2021

METAS EDUCATIVAS

LA EDUCACIÓN QUE QUEREMOS PARA LA GENERACIÓN DE LOS BICENTENARIOS

DOCUMENTO FINAL

SÍNTESIS

Naciones Unidas
CEPAL

Organização dos Estados Ibero-americanos
Para a Educação, a Ciência e a Cultura

OEI

Organización de Estados Iberoamericanos
Para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Secretaría General Iberoamericana
Secretaria-Geral Ibero-Americana

METAS EDUCATIVAS 2021

LA EDUCACIÓN QUE QUEREMOS PARA LA GENERACIÓN DE LOS BICENTENARIOS

CAPÍTULO 2

SITUACIÓN Y DESAFÍOS EN LA EDUCACIÓN IBEROAMERICANA

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

A pesar de ello, y en gran parte gracias a los esfuerzos de políticas públicas, la región ha avanzado enormemente en el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas. Las inversiones en infraestructura y servicios básicos de salud y educación han elevado de manera significativa los indicadores de bienestar objetivo de la población.

La ampliación de la cobertura y el aumento del acceso a la educación constituyen dos objetivos prioritarios en los compromisos de desarrollo educativo a nivel nacional e internacional, así como en el proyecto Metas Educativas 2021. La cobertura educativa, entendida como la garantía de un cupo disponible para cada uno de los niños en edad de asistir a la escuela, representa la oferta básica que el sector público puede comprometerse a otorgar.

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

fomente la diversidad y la democracia. Los diversos avances y desafíos regionales en esta materia se revisan en las próximas páginas.

LOS AVANCES EN ACCESO, PROGRESIÓN Y CULMINACIÓN EDUCATIVA

EDUCACIÓN PRIMARIA

El acceso a la educación primaria normalmente es examinado a partir de las tasas de matrícula en dicho nivel. En Iberoamérica, el acceso a esta instancia educativa es homogéneamente alto, salvo excepciones, alcanzando niveles cercanos a la universalidad en varios de los países que la integran. Las diferencias de acceso entre niñas y niños al sistema y entre estratos socioeconómicos no son significativas en este nivel.

Cabe tener presente que el acceso al sistema educativo no necesariamente asegura una adecuada progresión y, principalmente, finalización de este nivel de enseñanza. Por una parte, existen ya en primaria problemas de rezago que se reflejan en las tasas brutas de matrícula, y por otro de retención, es decir, hay una alta deserción escolar. El rezago o atraso educativo genera importantes costos para los sistemas educativos de la región. Solo en el nivel de educación primaria se gastarían más de 9.000 millones de dólares en atender a niños que de acuerdo a su edad deberían estar asistiendo a la educación secundaria (CEPAL/OEI, 2010). Ya entre los 9 y 11 años se aprecia un porcentaje importante de niños atrasados en dos o más años respecto del grado que les correspondería, aun teniendo en cuenta que varios países tienen, para los primeros grados, sistemas de promoción automática (véase el gráfico 2.1). Adicionalmente, en 2006-2007 casi 3 millones de niños estaban fuera de la escuela.

ENSEÑANZA SECUNDARIA

El ciclo de baja secundaria tiene como objetivo completar la formación de las destrezas básicas, ofrecer mayores oportunidades de educación y crear las condiciones favorables para una educación continua. En este sentido, el primer ciclo de educación secundaria es una continuación del nivel primario y busca sentar las bases para la educación a lo largo de la vida[1].

A diferencia de lo que ocurre en la enseñanza primaria, el acceso y progresión oportuna hacia y dentro del nivel secundario bajo es bastante menor, y la situación entre países más heterogénea: la tasa neta de matrícula en este nivel llega a 75% (frente

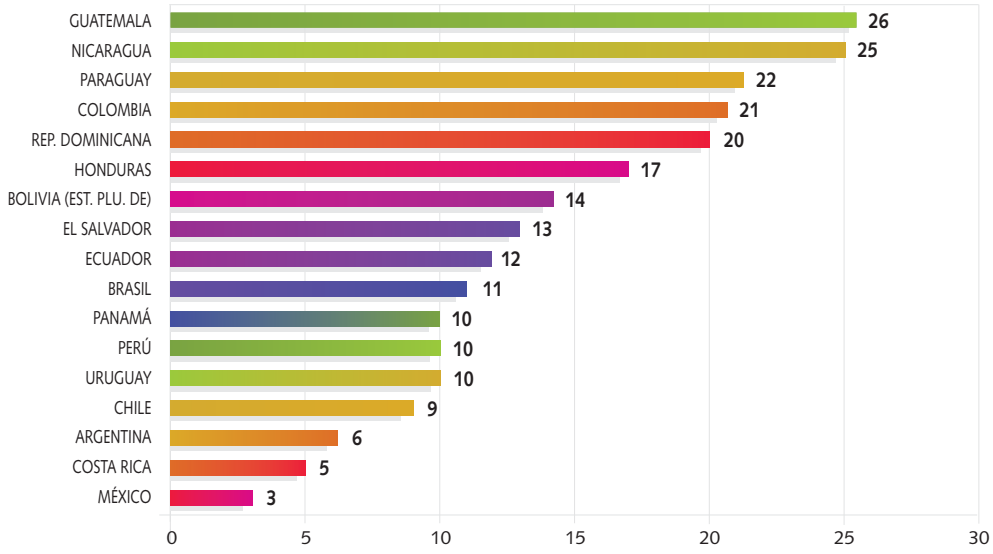
[1] Por dicho motivo suele denominarse «educación básica» al período que abarca la educación primaria y el ciclo de baja secundaria.

GRÁFICO 2.1

IBEROAMÉRICA (17 PAÍSES)

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

(EN PORCENTAJES)



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

* Niños con dos o más años de atraso en el grado al que asisten respecto de su edad.
** Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE).

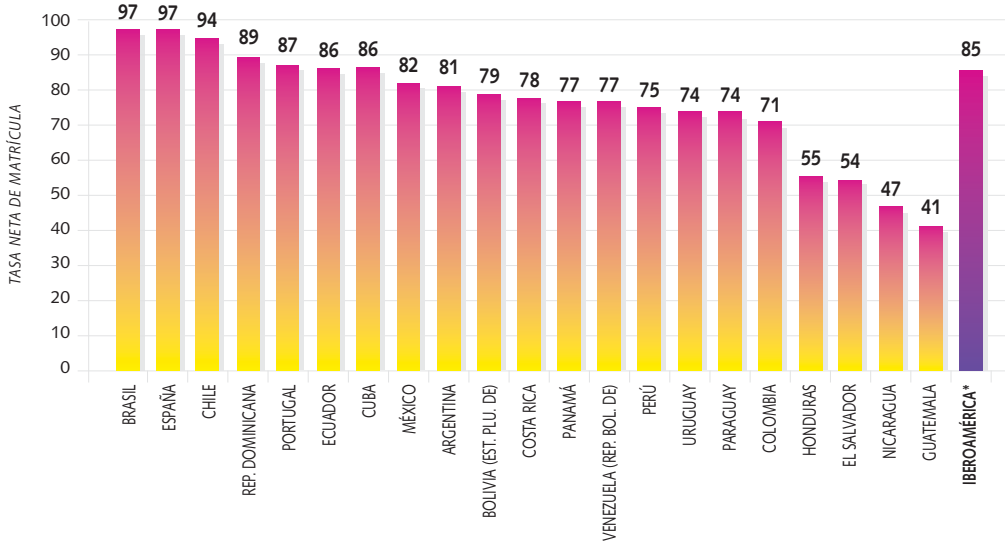
a 96% en primaria), y va desde 41% (Guatemala) hasta 97% (Brasil y España)[2], como se aprecia en el gráfico 2.2.

Por otro lado, el rezago escolar se acumula y las desigualdades socioeconómicas, por área geográfica o según origen étnico, se acrecientan. El clima educativo del hogar es un factor determinante en el rezago escolar entre los 12 y los 14 años: un niño perteneciente a un hogar con bajo clima educativo tiene 10 veces mayor probabilidad de rezagarse que uno proveniente de un hogar con buen clima educativo. También se observan diferencias importantes según el área de residencia (véase el gráfico 2.3).

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

GRÁFICO 2.2

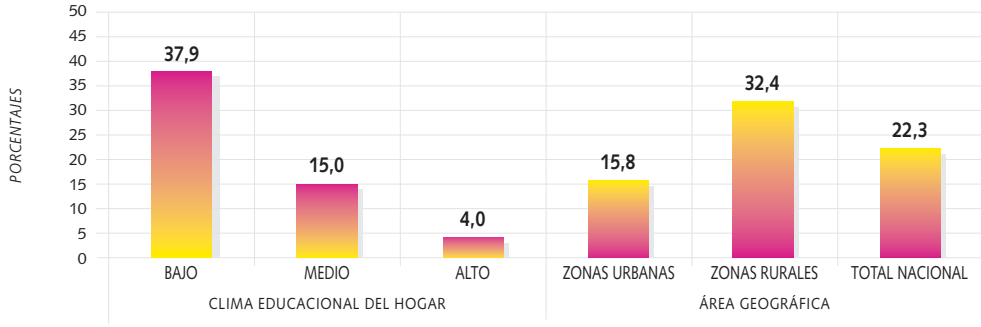
IBEROAMÉRICA (21 PAÍSES)
TASA DE MATRÍCULA NETA EN ENSEÑANZA SECUNDARIA BAJA. 2008
(EN PORCENTAJES)



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

GRÁFICO 2.3

IBEROAMÉRICA (18 PAÍSES)
ATRASO ESCOLAR* ENTRE ESTUDIANTES DE 12 A 14 AÑOS**, SEGÚN EL CLIMA EDUCACIONAL DEL HOGAR Y LAS ÁREAS GEOGRÁFICAS. 2006-2007
(EN PORCENTAJES)



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

* Promedio simple de 16 países.
** Niños con dos o más años de atraso en el grado al que asisten respecto de su edad.

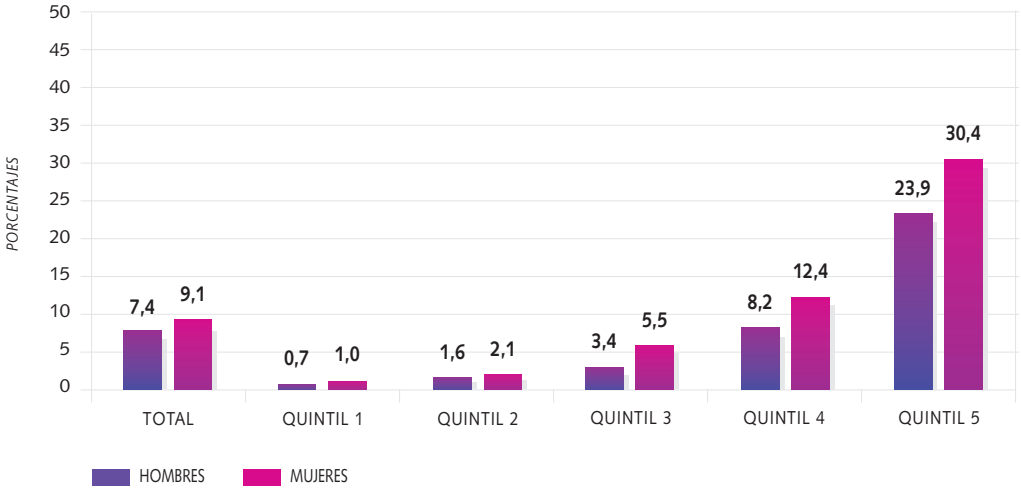
A la heterogeneidad entre países se suma una cada vez más pronunciada heterogeneidad en el interior de los países, que produce diferencias muy marcadas entre zonas urbanas y rurales, entre estudiantes pobres y no pobres o de distintos estratos socioeconómicos, entre indígenas y no indígenas, entre otros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

EDUCACIÓN POSTSECUNDARIA

Debido a la adquisición insuficiente de las competencias necesarias para enfrentar las dificultades de los estudios más avanzados –expresión de la desigual calidad educativa que han enfrentado en el transcurso de la educación primaria y secundaria–, y de otros factores como la necesidad de obtener ingresos para acceder a niveles de bienestar mínimos, son pocos los que logran culminar la educación técnico-profesional o la educación universitaria: entre los jóvenes de 25 a 29 años, solo 8,3% ha logrado concluir al menos 5 años de educación postsecundaria (duración típica de una carrera universitaria), con una estratificación según quintiles de ingreso per cápita muy fuerte, ya que por cada 27 jóvenes de estratos de altos ingresos (quintil 5), solo uno de bajos ingresos logra concluir cinco años de estudios postsecundarios (véase el gráfico 2.4).

GRÁFICO 2.4

IBEROAMÉRICA (18 PAÍSES)
CONCLUSIÓN DE AL MENOS 5 AÑOS DE EDUCACIÓN UNIVERSITARIA ENTRE JÓVENES DE 25 A 29 AÑOS, SEGÚN QUINTILES DE INGRESO PER CÁPITA Y SEXO. 2008
(EN PORCENTAJES)



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

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

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

EL ANALFABETISMO ABSOLUTO Y EL ANALFABETISMO FUNCIONAL

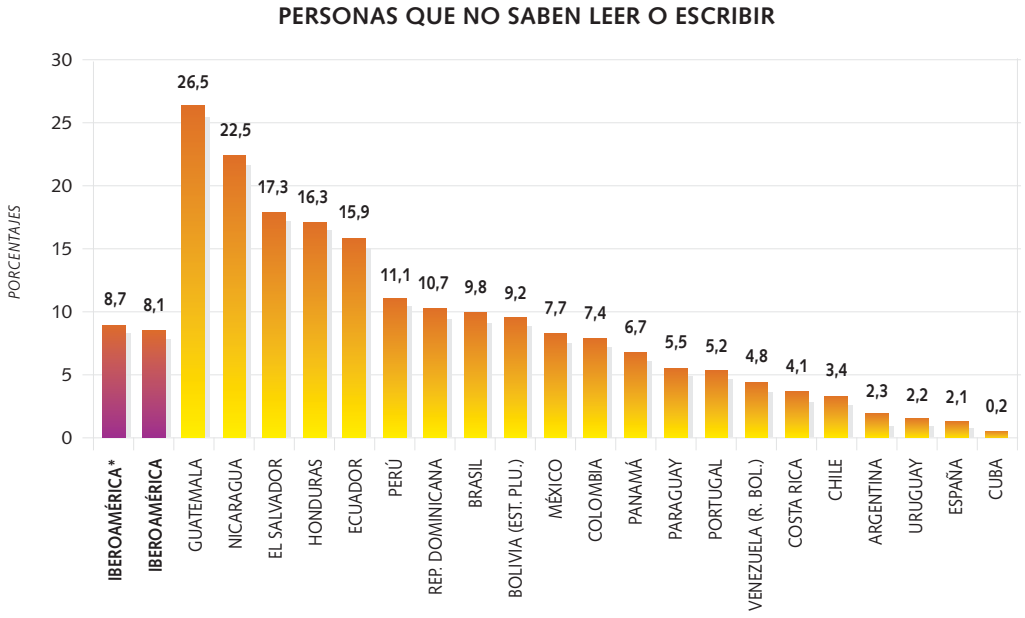
Una de las manifestaciones más graves de la falta de cobertura educativa y de los problemas de acceso real a la escuela es el analfabetismo: la máxima expresión de vulnerabilidad educativa que acentúa el problema de la desigualdad, por cuanto mientras no se pueda acceder al conocimiento se hará más difícil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

La oferta educativa iberoamericana en términos de programas de alfabetización para adultos ha mejorado en los últimos años, si bien en ocasiones se realiza en condiciones deficientes, precisamente en las zonas más deprimidas (pobres). Las disparidades entre países son notables. Pese a que el promedio regional de analfabetismo absoluto no alcanza el 9% de la población de 15 años y más, en varios países supera el 15% (Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), mientras en otros afecta a menos de 5% de la población (Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba, España, la República Bolivariana de Venezuela y la República Oriental del Uruguay), como se puede apreciar en el gráfico 2.5. También es necesario destacar que, a diferencia de los indicadores educativos revisados anteriormente –que mostraban en general una mejor posición en cuanto a acceso, retención, progresión y conclusión escolar femenina– el analfabetismo afecta en mayor proporción a las mujeres. Esta disparidad es especialmente marcada en el Estado Plurinacional de Bolivia (78,5% de los analfabetos son mujeres), España (67,6%), Guatemala y México (62,8%) y Paraguay (60,1%).

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

GRÁFICO 2.5

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



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

LA EDUCACIÓN INICIAL Y LA EDUCACIÓN PREESCOLAR

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

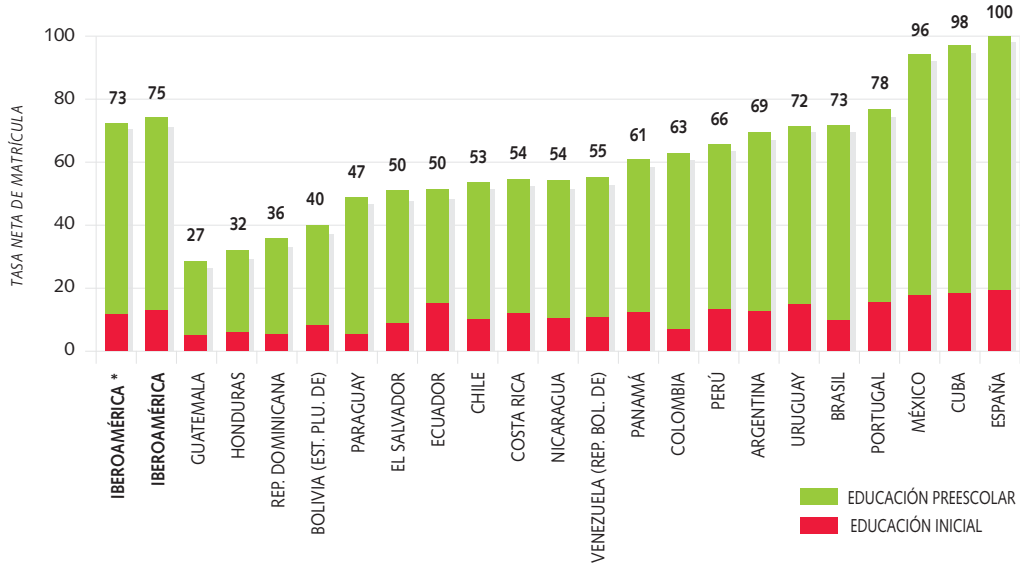
También los ministros de Educación de los países integrantes de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) aprobaron en su conferencia celebrada en Lisboa en 2009 un proyecto de atención integral de la infancia que adelantaba uno de los Programas de Acción Compartidos que constituyen un núcleo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

La ampliación de la oferta educativa preescolar y las políticas y programas que facilitan el acceso a los sectores más vulnerables contribuyen a la entrega de una base educativa significativa, definida como un factor central en la lucha contra los problemas de deserción y repitencia descriptos anteriormente. El punto de partida en la región es bastante heterogéneo, con niveles de acceso (medidos a partir de la matrícula en enseñanza preescolar de niños de entre 3 y 6 años) casi universal en Cuba, España y México, y niveles en torno a 30% en Guatemala, Honduras, Paraguay y República Dominicana (véase el gráfico 2.6). En cambio, la matrícula en educación inicial (niños de 0 a 3 años) sería bastante inferior, tanto por las menores

GRÁFICO 2.6

IBEROAMÉRICA (21 PAÍSES)

TASA DE MATRÍCULA NETA PARA EL NIVEL PRE-PRIMARIO (3 A 6 AÑOS), ESTIMACIÓN DE LA TASA DE MATRÍCULA PARA EDUCACIÓN INICIAL (0 A 3 AÑOS)*. 2008



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

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

coberturas de oferta institucional como por factores culturales, entre los cuales destaca la baja participación relativa de la mujer en el mercado de trabajo en comparación con otras regiones, lo que también se asocia, en alguna medida, a la mayor aprehensión que las madres tienen para dejar niños de corta edad al cuidado de otras personas.

EL DESAFÍO DE LA CALIDAD

El reto tal vez más difícil que tiene la región es conseguir que todos los esfuerzos que los países hagan para incrementar el nivel educativo de su población se reflejen también en logros de aprendizajes de calidad.

Las mediciones estandarizadas que se han realizado en proyectos internacionales han mostrado que el déficit de aprendizaje de los estudiantes de Iberoamérica en competencias básicas, como matemáticas y comprensión lectora, es preocupante. La información más reciente sobre resultados académicos de países de la región es la que ofrecen dos herramientas: el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA por su nombre en inglés, *Programme for International Student Assessment*) del año 2006, llevada a cabo por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE), llevado a cabo por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) de la UNESCO, también en 2006 (véase el cuadro 2.1).

Pese a la diferencia de las edades de los alumnos evaluados, ambas mediciones son bastante coherentes, y los países latinoamericanos participantes en PISA son los que muestran los mejores resultados comparados con el resto de los países latinoamericanos (excepto Cuba y Costa Rica). Ambas mediciones muestran que un alto porcentaje de la población estudiantil obtiene rendimientos muy deficitarios en competencias básicas de la enseñanza. Además, la diferencia entre los resultados de los países latinoamericanos en PISA y el promedio de países desarrollados pertenecientes a la OCDE es muy significativa (alrededor de 75 puntos, y menor si se incluyen España y Portugal).

INFRAESTRUCTURA Y RECURSOS EDUCATIVOS

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

CUADRO 2.1

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

A. PRUEBA **PISA**

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

B. PRUEBA **SERCE**

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

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

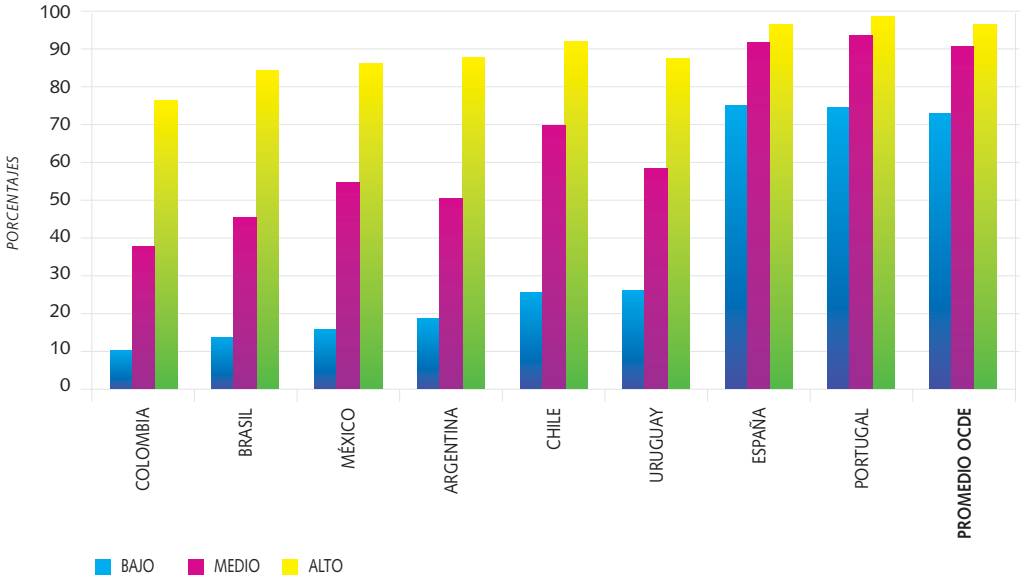
Nota: Los puntajes resaltados son aquellos significativamente mayores al promedio regional, que es igual a 500.

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

En este ámbito, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) han ido ocupando un lugar de importancia como recurso educativo de indispensable incorporación en el sistema educativo. Las TIC, y especialmente el acceso al computador y la conexión a internet, son recursos innovadores que han demostrado ser nece-

GRÁFICO 2.7

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



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

sarios, además, como herramientas para desenvolverse en un mundo posmoderno y globalizado. Actualmente, la inclusión social se vincula, cada vez más, con el acceso al conocimiento, por la participación en redes y por el uso de las TIC (Hopenhayn, 2002). El sistema de educación formal es la clave para difundir ese acceso, dado que permite masificar la conectividad y uso de redes electrónicas.

La llamada brecha digital, vinculada con las diferencias de acceso y uso de TIC dentro y entre los países, se manifiesta marcadamente tanto entre los distintos grupos socioeconómicos como entre generaciones. El promedio de acceso a tecnología en los hogares de estatus económico, social y cultural de países desarrollados pertenecientes a la OCDE, incluyendo España y Portugal, es bastante más parejo que el de los de América Latina, donde las diferencias son muy altas (véase el gráfico 2.7).

LA FORMACIÓN DOCENTE

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

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

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