribe, hay un 72% más de estudiantes del estatus superior que acceden a un computador en el hogar, comparado con el porcentaje de estudiantes del cuartil inferior que acceden a uno. En términos de la conexión a Internet esta diferencia es de un 68%.

El problema, que esconden estas estadísticas, es que no muestran cuánto de esos computadores del centro educativo están realmente disponibles para los estudiantes y con cuánta frecuencia pueden utilizarlos. Con el tipo de oportunidades de acceso que proporciona el establecimiento educativo, en algunos casos, y también los locales comerciales (muy difundido en los sectores sociales desfavorecidos de muchos países de la región) es débil la intensidad con que los individuos pueden aprovechar la tecnología. Quienes la utilizan en esos lugares generalmente lo hacen por espacios de tiempo más limitados que en los hogares, por lo que tienen menos posibilidades de desarrollar competencias digitales para la integración social y productiva que las que pueden desarrollar los jóvenes con oportunidades de acceso a Internet en sus hogares. Esto nos lleva a otra dimensión de la brecha digital: ya no la del acceso sino la de los modos e intensidades de uso (CEPAL, 2011).

GRAFICO 8: America Latina y el caribe (9 países): acceso y brechas de acceso a computador y a internet en el hogar y en el centro educativo de estudiantes de 15 años
A. Porcentaje de estudiantes con acceso a tic, según lugar de acceso



B. Brecha en el acceso entre estudiantes del cuartil de estatus socioeconómico y cultural superior e inferior, según lugar de acceso



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos de la prueba PISA 2009.
 Nota: Los promedios de América Latina y el Caribe y de los países de la OECD son promedios simples entre países.

4. DISTRIBUCIÓN Y TENDENCIAS DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN EN LA REGIÓN

En las últimas dos décadas, los países de la región han hecho un significativo esfuerzo por aumentar los recursos disponibles para la ejecución de la política social. Prácticamente todas las partidas de gasto público social han registrado un incremento no solo en términos absolutos, sino también relativos, con contadas excepciones y períodos.

Buena parte de este esfuerzo ha sido concomitante con el crecimiento económico, que facilitó la expansión de recursos. Los aumentos en los presupuestos totales y de los sectores sociales en particular han sido mayores que los del PIB —principalmente en la década de 1990—; pero contracciones menores del PIB también han significado caídas presupuestarias mayores de lo requerido. Si bien el comportamiento procíclico de las ejecuciones presupuestarias se guía en general por principios de responsabilidad fiscal y recomendaciones internacionales, en algunas áreas del gasto, como educación, salud o asistencia social, la contracción presupuestaria puede tener altos costos económicos y sociales.

Si bien todos los sectores o grandes partidas de gasto han aumentado juntamente con el gasto social, este crecimiento ha sido dispar: la seguridad y la asistencia social son las que mayores crecimientos han anotado, de casi tres puntos porcentuales del PIB, poco más de la mitad de todo el incremento del gasto público social. A esto le ha seguido el incremento del gasto en educación, acorde con los diversos compromisos internacionales que han suscrito los países de la región. La participación de este gasto en el PIB ascendió poco más del 50%.

Sin embargo, el comportamiento del gasto en educación es altamente procíclico: en períodos de fuerte crecimiento económico, se registra una amplia expansión del gasto educativo, pero

en momentos de freno o caída económica, su contracción también es significativa, incluso con reducciones superiores a las que cabría esperar respecto de la evolución del PIB.

Pese a esta prociclicidad, el esfuerzo de los países ha llevado a aumentos relativos de sus presupuestos educativos en función del PIB; el crecimiento económico en esta década ha facilitado en gran medida la extensión de los servicios educativos. De este modo, el gasto educativo de los países sobre los que se cuenta con suficiente información aumentó, en promedio, del 3,1% del PIB en 1990 al 3,6% en 2000 y al 4,2% en 2008. Dado que entre 1990 y 2008 el producto interno bruto regional casi se duplicó (un 3,4% anual y un 84% en todo el período), la expansión absoluta del gasto público en educación en la región fue del 5% anual o del 140% en todo el período; expresado como gasto por habitante, el aumento promedio se elevó de 86 dólares por persona en 1990, a 119 dólares en 2000 y a 171 dólares en 2008.

CUADRO 2: América Latina (18 países): indicadores de gasto público en educación 1990 y 2008^c
(En porcentajes y dólares de 2000)

	Gasto en educación como % del PIB		Gasto en educación por habitante		Población en edad de estar en primaria o secundaria		Gasto (primaria y secundaria) por población en edad de estudiar a/	
	1990	2008	1990	2008	1990	2008	1990	2008
Argentina	3.4	4.9	190	489	23.7	20.6	616	1773
Bolivia (Est. Pluri. de)	2.7	6.7	23	76	29.2	27.8	70	166
Brasil	4.6	5.3	154	232	24.6	19.3	349	911
Chile	2.7	3.6	83	224	22.3	19.8	258	837
Colombia	2.8	5.1	59	147	25.3	21.4	139	531
Costa Rica	4.5	5.2	140	268	23.8	20.2	331	974
Ecuador	2.6	2.1	34	36 ^{b/}	29.3	24.7	72	120
El Salvador	2.0	3.6	33	82	31.4	25.2	70	196
Guatemala	1.4	3.2	20	61	28.8	27.8	43	160
Honduras	3.7	7.0	39	101 ^{b/}	30.7	29.0	84	288
México	4.0	5.8	197	378	27.8	21.6	398	1185
Nicaragua	4.4	3.2	30	29 ^{b/}	30.8	26.3	37	49
Panamá	5.4	4.1	159	229	26.9	22.8	356	463
Paraguay	1.1	4.1	15	62	29.0	26.8	35	173
Perú	1.5	2.7	25	81	26.5	22.2	48	269
República Dominicana	2.0	2.5	37	91	28.7	25.1	80	279
Uruguay	3.1	3.1	169	272 ^{b/}	20.8	18.9	551	998
Venezuela (Rep. Bol. de)	3.1	3.8	150	227	25.7	21.7	144	515
Promedio simple	3.1	4.2	86.5	171.4	27.0	23.4	205	549

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS) y CEPAL/Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), "Metas Educativas 2021: estudio de costos", Documentos de proyecto, N° 327 (LC/W.327), Santiago de Chile [en línea] <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/40520/metas-educativas-2021.pdf>, 2010.

a Las cifras corresponden a la clasificación administrativa del gasto público y pueden no coincidir con las derivadas de la clasificación funcional.

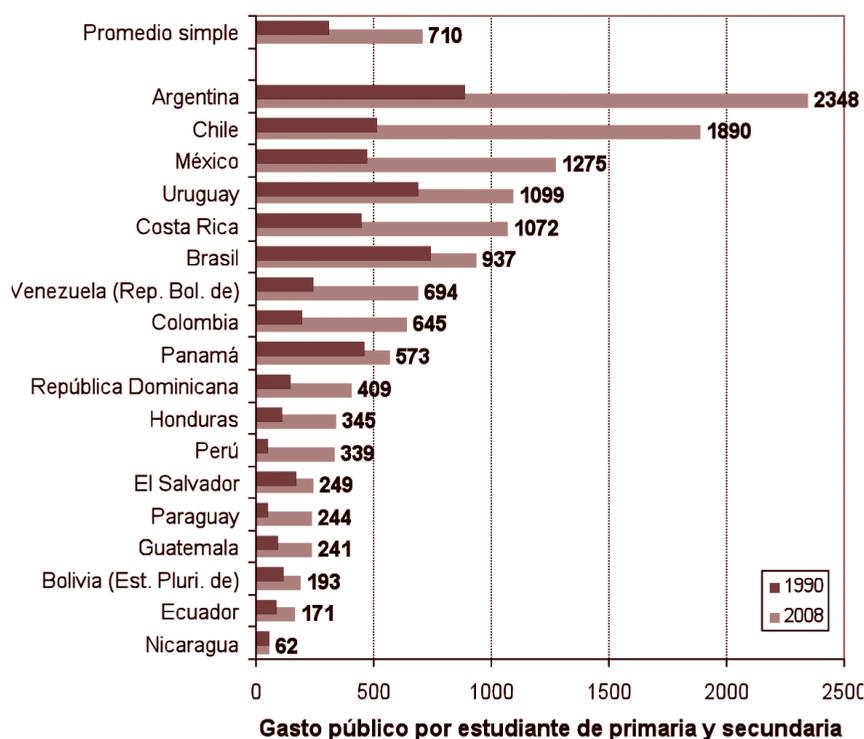
b Población en edad de estudiar en primaria y secundaria según la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) de 1997.

c Estimaciones sobre la base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS).

Las cifras anteriores esconden una gran heterogeneidad de situaciones, tanto respecto del nivel de gasto per cápita como en cuanto a su velocidad de incremento: países como el Ecuador, El Salvador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Nicaragua, el Paraguay, el Perú y la República Dominicana destinaban menos de 100 dólares por habitante a la educación en 2008, mientras que la Argentina, Costa Rica, México y el Uruguay superaban los 250 dólares. Asimismo, el Ecuador, Nicaragua y Panamá son los que menos han incrementado su gasto per cápita (el primero incluso lo disminuyó levemente), en tanto que el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, el Paraguay y el Perú al menos lo triplicaron.

El crecimiento económico, las medidas fiscales, el crecimiento y envejecimiento poblacional y el aumento de la cobertura educativa, entre otros, ocasionaron incrementos dispares del gasto público por estudiante de enseñanza primaria y secundaria. Por una parte, la Argentina, Chile, Costa Rica y México han aumentado su gasto público por estudiante en 600 dólares o más en todo el período y todos los países de América Latina, incluido el Uruguay, alcanzan un nivel superior a los 1.000 dólares por estudiante.

GRAFICO 9: América Latina (18 países): gasto público por estudiante de primaria y secundaria ^{a/}
(En dólares de 2000)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Instituto de Estadísticas de UNESCO (UNESCO/UIS) y de CEPAL/OEI, 2010.

^{a/} Ordenado según el gasto por estudiante de 2008.

En contraste, el Ecuador, El Salvador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala y Panamá han observado un incremento inferior a 150 dólares por estudiante en prácticamente dos décadas. De acuerdo con la información disponible, Nicaragua no registra aumentos significativos del gasto por estudiante entre 1990 y 2008. Cabe señalar que dentro del grupo de países que han registrado pocos incrementos en esta materia, Panamá efectúa un gasto superior a 500 dólares por estudiante y El Salvador y Guatemala registran un nivel en torno a los 250 dólares (véase el gráfico 9). En promedio, en la región el incremento del gasto dirigido a estudiantes que asisten a escuelas públicas se duplicó con creces (aumento del 4,7% anual).

El gasto por estudiante se ha incrementado de manera marcada, aunque esto obedece, en gran medida, al significativo crecimiento económico de las últimas dos décadas. También han sido relevantes las propias acciones de los Estados orientadas a aumentar la relevancia de este gasto en el presupuesto. Si bien el envejecimiento poblacional y la disminución de la proporción de personas en edad de estudiar favorecieron su reducción, un factor que ha dificultado incrementos mayores del gasto por estudiante es precisamente la expansión de la cobertura educativa. Pero esta expansión también propició que el gasto educativo fuera más progresivo, ya que al menos en los niveles preescolar, primario y secundario inferior, se destina en mayor proporción a estudiantes de menores ingresos.

El gasto en la educación primaria es el más progresivo en la región. Esto se debe en gran medida a que ha alcanzado prácticamente una cobertura universal en la gran mayoría de los países. Le sigue en progresividad el gasto en educación preescolar. Sin embargo, en la mayoría de los países este nivel no es obligatorio, por lo que su cobertura es relativamente baja, sobre todo

en los sectores de bajos ingresos. Las familias de altos ingresos suelen utilizar servicios de carácter privado en este nivel.

En el nivel secundario inferior todavía el gasto es progresivo en términos absolutos, ya que en todos los países la asistencia es aún obligatoria y el acceso es generalizado. Sin embargo, ya en los últimos años de la educación secundaria el acceso entre los estratos de menores ingresos disminuye fuertemente, por lo que la distribución del gasto público comienza allí a ser levemente regresiva, concentrada en los estratos de ingreso medio, ya que la participación privada en los servicios de educación secundaria es más alta: en promedio, 25% de los estudiantes de la región van a escuelas privadas, en su mayoría de estratos de altos ingresos.

El gasto en educación postsecundaria, y especialmente en la universitaria, es abiertamente regresivo, favoreciendo más a los estudiantes provenientes de familias más acomodadas. Esto ha alimentado posiciones proclives a reducir el gasto público en educación postsecundaria y redestinarlo a niveles inferiores, donde se podrá focalizar mejor en los estratos de menores ingresos. Sin embargo, y puesto que en los sistemas educativos operan más bien mecanismos de autofocalización, es precisamente la existencia de educación superior pública la que da a los sectores de más bajos ingresos opción de efectiva movilidad social. El esfuerzo público debe orientarse, por tanto, a lograr que una cada vez mayor proporción de estudiantes de bajos ingresos continúe sus estudios postsecundarios y así aumentar la progresividad del gasto en este nivel.

Para analizar cómo se puede lograr una mayor igualdad en América Latina y el Caribe es fundamental contar con un enfoque que tenga en cuenta las distintas generaciones y el ciclo de vida. El análisis de las

cuentas nacionales de transferencias constituye una valiosa referencia para el debate de políticas públicas y para examinar desde la perspectiva intergeneracional el esquema de asignación de transferencias públicas y privadas. Con ello es posible determinar ciertos “sesgos generacionales” del Estado en sus funciones de provisión del bienestar y de la formación de capital humano.

En América Latina los Estados y sus transferencias pesan poco en la estructura de consumo de las familias con niños y adolescentes. Mientras en muchos países de la OCDE el consumo de las personas de entre 0 y 19 años se nutre de partes casi iguales de transferencias familiares y transferencias del Estado, en América Latina el promedio del componente de transferencias estatales no supera el 20% para dicho grupo etáreo. Esto implica que el impacto redistributivo es muy restringido en relación al ingreso primario de las familias. No debe, pues, extrañar la persistencia de la desigualdad luego de las transferencias públicas orientadas a las familias con niños y jóvenes.

A esta limitación se suma la baja eficacia de los sistemas educativos (los que concentran buena parte de las transferencias públicas hacia la población más joven) para generar logros que reviertan las estructuras de desigualdad de origen. En suma, la región enfrenta enormes desafíos para activar el rol redistributivo y de combate intertemporal a la desigualdad por parte de los Estados.

5. DESAFÍOS DE POLÍTICAS PARA LA REGIÓN

Para revertir la reproducción intergeneracional de oportunidades educacionales, la política educativa tiene que vincularse a otros esfuerzos de promoción y protección social. En cuanto a intervenciones al interior del propio sistema, hay factores claves a destacar:

1. Extensión de la cobertura de enseñanza inicial

En todos los países de la región se ha establecido la obligatoriedad de, por lo menos, la enseñanza primaria (6 años). Sin embargo, en los últimos años en gran parte de ellos se ha rebajado la edad de inicio de la educación y se ha incluido a la enseñanza preescolar en la etapa de enseñanza obligatoria. El país que ha incluido más años de educación preescolar obligatoria es México con 3 años (de los 3 a los 6 años de edad); lo siguen Chile, El Salvador, Guatemala, Panamá y el Uruguay con 2 años obligatorios de educación preescolar (de los 4 a los 6 años de edad).

El cuidado institucional con financiamiento público para niños menores de seis años tiene beneficios bien documentados. Facilita, por un lado, la integración de la mujer al mercado laboral, aumentando los recursos del hogar y la autonomía de la mujer. Esto, para la cohorte juvenil, se constituye en una oportunidad para las madres jóvenes, quienes pueden así tener más tiempo disponible para continuar sus estudios y no interrumpir su ciclo formativo. En la medida que el cuidado intra-escuela provee apoyo alimentario, de salud y de estimulación temprano, compensa las deficiencias que se viven en los hogares de menores recursos.

Estos cuidados inciden positivamente en el futuro desarrollo de los niños, pues son esenciales para el desarrollo cognitivo, psicomotor, la capacidad de atención y los niveles de actividad, teniendo un impacto importante sobre las perspectivas educacionales futuras del infante en los ciclos educativos posteriores. Una ampliación de la oferta educativa preescolar (3 a 5 años) e inicial (0 a 3 años) y las debidas políticas que atiendan y faciliten el acceso a los sectores más vulnerables, contribuirán al fortalecimiento de una base educativa significativa en la lucha contra problemas como la deserción y la repitencia.

2. Extensión de la jornada escolar en el nivel de primaria

En la mayoría de los países de la región, la principal oferta de jornada extendida y de mejor calidad es privada y su cobertura depende de la capacidad de pago de las familias, con la consiguiente segmentación (CEPAL, 2010a). Los principales esfuerzos de extensión de jornada en el ámbito de educación pública se han hecho a nivel de secundaria. Los países que han hecho mayores esfuerzos por extender su jornada a nivel de primaria son Cuba, Chile y Colombia.

Los avances en los modelos pedagógicos actuales y las necesidades educativas del mundo moderno hacen que sea cada vez más importante contar con jornadas escolares extendidas. De una jornada más extensa se espera que cambie la relación entre tiempo de trabajo y tiempo de descanso, y que aumente el trabajo pedagógico para los alumnos en la escuela, reduciendo el tiempo de las tareas para la casa.

Esto es especialmente importante para aquellos estudiantes que en el hogar no cuentan con un clima educativo y con espacios que estimulen y apoyen su formación de modo adecuado. La jornada completa trae además, externalidades positivas para las familias, aliviando la preocupación por el cuidado extraescolar, incluyendo la alimentación y la prevención de conductas de riesgo.

Los cambios en la jornada en general requieren la ampliación de los espacios escolares, la mejora del equipamiento disponible en la escuela y la consideración de la infraestructura y los costos asociados a la alimentación adicional para los estudiantes. Para poder aplicar este aumento de jornada, es necesario contar con una asignación de recursos acorde a las necesidades de cada establecimiento, como la provisión de agua potable, servicios higiénicos suficientes, así como recursos educativos—bibliotecas, laboratorios de computación, entre otros— que aseguren un mejoramiento en la calidad del ambiente educativo. En efecto, las condiciones en que se encuentre el establecimiento educativo pueden influir negativa o positivamente en los estudiantes. Otro costo muy relevante asociado a la implementación efectiva de un aumento de jornada es la consideración del cuerpo docente. El aumento de la jornada tiene costos asociados a los cambios en el tipo de contratación y las horas de trabajo, que deben tenerse en cuenta cuando se planifica el cambio.

3. Incorporación de la tecnología digital en la educación como una oportunidad de frontera frente a la batalla de la equidad

La definición de los criterios para seleccionar modelos de incorporación de las TIC a las prácticas

de enseñanza debe estar subordinada a las metas que plantean los Estados para la educación en cada país. Uno de las metas prioritarias de los Estados latinoamericanos, así como de los responsables de sus sistemas educativos, es utilizar la universalización del acceso a las competencias informáticas como una herramienta clave en la lucha por disociar orígenes sociales de logros en los aprendizajes, lo que se concibe como un paso fundamental en la reducción de la pobreza y la desigualdad y en el fortalecimiento de la integración social.

La escuela debe desempeñar un papel fundamental para compensar las desigualdades de origen en este ámbito adicional, como equiparse para brindar mayor y mejor acceso a quienes no pueden acceder a la tecnología en el hogar, profundizar la penetración para incrementar el tiempo de uso por alumno y brindar orientación pedagógica que motive a los alumnos a utilizar la tecnología en sus investigaciones y tareas escolares de manera autónoma.

Tal como se plantea en la investigación de la CEPAL sobre el impacto social de la incorporación de las TIC a partir de los sistemas educativos (CEPAL, 2010), la mayoría de los sistemas educativos de la región enfrenta un escenario que les exige duplicar la apuesta por la equidad en la medida que a los problemas que heredaron y no pudieron resolver se agregan los que plantea la incorporación de las TIC en los procesos de aprendizaje. Ante la magnitud de los desafíos no parece razonable esperar que el sistema educativo pueda hacer ese aporte sin el apoyo sostenido de otras instituciones primordiales de la sociedad.

4. Apoyo a las familias por vía de los programas de transferencias condicionadas (PTC)

La política pública no puede obviar el papel del entorno familiar en la reproducción intergeneracional de las desigualdades. Es muy relevante ensayar instrumentos y estrategias que apoyen la retención de los estudiantes en el sistema durante esta etapa escolar, vale decir, avanzar en progresión escolar sostenida y oportuna.

Al respecto es importante considerar uno de los pilares que en las últimas dos décadas los países han construido para comprometer a las familias de menores ingresos a apoyar la permanencia de los hijos en el sistema educativo, a saber, los PTC. Tienen la virtud que mejoran, aunque sea marginalmente, los recursos monetarios de los hogares pobres y previenen contra la deserción escolar por costos de oportunidad (la continuidad escolar es parte del contrato mismo de los programas de transferencias).

Pero dado que ya en la educación primaria se tiende a la cobertura universal y que la mayor deserción de jóvenes de familias vulnerables se da en secundaria (pues por su edad, pesa más el costo de oportunidad ante la caída de ingresos familiares), resulta clave extender el beneficio para hijos en edad de escolaridad a lo largo del ciclo secundario.

5. Articulación del sistema de formación para el trabajo

El camino de la juventud hacia el mundo del trabajo está muy segmentado según logros educativos. La

formación de competencias en jóvenes de entre 15 y 20 años es muy relevante para que puedan integrarse de manera adecuada al mercado laboral con oportunidades significativas para su futuro. Por lo tanto, se requieren esfuerzos públicos que focalicen esfuerzos en este ámbito de la enseñanza, vinculando esta oferta educativa con el sector productivo.

Este amplio campo de formación para el trabajo abarca una variedad de actividades de aprendizaje difíciles de clasificar. La cobertura y tipo de oferta de este nivel de enseñanza son muy heterogéneas. En los países desarrollados, sobre todo europeos, tiene una cobertura y un impacto mucho mayores.

6. Compatibilizar la calidad formativa del sistema de educación superior con expansión del acceso a sectores excluidos

En las últimas décadas, el sistema de educación superior en América Latina y el Caribe ha presentado gran expansión y crecimiento. Sin embargo, su cobertura es aún muy restringida y se ha concentrado en los niveles de ingresos medios y altos. Para asegurar mayor igualdad de oportunidades en este nivel se requieren políticas que compensen la falta de recursos monetarios y tiempo de los jóvenes que egresan de secundaria y tienen que trabajar para sobrevivir o aportar a sus familias.

La educación universitaria debe atender las exigencias del mundo del trabajo y contribuir a la consolidación de la sociedad del conocimiento, de tal manera de aportar al fortalecimiento de la universidad como centro de producción

y transferencia de conocimiento (Malagón, 2004). En las últimas décadas, el sistema de educación superior en América Latina y el Caribe se ha expandido y ha crecido significativamente. Sin embargo, como se menciona en secciones anteriores de este capítulo, su cobertura es aún muy restringida y se ha centrado en los niveles de ingresos medios y altos.

REFERENCIAS

- CEPAL (2008). Panorama social de América Latina 2008, LC/G.2402-P/E, Diciembre 2008.
- _ (2010): La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir, LC/G.2432(SES.33/3), 31 de Mayo de 2010.
- _ (2010b). Serie Políticas Sociales N°166. Kaztman, Rubén. Impacto Social de la incorporación de las TIC en el sistema educativo. LC/L.3254-P.
- _ (2010c) Serie Políticas Sociales N°167 .Sunkel, Guillermo y Trucco, Daniela. TIC para la educación en América Latina. Riesgos y oportunidades. Santiago, Chile. LC/L.3266-P.
- _ (2011) Serie Políticas Sociales N° 169. Sunkel, Guillermo, Trucco, Daniela y Möller, Sebastián. Aprender y Enseñar con Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en América Latina. Potenciales Beneficios. LC/L.3291-P.
- CEPAL/OEI (2010). Metas Educativas 2021: estudio de costos (LC/W.327). Santiago, Chile
- Gallart, María Antonia (2002). Tendencias y desafíos en la interacción entre la educación y el trabajo. En: de Ibarrola, M., Coord. Desarrollo local y formación: hacia una mirada integral de la formación de los jóvenes para el trabajo. Montevideo: Cinterfor, 2002. (Herramientas para la Transformación, 18).
- Jacinto, Claudia (2010). Formación Profesional y Cohesión Social. Fundación Carolina. Documento de Trabajo N°41.
- OCDE (2001). "Knowledge and Skills for Life, first results from the OECD Programme for International Student Assessment (PISA) 2000".
- _ (2009). PISA 2006 Technical Report. Versión electrónica en: <http://www.pisa.oecd.org/dataoecd/0/47/42025182.pdf>
- (2010). Learning for Jobs.
- UNESCO/OREALC (2005). La educación técnica y profesional de nivel medio en siete países de América Latina. Hacia un estado del arte, OREALC Santiago de Chile.
- UNESCO/UNEVOC (2006). Participation in formal technical and Vocational education and training programmes worldwide. An initial statistical study. Montreal, Canadá.



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Enrique Delpiano 2058, Providencia, Santiago de Chile
Tel.: +56 (2) 472 46 06 / Fax.: +56 (2) 655 10 50

<http://www.unesco.org/santiago>