



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



Educación de Calidad
para Todos



SEP

SECRETARÍA DE
EDUCACIÓN PÚBLICA

**Informe
Regional sobre
la Educación
para Todos en
América Latina
y el Caribe**

Logros y retos más allá del

2015

**Reunión Mundial de Educación para
Todos**

UNESCO,
Paris,
noviembre
21 -23, 2012

Introducción

El presente informe ha sido elaborado para la Reunión Mundial de Educación para Todos que se realizará en la sede central de UNESCO en París, desde el 21 al 23 de noviembre 2012. Esta reunión tendrá como objetivo principal analizar el progreso hacia el cumplimiento de las metas de Educación para Todos (EPT) y acordar medidas en materia de seguimiento.

El presente informe servirá como insumo para la reunión, dando cuenta del avance de América Latina y el Caribe hacia los compromisos de EPT, identificando los desafíos pendientes en la educación en esta región y proporcionando ideas sobre estrategias e iniciativas que sirvan para abordar esos retos al 2015 y más allá.

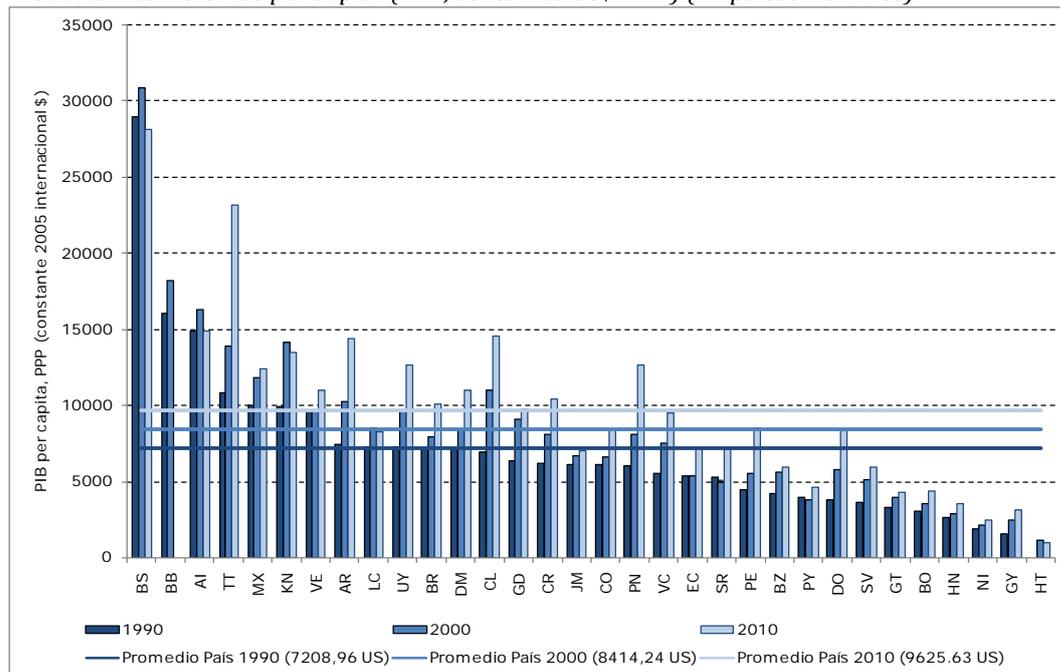
La primera parte de este informe se refiere al contexto socio-político de la región. A continuación se presenta un diagnóstico del estado de avance en el cumplimiento de las seis metas de EPT para los países de América Latina y el Caribe. La tercera parte identifica un conjunto de desafíos para alcanzar las metas EPT al 2015 para la región. Finalmente se presentan los temas relevantes que debiesen ser parte de una agenda de discusión en la perspectiva post-2015.

Para este reporte se revisaron los GMR desde el año 2002 al 2011, además de otras publicaciones de diversas agencias de las Naciones Unidas, sobre los diversos temas relacionados con los objetivos de la EPT, además de literatura académica sobre temas específicos. En el aspecto estadístico, se utilizó las bases de datos más actualizados disponibles, principalmente en UNESCO, pero también en otras agencias de cooperación internacional, como CEPAL y el Banco Mundial.

1. Contexto Socio - Político

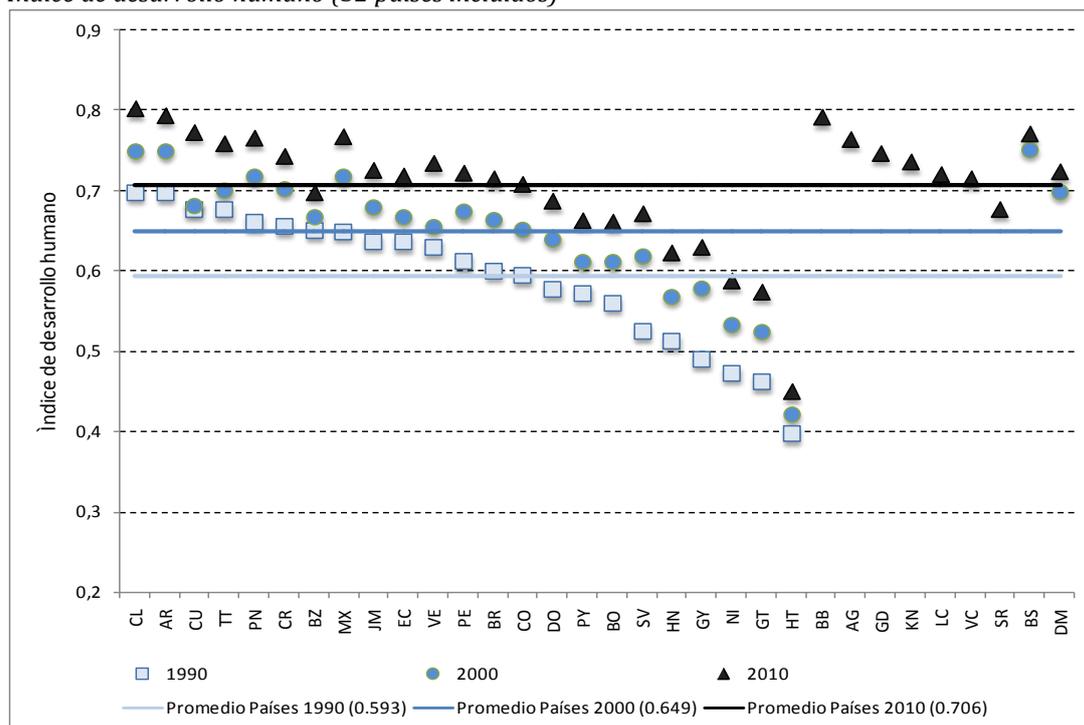
En términos generales, la situación económica de los países de América Latina y el Caribe fue relativamente favorable durante la mayor parte de la década de los 2000, con un crecimiento generalizado y sostenido del Producto Interno Bruto per cápita, que sólo fue interrumpido por la crisis financiera internacional iniciada en 2008. Previo a la crisis, CEPAL había estimado un crecimiento anual promedio del PIB de casi 5% para los países de la región. Más aun, este crecimiento económico logró proyectar a la década pasada la tendencia favorable que la mayoría de los países de la región había experimentado desde los años 1990, situación que se observó (con variaciones importantes, eso sí) en prácticamente todos los países de la región. Así, el PIB por habitante promedio de los 32 países con información disponible aumentó desde aproximadamente US\$ 7,200 en 1990, a US\$ 8,400 en 2000, para llegar a US\$ 9,600 en 2010. Ciertamente, las desigualdades entre países de la región siguen siendo muy marcadas y han tendido a aumentar en las últimas décadas: hacia 2010, mientras cinco países ya contaban con un ingreso per cápita de alrededor de US\$ 15,000, otros siete no alcanzaban los US\$ 5,000.

Producto interno bruto per cápita (PPP, constante US\$2005) (32 países incluidos)



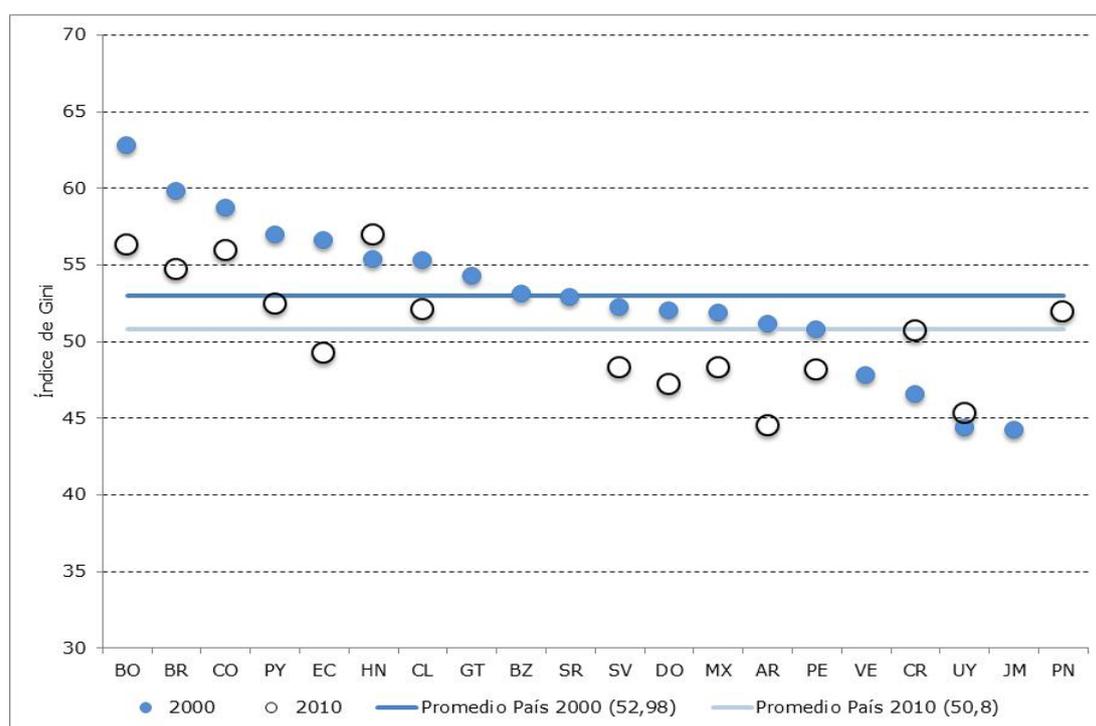
En términos generales, de acuerdo al índice estimado por PNUD, se podría afirmar que durante las dos décadas pasadas (y especialmente la última), la mayoría de los países de América Latina y el Caribe para los que se cuenta con información comparable, pasaron de un nivel de desarrollo humano “medio” a uno “alto”, según la clasificación usada por PNUD. Hacia 2010, sólo Haití permanecía en la región como un país de bajo desarrollo humano.

Índice de desarrollo humano (32 países incluidos)



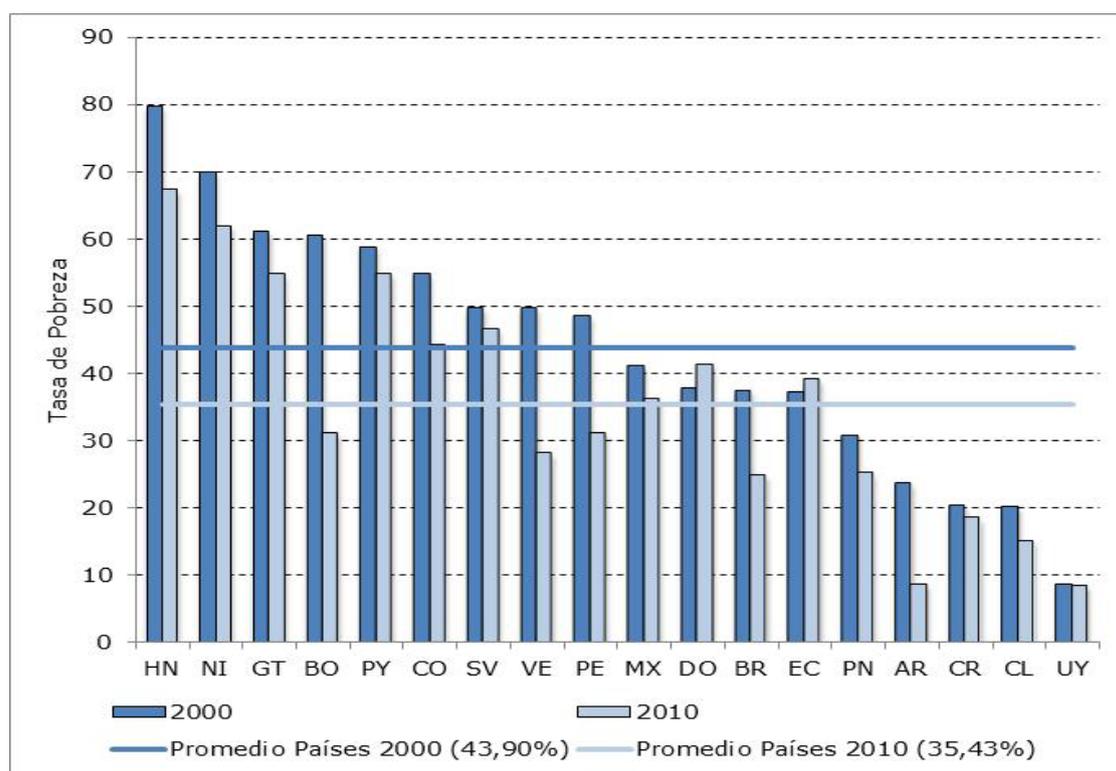
Aunque el PIB per cápita proporciona una buena imagen de conjunto de la situación económica de los países, la existencia de fuertes desigualdades en América Latina al interior de los países obliga a tomar en cuenta la forma en que dicho crecimiento se distribuye entre los hogares: como se sabe, ésta es la región del mundo con el mayor desbalance en la distribución del ingreso. En este sentido, el avance ha sido muy lento en la última década, puesto que el coeficiente Gini de distribución del ingreso apenas se redujo de aproximadamente 0,53 a 0,51 entre 2000 y 2010, manteniéndose en niveles comparativamente muy elevados (en general los países de mayores ingresos tienden a tener coeficientes Gini en el rango de 0,25 - 0,35).

Índice de Gini de distribución del ingreso (20 países incluidos)



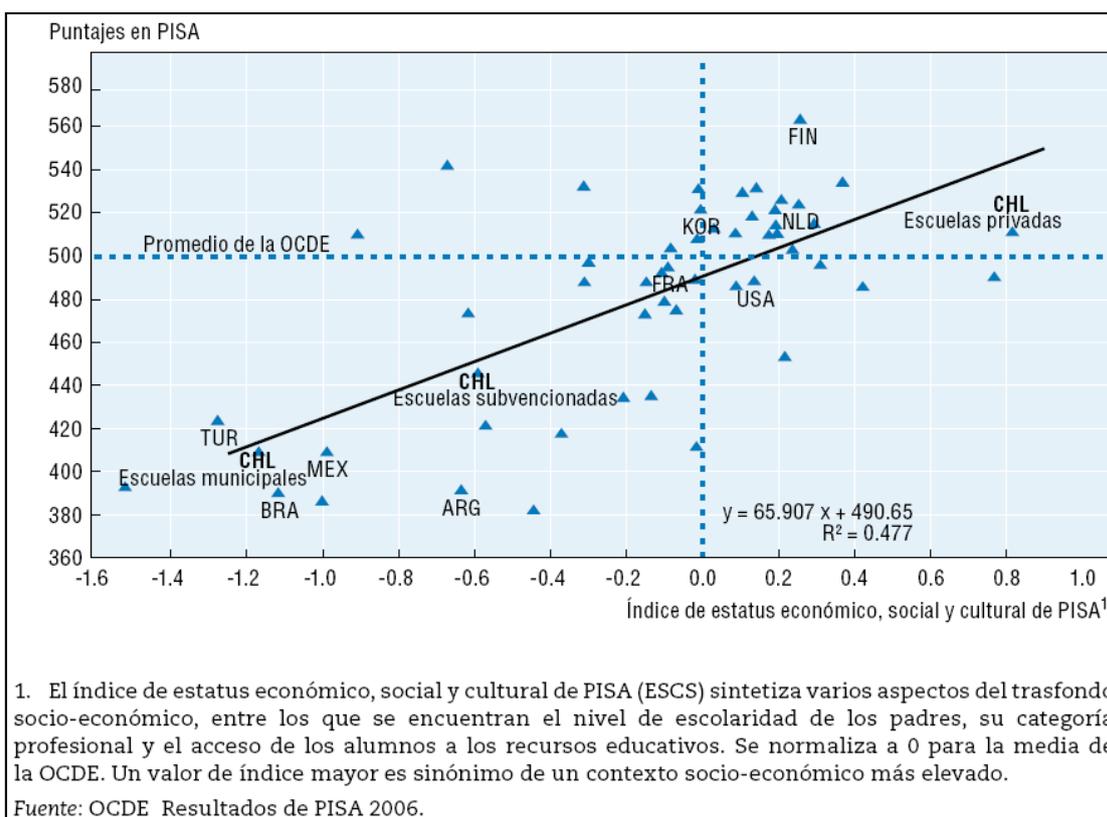
Probablemente, la variable de contexto más relevante de observar para la evolución de la situación educativa de la región sea la condición de pobreza de las familias, pues ésta afecta tanto la participación en la educación como el aprovechamiento que los alumnos hacen de las oportunidades educativas. Entre 2000 y 2010, el promedio de personas cuyos ingresos les situaban bajo la línea de la pobreza disminuyó desde 43,9% a 35,4% entre los países de América Latina, es decir, una reducción de alrededor del 20%; además, en sólo 2 de los 18 países para los que se cuenta con datos comparables, la pobreza aumentó levemente durante la década pasada; en contraste, particularmente notables fueron los casos de Bolivia, Venezuela y Argentina, que redujeron a prácticamente la mitad sus tasas de pobreza durante el período. A pesar de estos avances, no se debe perder de vista que la incidencia de la pobreza en América Latina continúa siendo un enorme obstáculo para la expansión y mejoramiento de la educación de su población infantil y juvenil, al afectar en promedio a alrededor de un tercio de la población de cada país.

Población bajo la línea de pobreza (según línea de pobreza nacional, en %) (18 países incluidos)



La inequidad económica señalada se ve reflejada en el estado de la educación también: mientras que, por ejemplo, en un país como Chile el desempeño en las escuelas secundarias privadas (es decir, las escuelas donde va la mayoría de los estudiantes del segmento de los 5% más privilegiados del país) está al nivel de los mejores países del OCDE, las escuelas públicas, donde va la mayoría de los estudiantes, está entre los peores, no solamente de los países de la OCDE si no de los países participantes del PISA en general (ver imagen más abajo).

Resultados PISA por tipo de escuelas en Chile (pública; privada subsidiada; privada)



A propósito, cabe destacar que, generalmente, ejes de desigualdades, en la región, están mucho más definidos por variables como lugar (urbano – rural), pertenencia a una minoría étnica / cultural o estatus socioeconómico, y mucho menos a género. De hecho, en varios países de la región mujeres constituyen la mayoría de los matriculados en educación terciaria. La única excepción a la regla general se ve en el Caribe, donde hombres parecen tener una distinta desventaja educativa. Hasta la tasa de alfabetización es más baja para hombres que para mujeres en esta sub-región.

Es por lo ante-expuesto que la UNESCO ha vinculado los temas de equidad y calidad de la educación en su programa de trabajo en la región.

2. La Situación Actual

Principales eventos e iniciativas desde la última reunión de EPT en el in 2011

Para fortalecer la coordinación con redes regionales y organismos subregionales y favorecer el intercambio de ideas y experiencias entre los ministros y autoridades educativas de la región, UNESCO participó en los siguientes foros político – técnicos desde la última reunión mundial sobre Educación para Todos:

- Reunión conjunta de viceministros de Educación entre la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y la OREALC UNESCO Santiago, que analizó temas sobre s evaluación educativa, Bogotá, Colombia, 18 de marzo de 2011. Ambos organismos han establecido una alianza de colaboración en educación en Iberoamérica.
- Reunión Regional de ECOSOC: Los días 12 y 13 de mayo se realizó, en Buenos Aires, Argentina, la Reunión Regional preparatoria de la Comisión Económica de las Naciones Unidas (ECOSOC) bajo el tema 'Desafíos Educativos clave para América Latina y el Caribe: Profesores, Calidad y Equidad' (ECOSOC AMR). Esta reunión fue una instancia preparatoria para el Examen Ministerial Anual 2011 de ECOSOC, que se celebró en la Sede de las Naciones Unidas en Ginebra en julio de 2011, titulado “Implementación de objetivos y compromisos internacionales acordados en materia educativa”. El propósito de la reunión fue examinar los avances hacia las metas EPT, y las recomendaciones de políticas públicas consideradas clave para la región con miras al 2015 y más allá.

Durante los dos días de sesión, los participantes abordaron múltiples temáticas prioritarias en América Latina y el Caribe: el fortalecimiento docente, las tecnologías de información y comunicación (TICs) en la educación, la calidad y equidad y la nueva agenda educativa regional. La desigualdad fue señalada como la gran tarea pendiente en América Latina y el Caribe, considerada fundamental para lograr la calidad de la educación, la segunda gran deuda de los sistemas educativos de la región. De igual modo, se acordó avanzar en la convergencia de agendas educacionales y temas estratégicos, por parte de los organismos internacionales de cooperación, a fin de armonizar los programas existentes.

- Seminario conjunto UNESCO – UNICEF ‘Derecho a una Educación de Calidad para todos en América Latina y el Caribe’. Del 20 al 22 de septiembre de 2011 se reunieron en Cartagena de Indias, Colombia, representantes de ministerios de educación de 25 países para participar en un seminario conjunto de la UNESCO y UNICEF sobre calidad y equidad en la educación. El seminario tuvo cómo público objetivo a directores de Evaluación Educativa de los países de la región. El propósito fue avanzar hacia un entendimiento regional de los conceptos de calidad y equidad en educación, de la primera infancia hasta la madurez, y como pueden ser medidos y evaluados en un contexto de

diversidad. El evento estimuló una discusión substantiva en tres áreas de trabajo: conceptualización de calidad y equidad; desarrollo de indicadores para estos conceptos, y políticas educativas de mejoramiento de la calidad de la educación. Durante los tres días del evento, expertos de la región en estos temas presentaron experiencias como también hallazgos de investigación sobre calidad de la educación.

- Reunión Técnica “Desafíos clave para la calidad de la educación en América latina y el Caribe: docentes y evaluación”: durante el 28 y 29 de mayo de 2012 se llevó a cabo en Ciudad de Panamá, Panamá. Los objetivos principales de esta fueron compartir el trabajo de la UNESCO en el marco de su Estrategia Regional de Docentes e identificar oportunidades y desafíos de la calidad de la educación en América Latina y el Caribe, considerando el rol clave que tienen los docentes para su mejoramiento.
- Taller “Tendencias globales y regionales de evaluación de la calidad educativa y autoevaluación institucional”: organizado en conjunto con UNICEF Argentina, el objetivo de este taller fue analizar las tendencias globales y regionales en evaluación de la calidad educativa y compartir el conocimiento acumulado en América Latina y el Caribe. El taller se realizó en Buenos Aires, Argentina, los días 9 y 10 de agosto de 2012.

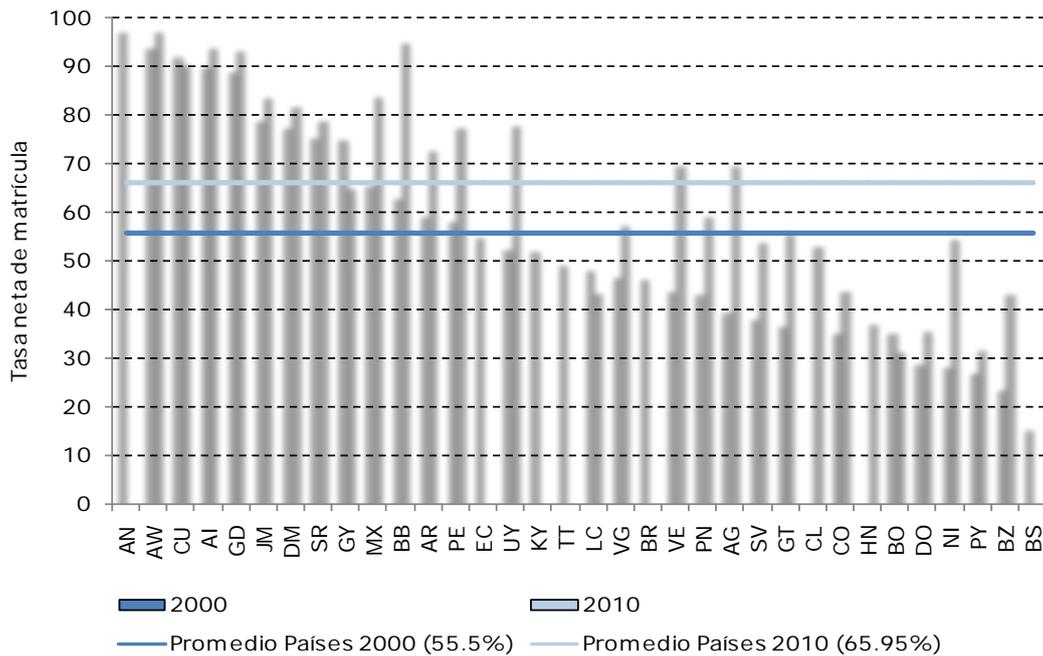
Breve resumen del progreso hacia las metas de EPT: ¿Cuán cerca está la región de alcanzar EPT al 2015?

Meta 1:

“Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos”.

En cuanto a las oportunidades educacionales, en términos generales los países de América Latina y el Caribe han avanzado lentamente en expandir el acceso de los niños pequeños a la educación preprimaria. En efecto, el promedio regional de la tasa neta de matrícula en educación preprimaria aumentó desde un 55,5% en 1990 a un 66% en 2010; esta tendencia positiva se observó –aunque con importantes variaciones- en la gran mayoría de los países para los que se cuenta con datos comparables (22 de 26 países). Es probable que la enorme heterogeneidad de situaciones en la región (que va desde un grupo de países con cobertura alrededor del 90% a otros con cobertura en torno al 40%), no directamente vinculada al nivel de recursos de los países, refleje la diferente priorización que estas sociedades han dado a un ciclo educacional tradicionalmente no considerado como parte de la educación obligatoria.

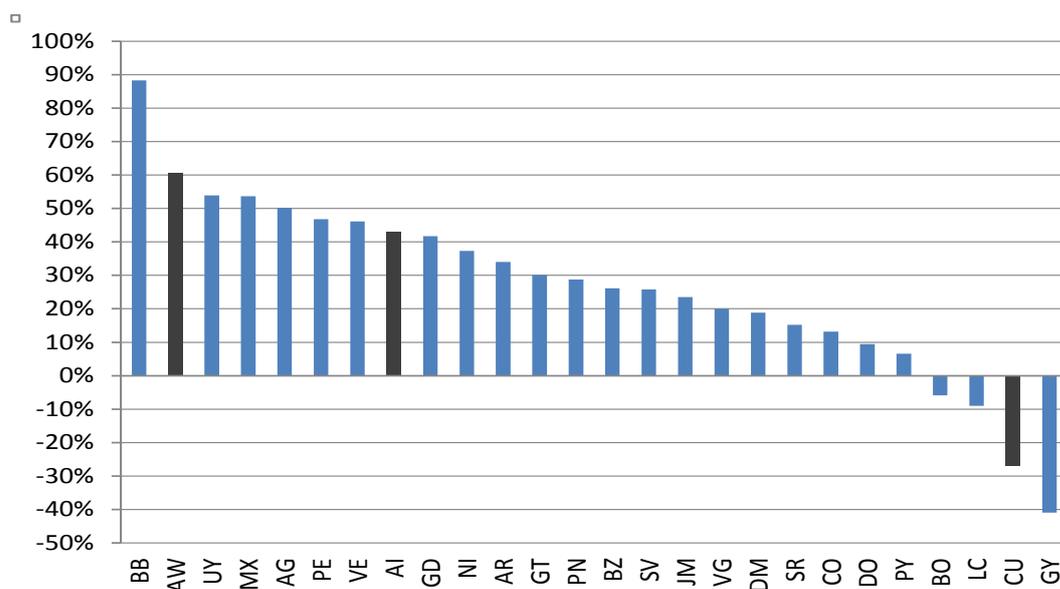
Tasa neta de matrícula en educación preprimaria (34 países incluidos).



Los países de la región presentan una gran variabilidad en cuanto al grado de cumplimiento a 2010 de esta “meta” de educación para todos, que va desde algunos países con avances cercanos a cero (incluyendo retrocesos)¹, hasta otros que lograron cubrir la mitad de la brecha original. El caso más saliente en este sentido es Barbados que durante la década pasada avanzó en casi un 90% hacia la universalización de la educación preprimaria.

¹ Ciertamente, cuando los países alcanzan valores cercanos al 100% este indicador se vuelve muy sensible a pequeñas variaciones. Por eso la interpretación de esta medida debe hacerse siempre considerando la tasa original presentada anteriormente. Para mayor claridad, el gráfico destaca en gris los países con tasas de matrícula superiores al 90% en 2000.

Nivel de avance hacia la universalización de la educación preprimaria. Tasa neta de matrícula en educación preprimaria: fracción de la "tarea" existente al 2000 cubierta al 2010.



La creciente evidencia respecto a los beneficios individuales y sociales de los programas de AEPI, particularmente en sectores desfavorecidos, ha relevado la importancia de asegurar el acceso de estos programas a fin de igualar las oportunidades y reducir las consecuencias intergeneracionales de la pobreza y la desigualdad. Además, el incremento de la participación de la mujer en el mercado laboral, especialmente en el sector de menor ingreso, y el aumento de las familias monoparentales, ha posicionado el acceso a los programas AEIP como un tema prioritario en la región, orientando las políticas públicas en ese sentido (UNESCO, 2007b; UNESCO, 2007a; CEPAL, 2010). Un ejemplo de esto es el caso de Chile, cuyo programa Chile Crece Contigo, en un lapso de 4 años, duplicó la cobertura de la educación pre-escolar para niños entre 2 a 6 años y quintuplicó la oferta de salas cunas, para atender a niños menores de 2 años, focalizándose en los dos quintiles de menores ingresos. Sin embargo, la inversión en primera infancia presenta un desafío fundamental, ya que sus beneficios educativos y de desarrollo están condicionados por la calidad de los programas AEPI (Banco Mundial, 2010).

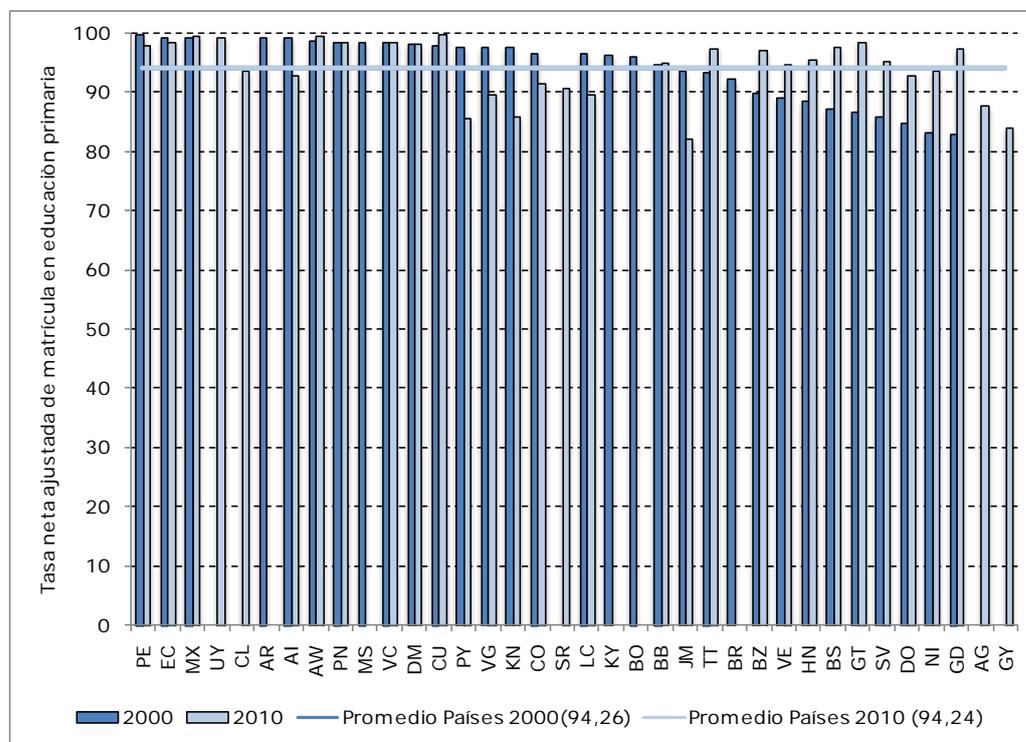
Meta 2:

“Velar por que antes del año 2015 todos los niños, y sobre todo las niñas y los niños que se encuentran en situaciones difíciles, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria, de buena calidad y la terminen”.

En primer lugar, en promedio, la tasa neta ajustada de matrícula en educación primaria mostró un estancamiento, de forma que en 2010 no había progresos respecto de una década atrás; ciertamente, este nulo avance esconde situaciones nacionales de marcados contrastes: mientras algunos países aumentaron fuertemente la escolarización en educación primaria entre 2000 y 2010 (notablemente Granada, Guatemala, Nicaragua, Bahamas, con avances de diez o más puntos porcentuales), otros la disminuyeron de manera importante en el

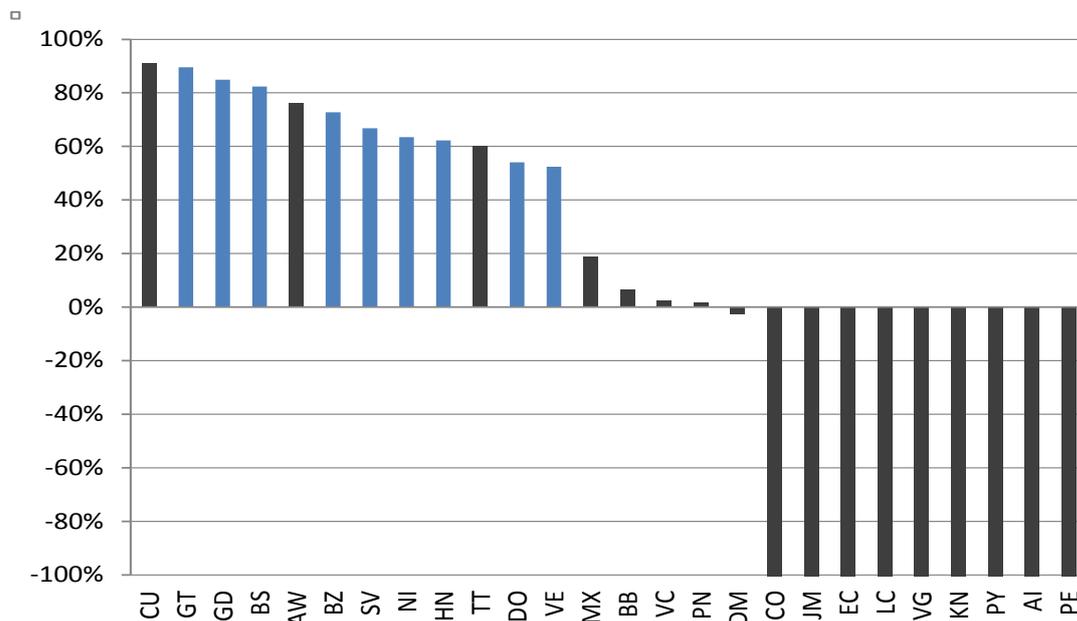
mismo período (como Paraguay, San Kitts y Nevis, y Jamaica). En total, 7 de 26 países con datos comparables disminuyeron significativamente su tasa neta ajustada de matrícula en primaria durante la década pasada.

Tasa neta ajustada de matrícula en educación primaria.



Lograr el acceso universal a la educación primaria es una meta inequívoca del marco de acción de Dakar, por lo que hemos estimado también para este caso el indicador de nivel de cumplimiento a 2010 de la “tarea” existente en 2000. Los resultados se presentan en el gráfico siguiente. En este caso, dado que varios países ya estaban muy cerca de la cobertura completa en 2000, el indicador se vuelve muy sensible a ciertos retrocesos experimentados en el período. Con todo, no se debe obviar el hecho de que algunos de estos países presentaban hacia 2010 tasas cercanas al 80%. Como se ve, los países que han hecho avances durante la década pasada han logrado en general cubrir entre la mitad y el 80% de la brecha original, acercándose varios de ellos hacia una virtual cobertura universal de la educación primaria.

Nivel de avance hacia la universalización de la educación primaria. Tasa neta ajustada de matrícula en educación primaria: fracción de la "tarea" existente al 2000 cubierta al 2010.



La región se encuentra muy cerca de lograr el objetivo de la educación primaria universal, virtualmente alcanzado en países como Cuba, México y Belice. Sin embargo, coincidentemente con el resto del mundo, durante la última década se han estancado los avances en la materia; más aún, como se analizó, existen desigualdades en el nivel y tendencia de la cobertura de la educación primaria incluyendo casos nacionales que retrocedieron en la última década.

Meta 3:

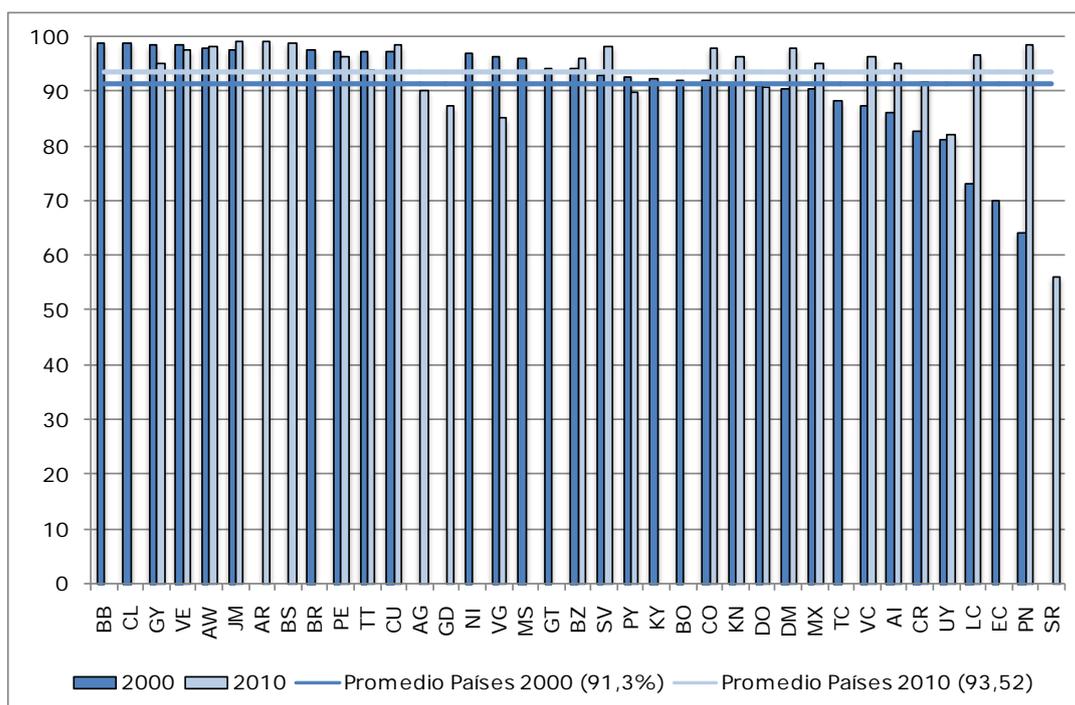
“Velar por que las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos se satisfagan mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa”.

El tercer objetivo de educación para todos contiene una formulación poco precisa en términos operacionales, por lo que no ha sido evidente cuáles son los mejores indicadores para su monitoreo. Crecientemente se ha tendido a considerar el avance en la escolarización a nivel de la enseñanza secundaria como una adecuada “traducción” de este objetivo en términos de educación formal; dado que su enunciado también hace referencia a jóvenes y adultos, hemos incorporado en esta sección una breve mirada al acceso a la educación superior. Ciertamente, un análisis más comprehensivo debiese incluir los programas de capacitación para el trabajo y de certificación de competencias laborales de la población.

La expansión de la educación secundaria se encuentra obviamente limitada por el nivel de conclusión del ciclo primario y la disponibilidad de cupos para los nuevos egresados, que como hemos visto han aumentado y representan en la

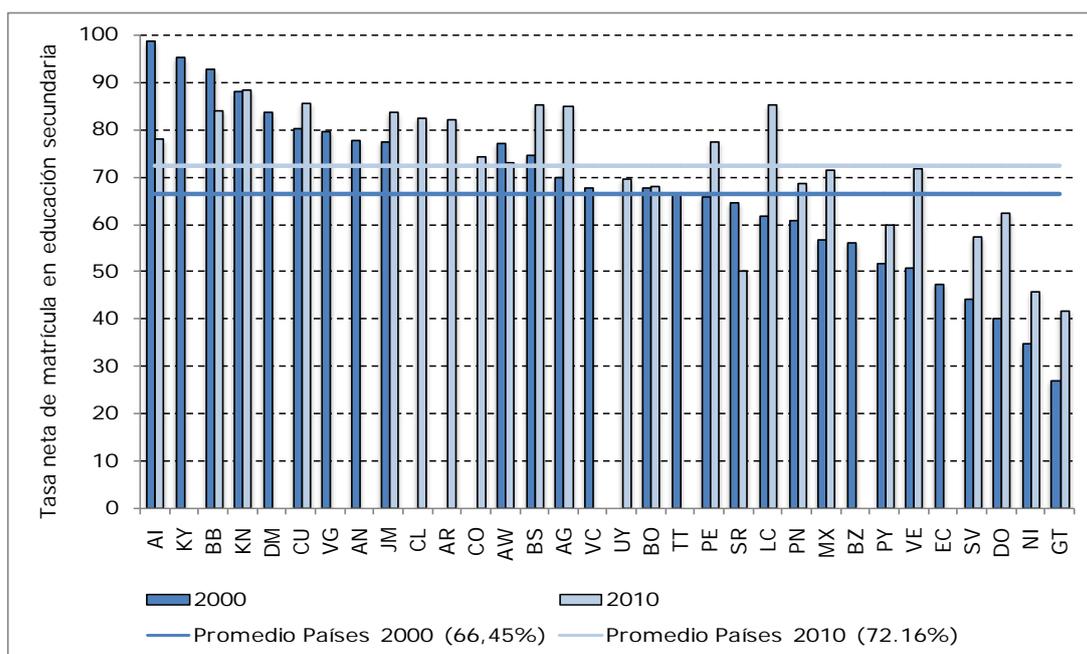
actualidad en promedio poco más del 90% del grupo de edad en América Latina y el Caribe. En este sentido la inmensa mayoría de los países de la región posee tasas relativamente elevadas de transición de alumnos entre la enseñanza primaria y secundaria (es decir, nuevos alumnos que se incorporan a la secundaria y que el año anterior cursaban el último grado de primaria): sólo 4 de 27 con información disponible poseían en 2010 tasas menores al 90%, siendo el promedio regional 93,5%. Más aun, varios países, particularmente los que comenzaron con tasas más bajas, experimentaron avances importantes en esta dimensión en la última década, siendo Panamá un caso notable, pues elevó su tasa de transición de primaria a secundaria de 64,5% a 98,8% entre 2000 y 2010.

Transición desde la enseñanza primaria a la secundaria, en % (37 países incluidos)



Sin embargo, al analizar la tasa neta de matrícula en la educación secundaria, queda claro que el desafío es mayor, por cuanto en 2010 el promedio para los 24 países con datos disponibles era de sólo 72,2%, lo cual significó un leve aumento respecto del 66,5% que fue el promedio en 2000 (los avances más acelerados se lograron en Venezuela, República Dominicana y Santa Lucía, que acumularon alrededor de 20 puntos porcentuales de aumento). Incluso más, países como Anguila, Barbados y Surinam experimentaron importantes retrocesos en la cobertura de educación secundaria durante la década pasada.

Tasa neta de matrícula en la educación secundaria (todos los programas) (32 países incluidos).

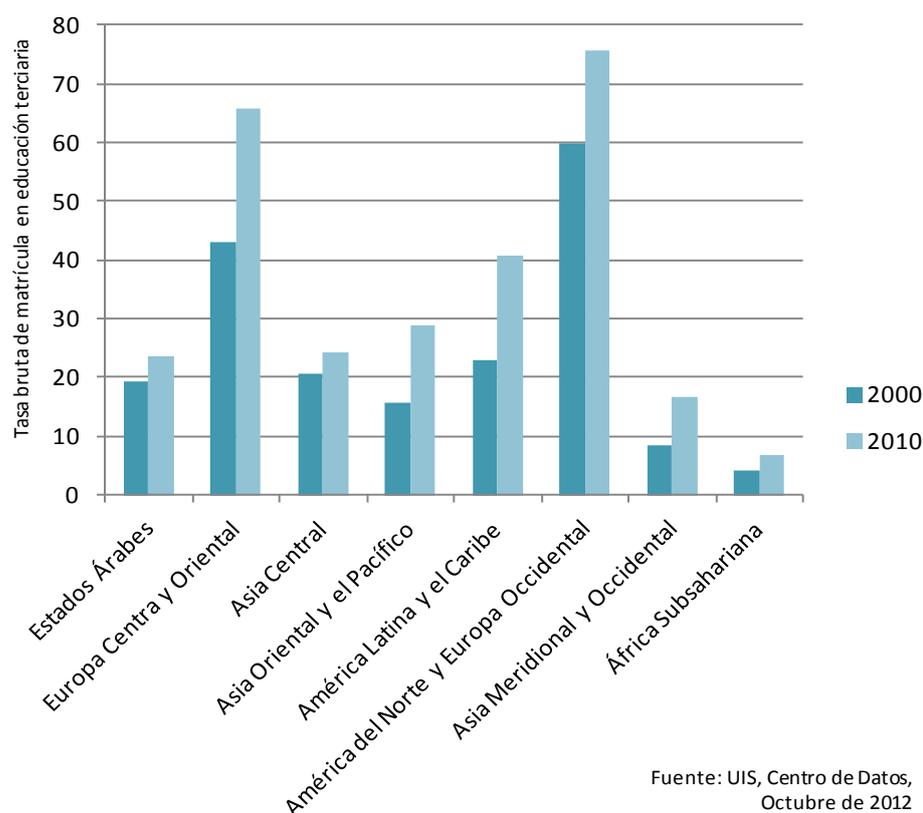


Comparada con la enseñanza elemental, la educación secundaria ha sido más difícil de intervenir por las políticas educacionales, no sólo en América Latina, sino también en los países de la OECD. Esto no implica que la educación secundaria no haya experimentado cambios significativos a lo largo del tiempo, pero sí que estos han sido más lentos en su evolución y ambivalentes en su significado final.

Educación terciaria

El acceso a la educación terciaria se mide tomando en cuenta a la población que cursa estudios superiores de no menos de 2 años. En la región se observa que el número de estudiantes de dicho nivel aumentó en el periodo 2000-2010. En el año 2000 un promedio entre países de 2.053 estudiantes por cada 100 mil habitantes cursaba estudios terciarios. Para el 2010 esa cifra aumentó a 3.398 por cada 100 mil habitantes, lo cual representa un significativo avance.

Tasa bruta de matrícula para la educación terciaria. 2000-2010.



En el año 2000 los niveles de acceso a educación terciaria en la región eran similares a otras regiones en desarrollo como Asia Central y los Estados Árabes. Hoy, América Latina y el Caribe presenta niveles que están por sobre ellas. Por otra parte, la tasa bruta de matrícula para este nivel educativo permite apreciar de mejor manera la envergadura de este crecimiento.

Meta 4:

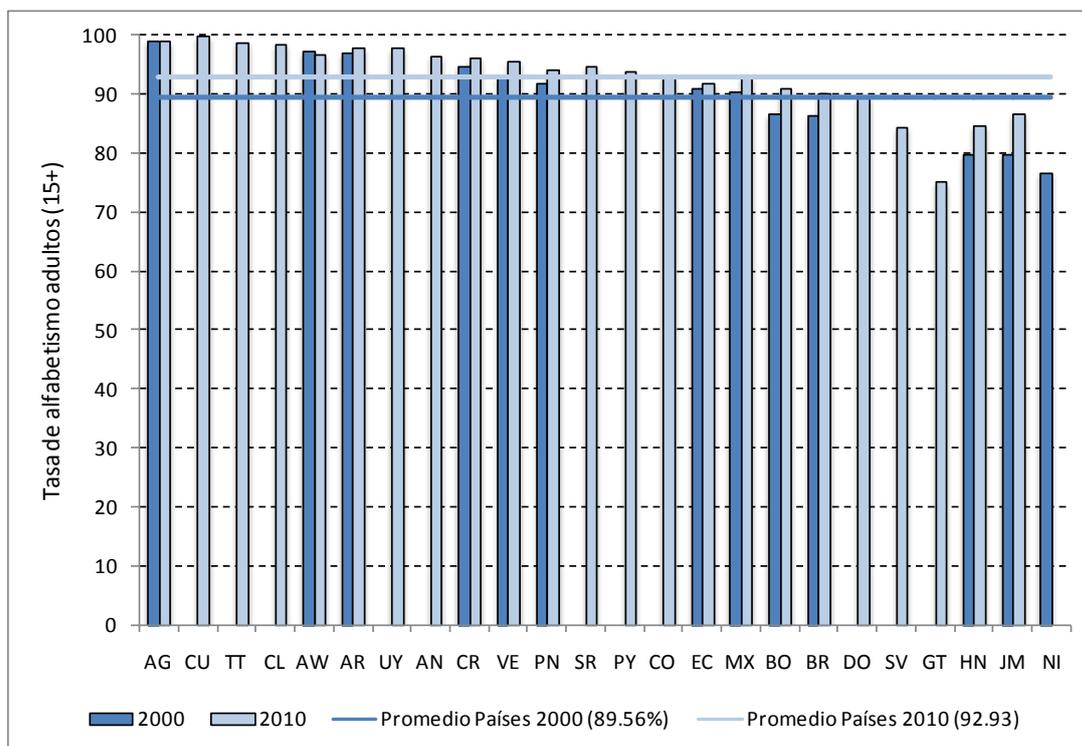
“Aumentar de aquí al año 2015 el número de adultos alfabetizados en un 50%, en particular tratándose de mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente”.

Aunque el objetivo cuarto remite en términos generales a la educación permanente de la población adulta, dado el carácter esencial que para todo proceso de educación formal posee la alfabetización y los altos grados de exclusión social, política y económica que el analfabetismo implica, se ha tendido a concentrar la atención del monitoreo de este objetivo a la lucha contra el analfabetismo adulto². En este aspecto, en contraste con las demás regiones en

² Con todo, la formulación original del objetivo cuarto contenía una cierta imprecisión en cuanto a la referencia a tomar para indicar el avance en la alfabetización de los países, pues señalaba un aumento esperado de 50% en “el número de adultos alfabetizados” o “los niveles de alfabetización de adultos”, meta que para la mayoría de los países no hacía sentido pues ya poseían niveles superiores al 67% de alfabetización. Con posterioridad, Unesco “tradujo” este objetivo como indicando una meta de reducir a la mitad la tasa de analfabetismo adulto, interpretación que es la que estamos aquí asumiendo.

vías de desarrollo, América Latina y el Caribe ya poseía en 2000 niveles comparativamente altos de alfabetismo adulto (aproximadamente 89,6% en promedio), los cuales han continuado lentamente aumentando, hasta llegar en 2010 a 92,9%, en promedio. De los 23 países para los que se posee información, sólo cuatro mantenían en 2010 tasas de alfabetismo adulto inferiores a 90% y sólo uno de ellos (Guatemala), inferiores a 80%.

Tasa de alfabetismo de la población adulta (15 años y más) (24 países incluidos)



En una perspectiva más amplia, el concepto de alfabetización ha evolucionado desde la concepción de saber leer, escribir, y las operaciones aritméticas básicas, hacia un concepto más global que la define como “una necesidad básica de aprendizaje que se adquiere a lo largo de toda la vida y que permite a las personas desarrollar sus conocimientos y capacidades para participar plenamente en la sociedad” (UNESO, 2006). Así, el nuevo concepto de alfabetización desarrollado por la OECD (2009), en el marco del PIACC (*Program for the International Assessment of Adult Competencies*), implica una visión más extendida de la alfabetización: “es la capacidad de comprender, evaluar utilizar y comprometerse con textos escritos para participar en la sociedad, alcanzar los propios objetivos y desarrollar el propio potencial y conocimiento” (OECD, 2009, pp. 8). No existe información comparable para los países latinoamericanos que evalúen esta visión ampliada del concepto³, aunque los estudios sobre alfabetismo funcional sugieren que la región tiene en esta dimensión aun un gran desafío (OEI, 2011; OECD, 2009).

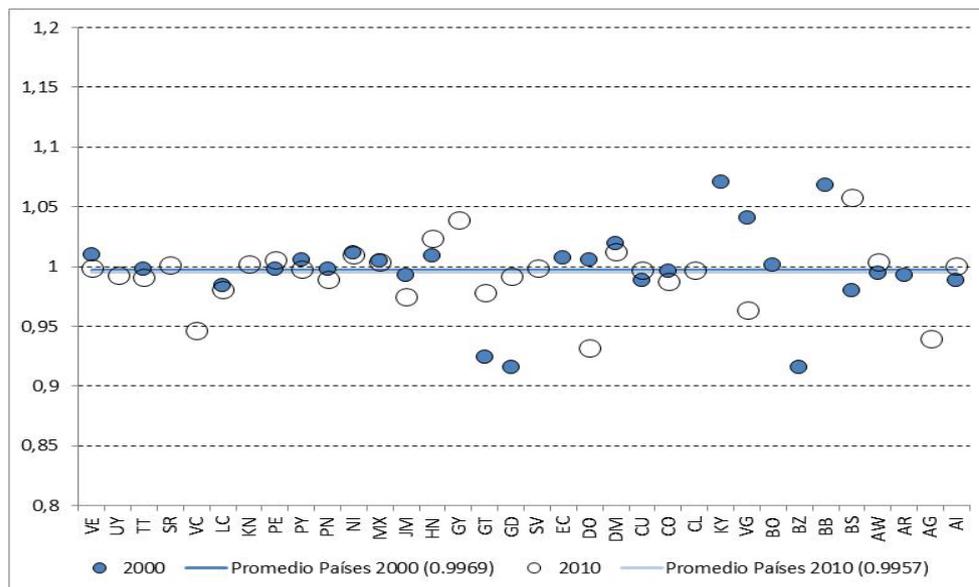
Meta 5:

³ En la década de los '90 la OECD aplicó la prueba IALS de alfabetización de adultos, pero de la región sólo Chile participó.

“Suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al año 2005 y lograr antes del año 2015 la igualdad entre los géneros en relación con la educación, en particular garantizando a las jóvenes un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, así como un buen rendimiento”.

En cuanto a la equidad en el acceso a la educación primaria, lo cierto es que ya a inicios de la década pasada los países de América Latina y el Caribe, en promedio, mostraban una situación de virtual igualdad entre hombres y mujeres. En efecto, el índice de paridad de género, que expresa la situación relativa de las mujeres respecto de los hombres, en este caso en cuanto a la tasa neta de matrícula en educación primaria, alcanzó tanto en 2000 como en 2010 valores cercanos a uno, de igualdad perfecta⁴. Ciertamente, hacia 2010, en cuatro países (de los 27 con datos disponibles) persistían disparidades de género importantes en la escolarización en primaria, en contra de las mujeres en República Dominicana, Antigua y Barbuda, y San Vicente y las Granadinas, y en contra de los hombres en Bahamas.

Índice de paridad de género en la tasa neta de matrícula de educación primaria (34 países incluidos)

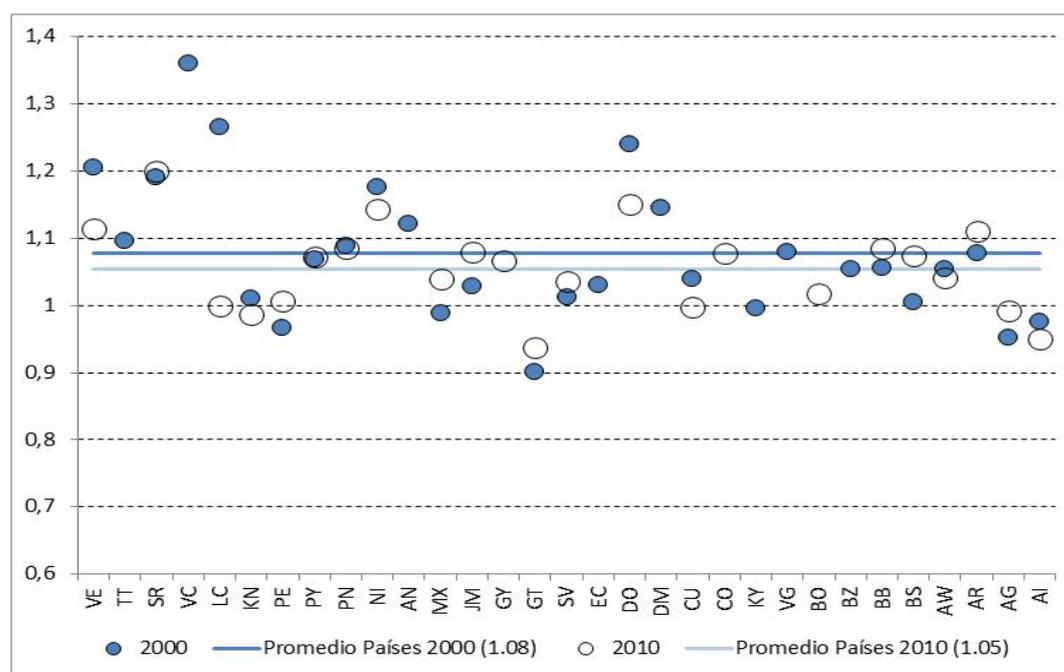


La situación predominante en América Latina y el Caribe, en cuanto al acceso igualitario de los géneros a la educación secundaria es en cambio inequitativa, pero en contra de los adolescentes hombres. En efecto, el índice promedio de paridad de género en la tasa neta de matrícula en educación secundaria de los países de la región era 1,05 en 2010 (i.e. 5% a favor de las mujeres), lo cual de hecho indicaba un avance respecto del 1,08 de 2000. En efecto, mientras en dos de los 23 países de la región que cuentan con información existía en 2010 una inequidad perjudicial para las mujeres, la inequidad en contra de los hombres se observaba en 13 de los 23 países (con cinco de ellos alcanzando valores superiores a 1,1 en el índice de paridad de género en secundaria). Es importante

⁴ Este índice adquiere valores menores que 1 cuando existe desventaja de las mujeres y mayores que 1 cuando la desventaja es de los hombres. No existe un estándar para establecer la paridad de género en términos prácticos, pero Unesco considera convencionalmente que ésta se ha alcanzado con valores en el rango de 0,97 a 1,03 en este índice.

notar que esta situación de inequidad de género en el acceso a la educación secundaria es característica de América Latina y no se da –en promedio– en las otras regiones del mundo (salvo en Asia Oriental, aunque con menos intensidad). Esto implicaría que los hombres abandonan la educación formal en el nivel secundario, posiblemente porque ingresan tempranamente al mercado laboral (PREAL, 2007; BID, 2012; OIT, 2012).

Índice de paridad de género en la tasa neta de matrícula de educación secundaria (31 países incluidos)



Finalmente, en cuanto a la existencia de brechas de desempeño académico asociadas al género de los estudiantes, éstas fueron constatadas para varios países de la región en el estudio SERCE, conducido por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, de Unesco, en 2007. Siguiendo un patrón identificado en otros estudios internacionales, las mujeres demostraron en promedio un mejor desempeño en Lectura tanto en 3° como en 6° grado, mientras los hombres alcanzaron un mejor desempeño promedio en Matemáticas (3° y 6°) y Ciencias (6° -en este caso no se evaluó 3°)⁵. Eso sí, la brecha estimada a favor de los hombres en Matemáticas fue mayor y más sistemática que la brecha favorable a las mujeres en Lectura. Ahora bien, aunque estas tendencias se observaron en la mayoría de los 16 países participantes, es importante consignar que la asociación entre género y desempeño académico en ningún caso es universal en la región: así por ejemplo, en Chile, Costa Rica y Ecuador, no se estimó ninguna diferencia de género en Lectura; mientras en Ecuador y Panamá, no se estimó diferencias de género en Matemáticas.

⁵ Este patrón de desigualdad de género a favor de las mujeres en lectura, y de los hombres en matemáticas, también se observó en promedio en el primer estudio realizado por el Laboratorio en 1997 en que participaron 13 países de la región y en que se evaluó a alumnos de tercero y cuarto grado.

El caso de América Latina y el Caribe es, como se planteó, en cierto modo excepcional dentro de los países en desarrollo a este respecto (con la heterogeneidad ya analizada). En términos generales, en cuanto a la escolarización, existen elevados grados de equidad de género en la educación primaria y la inequidad existente en educación secundaria más bien favorece a las jóvenes. En lo referido a los aprendizajes, eso sí, la región tiende a comportarse en el sentido mayoritario de favorecer a las mujeres en el área del lenguaje y a los hombres, en las matemáticas y las ciencias.

Meta 6:

“Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales”.

La preocupación por la calidad de la educación, expresada en el foco en las condiciones para la enseñanza-aprendizaje y los logros académicos de los alumnos, constituye uno de los grandes aportes del movimiento de educación para todos en el mundo. La definición del objetivo sexto, orientado explícitamente a este propósito, sin embargo, combinó una referencia genérica a aspectos cualitativos de la educación y una específica a resultados mensurables en ciertas áreas curriculares. En la práctica, ha habido avances muy desiguales en la generación de información para monitorear este objetivo en toda su complejidad. En el caso de las “condiciones” para el aprendizaje, el foco ha sido puesto en el personal docente⁶; en cuanto a los logros de aprendizaje, ha habido un fuerte énfasis en la creación de pruebas estandarizadas, en el mundo en general y en la región en particular, principalmente en lectura y matemáticas.

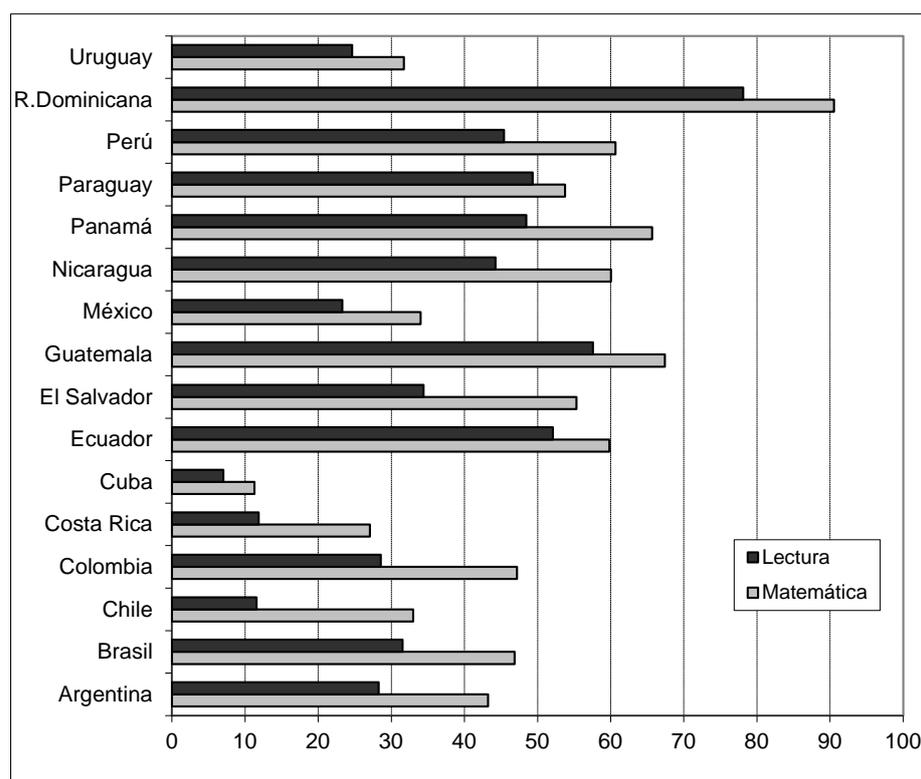
La prueba SERCE-2006 del Laboratorio de Unesco proporciona la mejor información comparativa regional del desempeño académico de los alumnos de educación primaria. En ella participaron 16 países y se evaluó a los alumnos de tercero y sexto en lectura y matemática, y de sexto en ciencias. Aunque este tipo de evaluaciones mide un rango amplio de habilidades y conocimientos, un criterio básico de equidad sugiere focalizarse en los alumnos que no alcanzan un nivel mínimo de logro definido para su edad o grado y que corren alto riesgo de quedarse crónicamente rezagados en su proceso formativo.

Los resultados SERCE-2006 indicaron que, en promedio en los países participantes, uno de cada dos alumnos de tercer grado en matemáticas, y uno de cada tres en lectura, no había alcanzado el nivel II de desempeño, considerado un piso de logro básico. Además, las desigualdades entre países encontradas en este aspecto fueron muy pronunciadas; así por ejemplo, mientras el 7% de los alumnos de tercer grado en Cuba no alcanzó el nivel II de desempeño, en Panamá esta proporción llegó al 49% y en República Dominicana, al 78%. Las diferencias entre países encontradas en matemáticas fueron incluso mayores.

⁶ En efecto, el fortalecimiento de la profesión docente fue una de las doce estrategias explícitamente mencionadas en el marco de acción de Dakar.

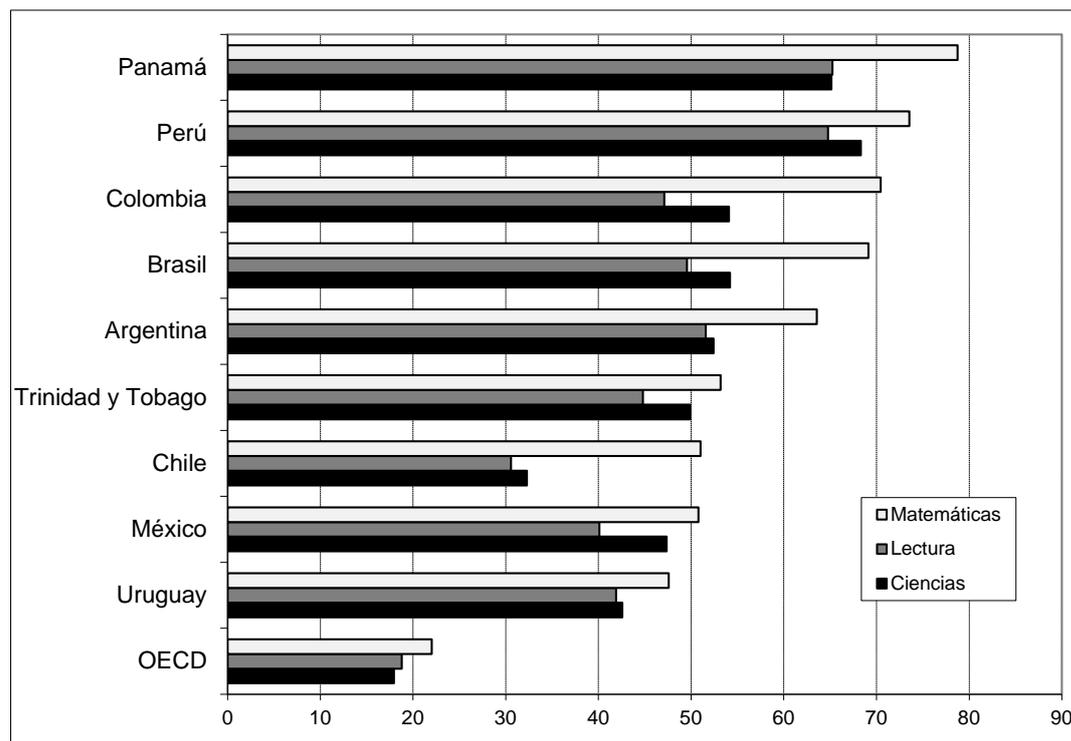
Según un estudio realizado por UNESCO sobre los datos del SERCE (Treviño et al., 2010), entre los factores que explicarían las diferencias de desempeño de los estudiantes estarían las condiciones socioeconómicas y culturales tanto del alumno como del promedio de la escuela; el clima escolar en el nivel de la escuela como de la percepción del alumno; la gestión directiva que esté orientada hacia lo pedagógico; los años de experiencia docente; y los años en educación preprimaria. Por otra parte, se destaca que la pertenencia a grupo indígenas, el trabajo infantil, y la repetición de grado influyen de manera negativa en el logro académico de los niños.

Alumnos de tercer grado que no alcanzaron el Nivel de Desempeño II en Lectura y Matemáticas en la prueba SERCE-2006, en % (16 países participantes en el estudio)



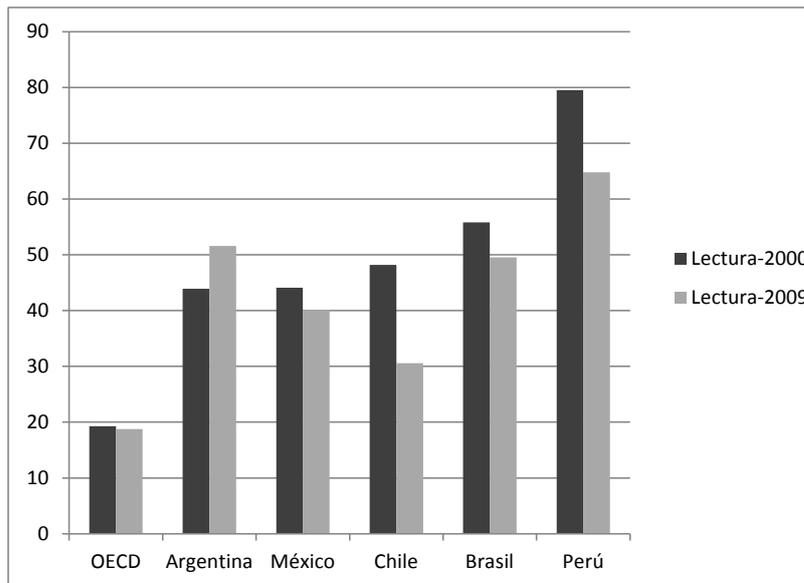
El desempeño académico de los alumnos de educación secundaria ha sido medido internacionalmente por la prueba PISA, un estudio de la OECD que evalúa alumnos de 15 años. Una ventaja adicional de PISA, por tanto, es que proporciona un estándar de comparación externo para América Latina y el Caribe; la desventaja es que sólo un grupo pequeño de países de la región ha participado en sus aplicaciones. De acuerdo a los resultados de PISA-2009 (la más reciente disponible), en promedio en los nueve países latinoamericanos participantes, un 58% de los alumnos en matemáticas, un 45% en lectura y un 48% en ciencias, no demostró el nivel II de desempeño, nivel que es considerado un piso mínimo de logro en cada asignatura evaluada. Como punto de comparación, en promedio en la OECD, la fracción de alumnos que no alcanzó este nivel de desempeño fue de 22% en matemática, 19% en lectura y 18% en ciencias. En general, en los países latinoamericanos la proporción de alumnos de bajo desempeño en las diferentes disciplinas fue dos a tres veces superior que la de los países de la OECD.

Alumnos de 15 años que no alcanzaron el Nivel de Desempeño II en Lectura, Matemáticas y Ciencias en la prueba PISA-2009, en % (9 países latinoamericanos participantes en el estudio y promedio OECD)



No existen generalizadamente datos comparables que permitan monitorear el avance experimentado por los alumnos de América Latina y el Caribe en lo referido a sus logros académicos. La mejor información disponible (aunque sólo para cinco países de la región) es la evolución del desempeño en lectura de los alumnos evaluados por la referida prueba PISA, que ha sido aplicada tres veces a lo largo de la década anterior. La tendencia observada es en general positiva: en todos los países latinoamericanos participantes (excepto Argentina) la proporción de alumnos con muy bajo nivel de desempeño disminuyó entre 2000 y 2009. Más aún, considerando todos los países participantes en la prueba PISA, Perú y Chile fueron dos de los tres que mostraron los mayores mejoramientos en términos absolutos. Es importante notar que, en contraste, durante el mismo período los países miembros de la OECD -en promedio- no mejoraron el logro de los alumnos de más bajo desempeño en lectura.

Alumnos de 15 años que no alcanzaron el Nivel de Desempeño II en Lectura, en la prueba PISA-2000 y PISA-2009, en % (5 países latinoamericanos participantes y promedio OECD)



Vistos en su conjunto los indicadores de calidad educativa de la región son preocupantes. Si bien las tasas de alumnos por profesor no son en promedio comparativamente altas y además bajaron en la década anterior, un indicador básico de calidad del cuerpo docente, como es su preparación profesional, sugiere que no hubo avances en la década pasada, lo que implicó que en varios países entre un quinto y la mitad de los profesores no posea certificación como docente. Adicionalmente, en lo referido a los logros de aprendizaje de los alumnos, en promedio, aproximadamente un tercio en primaria y casi la mitad en secundaria no parece haber adquirido los aprendizajes básicos en lectura. En matemáticas los resultados son incluso más insatisfactorios. Por último, existe muy poca información histórica comparable en cuanto a los logros de aprendizaje de los estudiantes, pero ésta indica que algunos países de la región hicieron progresos muy significativos durante la década pasada en el área de lectura.

La región de América Latina y el Caribe está marcada por profundas desigualdades en términos económicos y sociales, lo que tiende a impactar la formación educativa de los estudiantes. Más aun, la segregación social de las escuelas tiende a reforzar este patrón, pues tiende a excluir relativamente a los sectores marginados de las condiciones promotoras de una mejor calidad educativa, como docentes calificados, condiciones de convivencia escolar, acceso a materiales educativos desafiantes, por nombrar algunos.

Como se analizó, los resultados de aprendizaje de la región son en general deficientes, pues tanto en primaria como secundaria una fracción muy importante de alumnos no logra adquirir las competencias básicas de lectura, matemáticas y científicas, necesarias para resolver problemas y ser autónomos en su aprendizaje. Situación que afecta desproporcionadamente a los alumnos de más bajo nivel socioeconómico, que viven en zonas rurales y pertenecientes a pueblos indígenas.

3. Desafíos: ¿Cómo acelerar el progreso hacia el 2015?

Atención y educación de la primera infancia (AEPI)

El debate es complejo, ya que asegurar la calidad depende de un gran número de factores y características de los actores involucrados. Por una parte, la OECD identifica cinco focos que debieran ser considerados a la hora de elaborar los programas de educación y cuidado infantiles: (a) establecer explícitamente los objetivos de calidad y generar regulaciones que permitan alinear los recursos; (b) diseñar un currículum e implementar estándares de aprendizaje y desarrollo que permitan guiar el proceso y permitir la comparabilidad entre programas; (c) fortalecer la preparación de los cuidadores y docentes, así como las condiciones de trabajo; (d) involucrar activamente a las familias y comunidades; y, por último, (e) monitorear, recolectar datos e investigar para el mejoramiento continuo de estos programas (OECD, 2012). Por otro lado, el Banco Mundial señala que la región requiere realizar mejores evaluaciones y seguimiento de costos con el fin de obtener información para el diseño, financiamiento y preparación adecuada de los educadores (Vegas, 2010).

En Latinoamérica y el Caribe no es posible considerar asegurada la calidad de estos programas (de educación a nivel ISCED 0), pues existen pocas políticas a nivel nacional que atiendan de manera multidimensional las necesidades de los niños, especialmente de los más pequeños (UNESCO, 2007a). El 80% de los niños que asisten a un programa de educación inicial en la región lo hacen en instituciones de dependencia privada, escasamente regulados a nivel estatal, lo que impide monitorear la cantidad y variedad de programas existentes, así como sus procesos educativos y los cuidados ofrecidos en cada uno de ellos. Esto es especialmente preocupante en los programas dirigidos a niños menores de 2 años, que no son parte de la escolaridad obligatoria y, por lo tanto, no cuentan con un diseño curricular específico y la variabilidad de los cuidados es muy alta. En efecto, en algunos casos se trata sólo de guarderías sin un programa educativo o de estimulación, donde los niños permanecen entre 8 a 12 horas diarias, lo que puede resultar perjudicial para su buen desarrollo. Adicionalmente, si bien la educación impartida en la lengua materna es uno de los factores fundamentales de la formación inicial, en la región la mayoría de estos programas se realiza en el idioma oficial y no en las lenguas de los pueblos originarios, que son uno de los grupos más marginados de las sociedades latinoamericanas, lo que hace cuestionable el efecto positivo de la educación inicial para estos niños.

Enseñanza primaria

Los principales desafíos en este sentido se relacionan con el ingreso tardío de los niños al ciclo de enseñanza, la repetición y la deserción escolar. En la región, la proporción de niños matriculados en alguna institución educativa, que tienen la edad adecuada para ese nivel, es de un 94%, y se ha mantenido estable durante la última década; aunque, como se mencionó, tanto la repitencia, como la

deserción y la retención al final del ciclo primario experimentaron avances en general, con fuertes contrastes entre países.

El gran desafío de la región en la educación primaria es lograr que aquellos que viven en sectores rurales, en situación de extrema pobreza, o pertenecen a pueblos indígenas, que corresponden a los sectores más marginados de la población, puedan acceder a una educación primaria de calidad y logren finalizar este primer ciclo de enseñanza adquiriendo las competencias necesarias para progresar adecuadamente a la educación secundaria, que cada vez se hace más primordial para superar la situación de pobreza.

Uno de los fenómenos que pone en riesgo el logro de los Objetivos de la Educación Para Todos y las Metas del Desarrollo del Milenio, coartando el derecho a la educación de estos niños, es el trabajo infantil, que aún hoy afecta a un número importante de niños en la región, especialmente en zonas rurales y los grupos indígenas. El trabajo infantil afecta el logro de los objetivos de la EPT, ya que está asociado a menores logros académicos de los niños, como también a mayores niveles de deserción escolar. Por otra parte, pone en riesgo la salud y calidad de vida de los niños que participan, especialmente considerando aquellos niños que ingresan al mundo laboral antes de la edad permitida legalmente para esto, ya que en general se desempeñan en trabajos poco seguros y con remuneraciones bajas o nulas (PREAL, 2007; UNESCO, 2010).

En la región, la participación de menores en el campo laboral es importante, aunque varía fuertemente entre los países –desde un 5% en Chile y Panamá hasta un 25% en Guatemala (PREAL & Primero Aprendo, 2007). Las principales razones para comenzar a trabajar son económicas, a fin de aportar al sustento familiar. Los niños inician su participación en el mundo del trabajo desde muy pequeños, incluso antes de los 10 años, pero es desde los 15 años que el trabajo infantil en la región se convierte en un tema de mayor preocupación ya que más del 20% de los niños y jóvenes han entrado a la fuerza laboral. La mayoría de estos niños trabajan en actividades de baja calificación y se encuentran en situaciones de riesgo para su integridad física, moral o social considerando su exposición en ambientes peligrosos, largas jornadas laborales o malos tratos y abusos por parte de adultos. El trabajo infantil es una de las causas del abandono escolar, de la repitencia y de la sobre-edad. La dedicación al trabajo interfiere gravemente en las oportunidades educativas de los niños y muchos no logran completar los ciclos de enseñanza arriesgando seriamente sus posibilidades de superar la pobreza.

En el contexto antes descrito, una oferta educativa de calidad juega un rol crucial, toda vez que, independientemente de los avances en acceso, son las condiciones de infraestructura, seguridad y alimentación las que favorecerán la asistencia y permanencia de los niños, convirtiendo a la escuela en un verdadero potenciador de cambios y movilidad social. En ese sentido, es necesario establecer currículos que sean relevantes y pertinentes para las particularidades de los estudiantes que trabajan, con docentes capacitados para atender y responder a las necesidades de estos niños e implementar políticas comprensivas de las particularidades de las zonas rurales, tales como disponer de horarios flexibles en los ciclos de producción (UNESCO, 2011; PREAL, 2007). Un ejemplo de esto es el programa Escuela Nueva de Colombia, inicialmente financiado por el Banco

Mundial, y que durante la década de 1980 se convertiría en política nacional, cuyo propósito es mejorar el acceso de los niños de los entornos más vulnerables articulando las necesidades productivas y sociales con la educación, mayoritariamente de multigrado, a través de un currículum y estrategias pedagógicas flexibles y acordes con los requerimientos de las comunidades rurales (Kline, 2002).

Los niños que no tienen acceso o no completan la enseñanza primaria deben ser atendidos urgentemente. En la iniciativa conjunta del UIS y el UNICEF denominada Todos los niños en la escuela en 2015 que, en América Latina y el Caribe, se centra en el 5% de los niños en edad de escolaridad primaria que no asisten a clases, se hace hincapié en la necesidad de implementar políticas y programas que aborden eficazmente el problema, y reduzcan las desigualdades que persisten en muchos países. Además, los recursos disponibles no siempre son utilizados de manera eficiente, y no ha habido un análisis sistemático para identificar los cuellos de botella y para explicar por qué las políticas bien intencionadas no siempre están dando resultados robustos.

Enseñanza secundaria y post-secundaria

La extensión de la escolaridad obligatoria cambia la vara de medida y hace más exigente el criterio de evaluación de los sistemas escolares, lo cual convierte en un problema lo que antes era simplemente una característica; éste el caso del abandono escolar de alumnos con menos talento académico, que han enfrentado mayores dificultades en su proceso de escolarización, o que han debido enfrentar problemas económicos y se han incorporado tempranamente al trabajo. La deserción escolar también ha resurgido asociado a los problemas de conducta y convivencia escolar que algunos jóvenes experimentan en sus establecimientos; en algunos casos, estos problemas se asocian con la presencia de adicciones y otras dificultades sicosociales que afectan a algunos jóvenes. Por último, la escolarización de poblaciones inmigrantes y minorías étnicas, quienes muchas veces enfrentan no sólo la marginalidad social sino lingüística, también ha contribuido a acrecentar el problema de la deserción escolar. Los programas de combate a la deserción escolar han combinado el uso de herramientas tradicionales, como las becas y la formación ligada al trabajo, con otras como el reforzamiento pedagógico focalizado, la atención psicológica y los programas sociales intersectoriales.

Así, la educación secundaria –como ningún otro nivel educativo- está tensionada por intentar compatibilizar principios que se contraponen, intentando ser meritocrática y compensatoria, terminal y preparatoria, socializadora y selectiva a la vez. A continuación se enunciar los principales desafíos que la política de educación secundaria enfrenta.

La definición de la educación secundaria como derecho universal y como parte de la formación fundamental, ha reforzado su proceso de masificación, lo cual implica abordar los problemas de acceso, progreso y retención, es decir, los aspectos básicos del proceso de escolarización. En términos de acceso, la tendencia dominante es a ofrecer un servicio universal, gratuito y no selectivo de educación secundaria, eliminando los exámenes de admisión.

Este criterio general debe ser matizado, especialmente en el nivel de educación secundaria alta, en donde es relevante el uso de diversos medios para “canalizar” los flujos de estudiantes hacia los polos general/vocacional, principalmente basados en el rendimiento previo y la consejería. Ofrecer una mayor diversidad de opciones en la secundaria alta, incluyendo cursos vocacionales para los alumnos menos académicamente orientados, es visto como un elemento clave para aumentar la retención en este nivel de enseñanza. Otro aspecto crítico es, en el nivel más elevado del ciclo escolar secundario, buscar fórmulas organizacionales y curriculares para hacer compatible la educación y el trabajo, que es muchas veces la opción políticamente más viable y potencialmente más eficaz.

Habiendo ampliado la cobertura de la educación primaria, la demanda de la educación secundaria es mayor. En este contexto, se ha reconocido la importancia de este nivel de enseñanza para la adquisición de competencias, conocimientos y destrezas que exige el mundo laboral. La cesantía juvenil es actualmente uno de los desafíos existentes a nivel mundial y en particular en la región y se hace necesaria mejorar la transición educación –trabajo para los jóvenes. Así la discusión gira en torno a la necesidad tanto de ampliar la oferta de educación secundaria, como también de mejorar la relevancia y calidad de este nivel educativo (WB, 2005). Dentro de las estrategias para enfrentar este tema, se ha puesto el foco la enseñanza y formación técnico profesional, que juega un rol fundamental para mejorar la transición escuela-trabajo (WB, 2011).

Como sugiere el Compendio Mundial de Educación del del Instituto de Estadísticas de la UNESCO, UIS, la movilidad en la educación superior también ha aumentado significativamente en la última década, con muchos estudiantes que se matriculan en educación superior en países distintos del propio. Dados los costos de la educación superior en muchos países de la región, la matrícula en este subsector continúa siendo un privilegio de estudiantes pertenecientes a los estratos socioeconómicos más altos. También en la paridad de género, sabemos que la tendencia mundial es a que más mujeres que hombres se matriculan en la enseñanza superior, tendencia que también se observa produce en América Latina y el Caribe.

Alfabetización y educación de personas jóvenes y adultas

La alfabetización y la educación de personas jóvenes y adultas es clave para reducir las desigualdades sociales en la región más desigual del mundo, dando opciones educativas de segunda oportunidad y la promoción del aprendizaje permanente en la sociedad.

El año 2011, el Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS) realizó una Encuesta sobre la Educación de Jóvenes y Adultos en América Latina y el Caribe, con el fin de mejorar el alcance y la disponibilidad de datos pertinentes y comparables sobre la participación de los jóvenes y adultos en programas educativos específicos. La encuesta recoge información de programas de alfabetización y de educación primaria y secundaria para jóvenes y adultos de países de la región (datos del año 2010).

En América Latina, existe una larga tradición de iniciativas educativas para luchar contra el analfabetismo, sobre todo por el sector público. Los programas de alfabetización varían en su duración, poblaciones objetivo, y modalidades de implementación.

En la última década algunos países pusieron en marcha amplias campañas de alfabetización basadas en un planteamiento a muy corto plazo, lo que permite llegar a grandes grupos de personas. En toda la región, los programas comúnmente duran de 3 a 12 meses.

En relación a la educación primaria y secundaria, aunque los niveles de participación en la educación regular en América Latina han crecido en las últimas décadas, todavía hay gran parte de la población adulta con bajo nivel educativo.

Históricamente, la educación primaria y secundaria para personas adultas se han desarrollado como programas de segunda oportunidad, después o en lugar de la educación formal. Los programas educativos para adultos representan un importante sub-sector dentro de los sistemas educativos, en particular en América Latina.

En diciembre de 2009 tuvo lugar en Belém (Brasil) la Sexta Conferencia Internacional de Educación de adultos (CONFINTEA VI). Los participantes, incluyendo los 144 Estados miembros de la UNESCO, - entre ellos Chile - aprobaron el Marco de Acción de Belém (MAB), el cual reconoce la función crucial del aprendizaje y la educación de adultos en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs) y la Educación para Todos (EPT), así como la importancia de la alfabetización como base del aprendizaje a lo largo de toda la vida.

Para apoyar a los países de la región en el cumplimiento de los compromisos del MAB, en mayo de 2011 se realizó en México la Reunión Regional de Seguimiento de la Sexta Conferencia Internacional de Educación de Adultos. La reunión fue organizada por el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), en cooperación con el Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida (UIL) de Hamburgo y la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago). En esta reunión los participantes acordaron 55 líneas nacionales y regionales de acción para avanzar en los compromisos suscritos por los países en el Marco de Acción de Belém.

Con posterioridad, la Oficina Regional de Educación para América y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago) realizó una consulta a los países de la región, para seleccionar las líneas regionales consideradas prioritarias y conocer las posibilidades de los países de participar en ellas. Los resultados de esta consulta, constituyeron la base para la elaboración de propuestas de posibles proyectos regionales o subregionales. Entre las líneas de acción seleccionadas resalta el interés por contar con criterios orientadores para mejorar la calidad del currículum considerando la diversidad de requerimientos y necesidades de la población atendida. A partir del mes de agosto se ha iniciado el desarrollo de un

estudio acerca de los Curriculum de educación de personas jóvenes y adultas en los países de América Latina, que permitiría revisar la conceptualización de alfabetización y educación de jóvenes y adultos en las normativas y marcos curriculares en países de la región. Las conclusiones de este estudio serán la base para la elaboración de recomendaciones que impulsen a los gobiernos a avanzar en el contexto del aprendizaje a lo largo de la vida.

A su vez, la OREALC/UNESCO Santiago promueve el fortalecimiento de la cooperación sur-sur vinculada al intercambio y apoyo entre los propios países de la región. Entre estas acciones destaca el desarrollo de un Observatorio regional sobre educación de personas jóvenes y adultas en América Latina, liderado por el Instituto Nacional de Educación de Adultos (INEA) de México. El objetivo del observatorio es generar un espacio de monitoreo y sistematización de las políticas y prácticas de Alfabetización y Educación de Personas Jóvenes y Adultas en América Latina.

Paridad de género y otros aspectos de la equidad

La situación comparativamente favorable de las mujeres latinoamericanas en cuanto a sus niveles de escolarización no implica que no existan desafíos específicos pendientes. Por ejemplo, se ha comenzado a relevar la alta tasa de embarazo adolescente, que afecta desproporcionadamente a quienes están en clara situación de desventaja, pertenecen al sector más pobre o viven en zonas rurales; de hecho, se ha llegado a afirmar que, dado que tendrían pocas esperanzas en que la educación implique una oportunidad de movilidad social, el embarazo aparecería como “una vía de escape para su situación.” (UNDP, 2010; BID, 2012). En el caso de Chile, el Servicio Nacional de la Mujer ha enfatizado la realidad social que evidencia el embarazo adolescente como primera causa de deserción escolar entre estudiantes 15 a 19 años, encontrando los mayores índices en mujeres de niveles socioeconómicos bajos. Un ejemplo en la educación superior, es que si bien ha habido un enorme aumento en el acceso de las mujeres, éste no ha modificado el patrón de género en el tipo de carreras profesionales que acceden, siendo en general las que reciben menores compensaciones salariales (en un mercado de trabajo que además tiende a pagar menos a las mujeres a igual calificación que los hombres). Finalmente, se observa a nivel regional que los más altos cargos en educación terciaria son ocupados por hombres: según un estudio reciente, de un total de 200 universidades latinoamericanas y caribeñas, existen 168 rectores y 32 rectoras.

Adicionalmente, otro desafío en el caso latinoamericano es la relación entre tradiciones, formas de organización social y económica de los pueblos indígenas, especialmente en zonas rurales, y la desventaja educativa de las mujeres que persiste en esas zonas; más aún, algunos expertos plantean que las transformaciones recientes experimentadas por esas comunidades no necesariamente aportan al mejoramiento de esta situación, sino que en ciertos contextos de desarticulación social podrían implicar una dificultad adicional (Oyarce, 2010; Kretschmer, 2003).

En términos de acceso y permanencia en la educación, por un lado, algunos países aun enfrentan el desafío de asegurar la escolarización de las mujeres, especialmente en zonas rurales y de población indígena, lo que se vincula con contextos socioeconómicos y culturales particulares; así como abordando el problema del embarazo adolescente. Por el otro, muchos países enfrentan la dificultad de expandir la educación secundaria entre los jóvenes hombres, lo que obliga a enfrentar las dificultades que les impone el trabajo infantil y juvenil en los sectores más pobres, así como la distancia entre la cultura y formas de socialización juvenil, y las normas y exigencias de la socialización escolar, agravadas por el bajo desempeño arrastrado desde la primaria.

En términos de logros de aprendizajes, la equidad de género exige modificaciones aún más profundas. A nivel sistémico, implica resolver los resabios sexistas en los currículos, textos de estudio y otros materiales didácticos; a nivel organizacional, impulsar formas de convivencia no discriminatorias; a nivel pedagógico, formar a los docentes para inhibir la tendencia a reproducir los estereotipos de género y generar ambientes de aprendizajes no discriminatorios hacia niños o niñas; finalmente, a nivel cultural, implica promover la valoración de la igualdad de género, superando los prejuicios que por ejemplo alejan a las niñas de las matemáticas y las carreras profesionales científicas.

En varios países de la región se han puesto en marcha diversas políticas y medidas orientadas a la paridad de género en general y en la educación en particular. En Costa Rica, por ejemplo, desde 1990 existe la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, la cual responsabiliza a las instituciones educativas con el mandato de garantizar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, complementando las leyes con diversas estrategias de apoyo (salariales, educativas, de discriminación positiva, etc.). Las políticas sectoriales de educación en Chile han impulsado el establecimiento de normativas de licitación con criterio de género para los materiales educativos y textos escolares, la eliminación de contenidos sexistas en los programas de estudio, la capacitación de los agentes educativos para evitar sesgos sexistas en la enseñanza, y el desarrollo de programas específicos para contener y resguardar a niñas y niños sometidos a abusos sexuales y violencia sexual. (SERNAM 2007). En Guatemala, desde Secretaría Presidencial de la mujer, junto con planificar acciones para garantizar la ampliación de cobertura en todos los niveles educativos y en procesos de alfabetización; se determinó capacitar y sensibilizar en temáticas de género al personal técnico y administrativo del Ministerio de Educación; por otra parte se realizaron observaciones y recomendaciones frente a la mirada sexista y estereotipada de los textos escolares utilizados por los estudiantes del país.

Logro académico y calidad de la educación

En este contexto, considerando la importancia del entorno familiar de los niños en sus resultados académicos es fundamental proveer de ayuda adicional compensatoria a los sectores más vulnerables (OREALC/UNESCO, 2010). Lo particular de la situación regional es que los países en su interior enfrentan al mismo tiempo desafíos pendientes del siglo XX de escolarización y

aseguramiento de condiciones mínimas para un buen aprendizaje⁷, y desafíos propios del siglo XXI, como la disminución de la brecha digital, el desarrollo de habilidades para el aprendizaje autónomo y resolución de problemas, habilitantes para participar en la sociedad del conocimiento y avanzar en la formación de ciudadanos dentro de una sociedad cada día más plural y globalizada. A continuación se abordan por separado algunos aspectos relevantes para avanzar en la calidad educativa.

A nivel internacional, los principales desafíos son lograr atraer y mantener a profesores de buena calidad así como proveer de oportunidades para desarrollar y actualizar las competencias que exige una sociedad altamente cambiante. Esto se ve dificultado por el bajo estatus y salarios que tiene la profesión docente en muchos países, lo que contrasta con la alta exigencia de su labor profesional. Las malas condiciones de trabajo y bajos sueldos también influyen de manera negativa en la posibilidad de contar con los mejores profesores en los sectores más vulnerables (Little & Bartlett, 2010; Ávalos, 2002).

Considerando el avance en la cobertura educativa durante las últimas décadas, en la región se han realizado esfuerzos para aumentar la cantidad de profesores en los distintos niveles de enseñanza y mejorar la calidad de su formación inicial y apoyo continuo. Como se analizó, en general tanto en preprimaria, como primaria y secundaria, esos esfuerzos estuvieron más orientados a mejorar la cantidad de docentes disponibles que los niveles de formación profesional de los educadores. En este último no hubo avances en promedio y hacia 2010 alrededor de uno de cada cuatro educadores no tenía formación docente certificada.

La importancia de contar con buenos profesores es ampliamente aceptada y las políticas públicas apuntan a mejorar el reconocimiento social hacia los docentes, para lo cual necesitan atraer y asegurar buenos profesionales en la docencia, proporcionando una formación inicial y continua de calidad y mejorando sus condiciones laborales (Ávalos, 1996, Vaillant, 2009).

Un ejemplo de estas políticas es el caso de Brasil, con la creación el año 1998, del Fondo de Manutención y Desarrollo de la Educación Primaria y de Valorización del Magisterio (FUNDEF) a fin de mejorar las remuneraciones y destinar fondos a la capacitación de los docentes. El impacto que ha tenido FUNDEF es muy positivo, mejorando los salarios de manera significativa especialmente donde se encontraban más bajos y disminuyendo el número de docentes sin calificación a nivel nacional (Vaillant, 2009). Por el contrario, también es posible observar contradicciones importantes en la puesta en práctica de las políticas. Por ejemplo, en Chile desde el comienzo de los años noventa pero especialmente en la década pasada, la carrera de pedagogía fue la carrera de mayor aumento de matrícula, pero esto se hizo principalmente en programas sin certificación de calidad, con bajos o inexistentes requisitos de admisión y en muchos casos bajo modalidades alternativas de horario y duración limitadas o no presenciales, todo lo cual puso en riesgo la calidad de la formación docente (Ávalos, 2002; Bellei y Valenzuela, 2010).

⁷ Es importante no perder de vista este aspecto en una región en que la disponibilidad de recursos materiales en las escuelas es aún muy baja para importantes grupos de la población, situación que ha sido asociada con menores niveles de logro escolar. Ver Murillo y Román, 2011.

4. Preparación para más allá del 2015: Procesos y acciones emergentes

Procesos nacionales y regionales:

Solo quedan 3 años ante 2015, y en Latinoamérica y el Caribe observa progreso en muchos de los países, pero no todos los objetivos de Educación para Todos y los Objetivos de Desarrollo del Milenio serán cumplidos.

Actividades OREALC/UNESCO Santiago:

- a. Grupo Inter-agencial OREALC/UNESCO Santiago - CEPAL.** Ambas instituciones han creado un grupo de trabajo colectivo e inter-agencial, considerando la agenda de educación para Latinoamérica y el Caribe post 2015. Los objetivos específicos de este grupo, incluyen identificar los futuros desafíos post 2015, acelerando el logro de estos objetivos actuales, y avanzando en la construcción de la agenda educativa para la región post-2015. Este trabajo atraerá gradualmente a otros actores.
- b. UNESCO promueve el enfoque de “sociedad educadora” en el cual la educación es una responsabilidad de todos los actores, incluyendo el Sector Privado.** En este contexto y bajo el marco de promoción EPT, UNESCO Santiago apoya todos los esfuerzos que se realizan a favor del derecho a Educación de Calidad para Todos en Latinoamérica y el Caribe. Ejemplos:
 - SANTILLANA ha comenzado la implementación de un innovador proyecto educacional sobre aseguramiento de calidad en las escuelas, titulado Sistema UNO, el cual ha sido desarrollado en México, Honduras, El Salvador, Guatemala, Colombia, Ecuador, Argentina y recientemente en Panamá.
 - Las Sociedad de Tecnología Internacional en Educación, ISTE, ha iniciado conversaciones con UNESCO Santiago para el desarrollo de colaboración en el año 2013 en México, América Latina y el Caribe, para llevar a cabo actividades regionales que promuevan la aplicación del marco global de la UNESCO y los estándares desarrollados por ISTE para el desarrollo de programas específicos, asociados con el uso de tecnologías para los procesos de aprendizaje.
- c. Foros Técnico-Políticos para reflexión y análisis:** En el contexto de la Segunda Reunión de la Mesa del PRELAC, que se sostuvo en Noviembre de 2010, en Rio de Janeiro, se acordó fomentar foros técnico-políticos para el intercambio de ideas y experiencias entre los agentes educativos. Con esto en mente, la UNESCO Santiago está promoviendo foros técnicos y políticos que fomenten el diálogo, la construcción conjunta de conocimiento, e interacción entre autoridades del sistema educativo: profesores y profesionales en el campo de la educación, y los distintos actores educativos de la sociedad (por

ejemplo, universidades, ONGs, congresistas, empresarios, sindicatos y medios de comunicación).

- Una de las actividades a considerar, fue la reunión técnica realizada en Panamá en Mayo de 2012 bajo el nombre “Principales Retos para la Calidad de la Educación en Latinoamérica y el Caribe: Profesores y Evaluación”. Esta reunión fue parte de un plan de trabajo que tiene como objetivo mejorar la toma de decisiones para políticas de enseñanza en la región.
- Entre otras actividades, esta oficina participará en la organización de un módulo titulado “Sistemas de Educación para el Mejoramiento y eficacia Escolar: Explorando las Alternativas” en la 26° conferencia de ICSEI (Congreso Internacional para el Mejoramiento y Eficacia Escolar) a realizarse en Enero de 2013, en Santiago de Chile.
- Lanzamiento del GMR 2012, 16 de Octubre: UNESCO – CEPAL. El GMR 2012 se enfoca en Juventud, Habilidades y Trabajo; su objetivo es examinar como los programas de desarrollo de habilidades pueden aumentar las oportunidades de los jóvenes para obtener trabajos decentes y una vida mejor.
- Jamaica, Conferencia Regional para América Latina y el Caribe: avanzando hacia la profesión docentes, a realizarse en Jamaica de 6 al 8 de Noviembre de 2012. El objetivo de esta Conferencia es establecer directrices para la implementación del mandato del Grupo Internacional de Trabajo sobre Docentes para EPT en la región de LAC. Este será el punto de partida para invertir más en los profesores y docencia. Es patrocinado por el Grupo Internacional de Trabajo sobre Docentes para la EPT, en colaboración con UNESCO Kingston y UNICEF Jamaica.
- Reunión del Comité Regional Intergubernamental de EPT/PRELAC, Enero de 2013. El Proyecto Regional de Educación para Latinoamérica y el Caribe (PRELAC), el cual fue creado en 2002 con el propósito de acelerar el progreso hacia las metas de EPT en la región.
- Además de lo mencionado, varias reuniones se llevaron a cabo dentro del contexto del trabajo del Laboratorio Latinoamericano para la Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE). Esta es una red de directivos de las unidades de evaluación de nivel nacional y que tiene por objeto mejorar, y finalmente apoyar el mejoramiento de la calidad de la educación en la región (en relación a la meta 6).
- Finalmente, UNESCO fue un socio clave en la organización del Primer Congreso Latinoamericano de Evaluación de la Educación (COLMEE), el cual tuvo lugar en la ciudad de Santiago, Chile, los días 4 y 5 de Octubre de 2012, reuniendo a cientos de especialistas en este campo desde toda la región.

- d. **Informe Analítico sobre los progresos hacia la EPT en LAC.** UNESCO-CEPAL en conjunto con el Centro de Investigación Avanzada en Educación de la Universidad de Chile, se encuentran trabajando en la preparación de un “Informe Analítico sobre los progresos hacia la EPT en la región: temas críticos y desafíos hacia el 2015 y más allá.
- e. **Repensar EPT/PRELAC.** El campo educacional actualmente tiene varias organizaciones que abogan por sus mejoras y progresos; incluso a veces sus líneas de acción y objetivos se superponen. Por ello la UNESCO Santiago está liderando un proceso de convergencia entre todas las agencias participantes en la región a través de la modernización de EPT/PRELAC. Este proceso de modernización implica un cambio de enfoque que involucra un énfasis en los mecanismos y sistemas de apoyo en la educación, más que en objetivos y metas.
- f. **Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE).** El Laboratorio Latinoamericano para la Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) de UNESCO Santiago, está actualmente trabajando en el tercer estudio de evaluación de la educación en la región. Este estudio medirá el rendimiento académico de 3° y 6° grado de estudiantes en matemáticas, ciencias (sólo 6° grado) lectura y escritura. Se espera que los resultados de este estudio estén disponibles para el 2014, y por tanto servirán no sólo como una guía para la elaboración de políticas públicas, sino también para evaluar el desempeño de la región en el logro de las metas de la EPT hacia el 2015.

Como los resultados del Tercer Estudio del LLECE serán comparables con el segundo estudio (SERCE), los resultados serán, en primer lugar, una ayuda para informar a los países de su progreso en términos de logros de sus sistemas educacionales entre 2006 y 2013. Además de evaluar los niveles de logro educacional en los países participantes, el estudio entregará amplios datos sobre factores asociados con el rendimiento educacional, que abarca un gran número de áreas: formación docente; situación socioeconómica; calidad y cantidad de la nutrición; tamaño de las clases; clima escolar; inversión gubernamental en educación; estilo de liderazgo escolar; y uso de tecnologías educacionales, ya sea en el colegio o el hogar, entre muchos otros. Estos datos pueden entregar sugerencias importantes para la focalización de los siempre limitados recursos del gobierno, para ampliar tales beneficios y acciones.

¿Qué temas han emergido en las discusiones sobre la agenda post-2015?

Un seguimiento de la EPT después de 2015 podría ir más allá de la necesidad de una educación preprimaria de calidad con altos niveles de paridad, e incluir una concentración especial en programas de la primera infancia para niños de entre 0 y 3 años de edad. Este es un tema central para establecer un concepto más global de AEPI, para acompañar a los niños desde el nacimiento hasta el primer grado de primaria.

- Alcanzar la enseñanza secundaria universal requiere de políticas más profundas.
- También se debe explorar la necesidad de establecer más oportunidades de acceso a la enseñanza post-secundaria.
- Las necesidades educativas especiales y la educación inclusiva son temas que requieren una atención continua en la región. Otorgarle una mayor importancia al concepto de educación inclusiva podría servir para establecer un marco que permita abordar varios de los desafíos que afronta la región, como mejorar el acceso a los niños de los pueblos originarios, las poblaciones rurales, y los estudiantes con necesidades especiales.
 - La violencia en las escuelas es un problema creciente y amenaza los logros y los avances en la EPT. Se necesitan urgentemente iniciativas y políticas efectivas.
 - El liderazgo escolar es un factor importante para lograr un cambio en las escuelas y las aulas, y debe ser más explorado y perfeccionado.
 - La educación en situaciones de emergencia y la preparación ante los desastres podrían ser mejoradas en la región.
 - La utilización y la capacitación en el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) podrían ser más fomentadas y mejoradas.
 - Considerar el concepto de calidad de la educación de manera integral, tomando en cuenta elementos como la salud y la seguridad, entre otros. También debería abordar las modalidades de enseñanza-aprendizaje (por ejemplo, el aprendizaje centrado en el alumno) y de evaluación educacional, como componentes centrales de la medición de la calidad de la educación y de la calidad educativa misma.
 - Explorar nuevas modalidades de financiamiento de la educación en la región mediante medidas mejor pensadas, como por ejemplo:
 - La tendencia de la cooperación Sur-Sur, y el hecho de que un número cada vez mayor de países de ingresos medianos en América Latina y el Caribe están convirtiéndose en donantes, representan oportunidades interesantes como fuentes adicionales de financiación.
 - La tendencia a cobrar mayor importancia de las asociaciones público-privadas, junto con la iniciativa del Pacto Mundial, constituyen importantes oportunidades como fuentes complementarias de financiamiento de la educación en la región.
 - Educación y trabajo. Los programas de estudio deben ser revisados con respecto a la relevancia que tienen para la vida y las circunstancias

sociales de los estudiantes. En un mundo cada vez más plural, la planificación educativa con respecto a los contenidos y los métodos didácticos deben ser flexibles para ajustarse a alumnos con diferentes necesidades, deseos y expectativas.

- Seguimiento de RIO+20: educación para desarrollo sustentable y para combatir el cambio climático.

5. Conclusiones

- El progreso de los países de la región hacia logro de las Metas de Educación para Todos (EPT) demuestra una imagen ‘diversificada’: mientras que se está haciendo muy buen progreso con respecto a algunas metas, hasta el punto donde se puede decir que o se ha ya alcanzado la meta o se alcanzará por el 2015 (por ejemplo la Meta nr. 5, paridad de género), está también claro que otras Metas no se logrará, por ejemplo, la Meta nr. 1 (educación pre-primaria) o la Meta nr. 6 (calidad de la educación - aunque esta meta es ‘problemática’ en el sentido que no tiene indicadores fijos). Se encuentra también desafíos ‘emergentes’ como el logro de algunas metas, pero solamente para algunos sectores de las sociedades de la región.
- Los principales desafíos que se presentan en la región se pueden considerar de dos tipos. Por una parte la continuidad de lo planteado en Jomtien en 1990, sobre expandir y mejorar los distintos niveles de educación, aunque ahora con énfasis en la educación secundaria; y en eliminar las inequidades contra las poblaciones rurales, indígenas y aquellos de menores ingresos en cada uno de los objetivos. Por otro lado, se suman nuevos desafíos, como la educación a nivel avanzado de una mayor proporción de la población, la incorporación de nuevas tecnologías en la educación y la necesidad de vincular la educación con la formación en las habilidades necesarias para desempeñarse en la sociedad del conocimiento, lo que impone una mirada renovada y más exigente sobre la calidad.
- La desigualdad social en América Latina y el Caribe es un problema que la educación aún no ha ayudado a resolver de manera satisfactoria. Hasta el día de hoy hay una estrecha relación entre el ingreso familiar, el logro académico de los niños, y el tipo de empleo que tendrán, dependiendo de su nivel de educación. En gran medida esto a su vez determina el ingreso familiar de la próxima generación, y las desigualdades se reproducen de una generación a otra.
- Los problemas pendientes de la región deben ser abordados con más énfasis en cualquier agenda post-EPT que pudiera ser elaborada en el período posterior a 2015.

6. Anexos y tablas de datos (las tabas más recientes del UIS para la región)

A. América Latina y el Caribe: principales características

Este informe contiene información sobre los 41 Estados Miembros u Observadores de la UNESCO en la región de América Latina y el Caribe., que se incluyen en el siguiente listado junto a sus códigos identificatorios (los códigos se utilizan en gráficos y cuadros).

América Latina		Caribe	
AR	Argentina	AI	Anguila
BO	Bolivia	AN	Antillas Neerlandesas
BR	Brasil	AG	Antigua y Barbuda
CL	Chile	AW	Aruba
CO	Colombia	BS	Bahamas
CR	Costa Rica	BB	Barbados
CU	Cuba	BZ	Belice
EC	Ecuador	BM	Bermudas
SV	El Salvador	DM	Dominica
GT	Guatemala	GD	Granada
HN	Honduras	GY	Guyana
MX	México	HT	Haití
NI	Nicaragua	KY	Islas Caimán
PN	Panamá	TC	Islas Turcas y Caicos
PY	Paraguay	VG	Islas Vírgenes Británicas
PE	Perú	JM	Jamaica
DO	República Dominicana	MS	Montserrat
UY	Uruguay	KN	San Kitts y Nevis
VN	Venezuela	LC	Santa Lucía
		VC	San Vicente y las Granadinas
		SR	Surinam
		TT	Trinidad y Tobago

- Diversidad: en América Latina y el Caribe se hablan cinco idiomas de origen europeo, además de muchas lenguas indígenas.
- Según la clasificación del Banco Mundial, la mayoría de los países de la región son de ingresos medianos; nueve son de ingresos medianos bajos (Belice, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Nicaragua y Paraguay), mientras que solamente uno, Haití, es catalogado como de ingresos bajos.

- Según la clasificación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la mayoría de los países de América Latina y el Caribe poseen un índice alto de desarrollo humano. En los extremos, solamente Barbados muestra un índice muy alto de desarrollo humano, y Haití tiene un índice bajo.

B. Datos estadísticos

Leyenda:

CINE 0: Educación pre-escolar

CINE 1: Educación primaria

CINE 2: Educación secundaria (baja)

CINE 3: Educación secundaria (alta)

CINE 2 y 3: Educación secundaria (baja y alta combinadas)

CINE 4: Educación post secundaria no terciaria

CINE 5 y 6: Educación superior (universitaria y no universitaria incluyendo programas doctorales)

Convenciones usadas:

... No hay datos disponibles

* Estimación nacional

** Estimación del UIS

. No se aplica

-n Los datos se refieren al año escolar o fiscal (o financiero) n antes del año o período de referencia.