

TODOS LOS NIÑOS EN LA ESCUELA EN 2015

Iniciativa Global por los Niños Fuera de la Escuela



COMPLETAR LA ESCUELA

Un Derecho para Crecer, un Deber para Compartir

América Latina y el Caribe

TODOS LOS NIÑOS EN LA ESCUELA EN 2015

Iniciativa Global por los Niños Fuera de la Escuela



COMPLETAR LA ESCUELA

Un Derecho para Crecer, un Deber para Compartir

América Latina y el Caribe

Título: Completar la Escuela
Subtítulo: Un Derecho para Crecer, un Deber para Compartir

Equipo de elaboración:
Coordinación: **Irene Kit**

Responsables de capítulos:
Presentación y recomendaciones: **Irene Kit**
Capítulo 1: **Martín Scasso**
Capítulo 2: **Sergio España - Alejandro Morduchowicz**
Capítulo 3: **Irene Kit - Alejandro Morduchowicz**
Anexo metodológico: **Martín Scasso**
Responsable de integración y edición: **Hugo Labate**

Se agradece asimismo la participación de los profesionales que apoyaron el proceso con aportes a secciones específicas: César Ambroghetti, Verona Batiuk, Irene Buchter, Daniela Cura, Andrea Galeano, Alberto Lardelesvsky, Carola Juli, María Luján Vago y Víctor Volman.

Diseño y diagramación: Santillana España 2012

Los análisis y desarrollos producidos y expresados en este documento se asumen como responsabilidad del equipo aural, sin comprometer la posición de los organismos y entidades involucradas con la Iniciativa.

Los mapas de esta publicación no reflejan la posición de UNICEF sobre el estado legal de cualquier país o territorio ni tampoco la demarcación de cualquier frontera.

El siguiente análisis estadístico está basado en datos administrativos de los países de la región. Estos datos fueron puestos a disposición para el desarrollo del presente informe a partir de la base de datos del UIS correspondiente a mayo de 2011. Asimismo, en algunos casos se realizó a través del UIS una solicitud específica de información para complementar información no disponible. Estos fueron los casos de Argentina, Brasil, Chile, Jamaica, México, Paraguay, Perú y Uruguay. En cuanto a los datos de población el estudio hace uso de las proyecciones de población realizadas por la División de Población de las Naciones Unidas, Revisión 2008 (PNUD). Notar que al momento de la publicación de este informe, las estimaciones de la Revisión 2010 fueron publicadas y el UIS ajustó sus indicadores de manera acorde, por lo que pueden existir algunas discrepancias entre algunos de los valores aquí presentados y los disponibles en la base de datos del UIS más reciente.

©2012 UNICEF
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
Oficina Regional para América Latina y el Caribe
Ciudad del Saber
Edificio 102
Apartado 0843/03045 Balboa, Ancón
Panamá, República de Panamá
Tel. (507) 301-7400
Fax: (507) 317-0258
Web: <http://www.unicef.org/lac>

ISBN: 978-92-806-4653-5

Créditos de la foto de portada: UNICEF TACRO/ Gonzalo Bell/Panamá

Contenido

La iniciativa global por los niños fuera de la escuela: una perspectiva para sumar esfuerzos que superen la exclusión educativa	17
Las Dimensiones de la exclusión	17
Las barreras y cuellos de botella que configuran la exclusión	20
Las estrategias para superar la exclusión: la escolarización total, oportuna, sostenida y plena como contracara de la exclusión escolar	21
Recomendaciones prioritarias de acción hacia la meta de la escolarización total, oportuna, sostenida y plena.....	22
Secuencia metodológica de la iniciativa NFE en este informe regional	26
Capítulo 1. Perfiles de la exclusión educativa en América Latina y el Caribe	31
Las 5 Dimensiones de la exclusión: perfil general	31
El perfil de acceso y permanencia en América Latina y el Caribe y sus inequidades – Dimensiones 1 a 3.....	33
Dimensión 1: Niños en edad de asistir a la educación inicial que no están en la escuela inicial ni en primaria.....	36
¿Cuántos son los niños y niñas en esta Dimensión?	36
¿Qué otros procesos de exclusión se pueden distinguir en torno a la Dimensión 1?	36
¿Cómo es la dinámica entre la Dimensión 1 y la Dimensión 2?	38
Dimensión 2: Niños en edad de asistir a la escuela primaria que no están en la escuela primaria ni secundaria básica.....	40
¿Cuántos son los niños y niñas en esta Dimensión?	40
¿Cuántas formas de ingreso tardío se pueden reconocer?	42
¿Cuántos niños y niñas inician y luego abandonan la educación primaria?.....	43
Dimensión 3: Niños en edad de primeros años de educación secundaria que no están en la escuela primaria ni secundaria básica.....	44
¿Cuántos son los adolescentes en esta Dimensión?.....	44
¿Cuántos adolescentes abandonan su escuela teniendo edad de estar en la secundaria básica?	44
¿Qué procesos de exclusión se pueden analizar en torno a esta Dimensión?	45

El perfil de la progresión en el sistema educativo en América Latina y el Caribe y sus inequidades – Dimensiones 4 y 5	46
El rezago escolar como aproximación al riesgo de exclusión	46
¿Cómo es el perfil general de la condición de rezago escolar?	47
¿Cómo se construye la situación de rezago? ¿Cómo sigue su curso?.....	48
Dimensión 4: Niños que están en la escuela primaria pero que corren el riesgo de abandonar	51
¿Cuántos son los niños y niñas en esta Dimensión?	51
¿Qué procesos de exclusión pueden identificarse en torno a esta Dimensión?	51
Dimensión 5: Adolescentes que están en la secundaria básica pero que corren el riesgo de abandonar	54
¿Cuántos son los adolescentes en esta Dimensión?	54
¿Qué procesos de exclusión pueden identificarse en torno a esta Dimensión?	54
Disparidades que agudizan la exclusión	55
La situación de género	55
Las zonas rurales	57
El trabajo infantil	58
Las poblaciones indígenas	61
Niños y niñas y adolescentes con discapacidad	63
Niños, niñas y adolescentes afrodescendientes.....	65
Capítulo 2. Barreras que producen o agravan la exclusión	67
Encuadre sobre barreras y sus ámbitos.....	67
Ámbito 1 – Barreras económicas por restricción de ingresos familiares.....	72
Agrupamiento 1: Insuficiencia de ingresos para subsistencia	72
Agrupamiento 2: Dificultad para afrontar costos de la escolarización	75
Ámbito 2 – Barreras socioculturales en la demanda por educación	76
Agrupamiento 1: Desajustes en las representaciones sobre el derecho a la educación.....	77
Ámbito 3 – Barreras materiales, pedagógicas y simbólicas que se manifiestan en las escuelas.....	81
Agrupamiento 1: Escuelas que no cuentan con recursos materiales básicos.....	82
Agrupamiento 2: Escuelas donde se generan o toleran procesos de segmentación	85
Agrupamiento 3: Escuelas que posibilitan escasas oportunidades de aprender	88
Agrupamiento 4: Escuelas con clima vincular y pedagógico deteriorado.....	91

Ámbito 4 – Barreras políticas, técnicas y de financiamiento del sistema educativo	94
Agrupamiento 1: Oferta educativa faltante, escasa, inadecuada o burocratizada	94
Agrupamiento 2: Financiamiento insuficiente	98
Agrupamiento 3: Propuestas técnicas que no son eficaces y pertinentes para lograr la inclusión.....	101
Capítulo 3. Estrategias para superar la exclusión educativa	109
Encuadre sobre propósitos y ámbitos de las estrategias.....	109
Propósitos de las estrategias: puentes a construir y daños a reparar.....	109
Ámbito 1 – Estrategias para superar barreras económicas: progresar hacia mayor justicia en recursos y posibilidades.....	116
Agrupamiento 1: Balancear ingresos familiares	117
Agrupamiento 2: Suplir costos de escolarización	119
Ámbito 2 – Estrategias para superar barreras socioculturales: enriquecer la perspectiva social sobre el derecho a la educación	121
Agrupamiento 1: Fortalecer la comprensión entre los actores del sistema educativo	122
Ámbito 3 – Estrategias para superar barreras materiales, pedagógicas y simbólicas en la oferta escolar: promover escuelas comprometidas con la inclusión	126
Agrupamiento 1: Crear condiciones materiales de funcionamiento y vincularlas con el aprendizaje.....	126
Agrupamiento 2: Convertir los procesos de organización escolar en oportunidades para la inclusión	130
Agrupamiento 3: Ampliar las oportunidades de aprender para los estudiantes	134
Agrupamiento 4: Instalar un clima escolar productivo, respetuoso y tolerante	137
Ámbito 4 – Estrategias para superar barreras políticas, técnicas y de financiamiento del sistema educativo: gestionar el sistema educativo hacia metas de inclusión	140
Agrupamiento 1: Revitalizar la organización de la oferta educativa	141
Agrupamiento 2: Proteger y ampliar el financiamiento	149
Agrupamiento 3: Desarrollar una pedagogía racional para superar la exclusión	152
Reflexiones finales	165
Referencias	167
Anexo metodológico	172
Mapa	184

Agradecimientos

Este documento ha sido elaborado en el marco de la Iniciativa Global por los Niños Fuera de la Escuela, en un acuerdo institucional con la Asociación Civil Educación para Todos.

Las constantes revisiones y pertinentes sugerencias de Anna Lucía D'Emilio han sido fundamentales para alcanzar esta versión del Informe Regional.

Las interacciones con el equipo del UIS-UNESCO han permitido contar con datos sistemáticos y de calidad y han hecho posible proceder a sucesivas mejoras metodológicas en el procesamiento y presentación de la información. En particular, la cooperación de Sheena Bell y de Juan Cruz Perusia ha sido atenta, continua y relevante.

Las vinculaciones con los equipos que prepararon los informes nacionales han sido provechosas para ampliar las perspectivas que se incluyen en este informe. Colaboraron por Bolivia: Katrin Imhof, Daniele Di Pillo, Ernesto Yáñez, Iván Vidaurre, Nyurka Villalpando, Saúl Santa María y Kathleen Lizarraga; por Brasil: Maria de Salette Silva, Júlia Ribeiro, Lúcio Gonçalves, Ana Cristina Matos, Marcos Aurélio Ramos, Iracema Nascimento y Andréia Peres; por Colombia: Rosario Ricardo, Claudia Camacho, Cecilia Rivas, Cristian Hiedrich, Mauricio Castillo y Carlos Lanziano.

Presentación

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, y el Instituto de Estadística de la UNESCO impulsan la Iniciativa Global por los Niños y Niñas Fuera de la Escuela, que apunta a construir evidencias sobre el fenómeno de la exclusión educativa y a identificar estrategias de resolución que permitan la plena realización del derecho a estar en la escuela y lograr aprendizajes de calidad. En el marco de esta iniciativa, lanzada en 2010, se han producido una serie de estudios de país y de panoramas regionales.

En nuestra región se han producido estudios nacionales en Colombia, Brasil y Bolivia, y este informe regional que tenemos el agrado de presentar a los lectores. En todos ellos, la caracterización del fenómeno de la exclusión educativa ha considerado los perfiles de los grupos más afectados por la exclusión, las barreras que obstaculizan la educación sostenida y oportuna, y las estrategias para removerlas.

En línea con el marco conceptual y metodológico global, todos los estudios realizados han considerado tanto a los niños, niñas y adolescentes fuera de la escuela, como a aquellos que, aun estando en la escuela, están en riesgo de abandonarla. A diferencia de otros análisis e interpretaciones de la última década, que se han concentrado sobre todo en los problemas de la demanda, este estudio identifica muchos problemas relacionados con la oferta educativa. Sin desconocer la alta prioridad que merece la atención de las necesidades económicas y de inserción social de las familias más desfavorecidas, el enfoque planteado busca llamar la atención sobre el rol de los factores pedagógicos y de las situaciones de enseñanza como elementos indispensables para que todos los estudiantes puedan aprender.

Diagnosticado el fenómeno de la exclusión, los desafíos principales se encuentran ahora en la implementación de estrategias que permiten mejorar la oferta educativa. Para ello UNICEF se propone apoyar a los ministerios de educación de los países de la región y a los demás actores de la comunidad educativa a abrir espacios de diálogo y concertación en torno a las políticas educativas y a encarar una estrategia de comunicación social alrededor de las conclusiones de este informe. La mayoría de los países de la región aún tienen que conseguir cobertura universal especialmente en los niveles de pre-escolar y secundaria; pero, a la vez, si quieren acabar con la exclusión, tienen el gran reto de eliminar el rezago escolar y promover el ingreso oportuno en la escuela.

Esperamos que la utilización de los datos y procedimientos de estadística educativa que aquí se ofrecen permita promover fructíferas discusiones y avances en la producción de conocimiento sobre los procesos de exclusión-inclusión, aumentando la comprensión y la calidad de las intervenciones. En ese sentido, deseamos reconocer y agradecer, además del apoyo continuo del Instituto de Estadística de la UNESCO, a varios otros organismos internacionales que han colaborado enviando sugerencias y comentarios a versiones preliminares del presente documento: la Organización de Estados Iberoamericanos, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Oficina Regional de la UNESCO para América Latina y Caribe, el Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL) y el programa inter-agencial Understanding Children's Work (UCW).

Un sincero reconocimiento al equipo de la Asociación Educación para Todos por su entrega y profesionalidad en la elaboración de este documento.

El derecho a una educación de calidad no puede ser postergado.

Bernt Aasen
Director Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe

Índice de gráficos

Gráfico		Página
Gráfico 1	Indicadores seleccionados sobre escolarización de la población, por país. Países de América Latina y el Caribe. Circa 2008	19
Gráfico 2	Dimensiones de la exclusión, a partir de datos de estudiantes por edad y condición de edad. América Latina y el Caribe. Circa 2008. En miles de alumnos	32
Gráfico 3	Tasa específica de matrícula por edad, 5 a 17 años. Países con edad normativa de ingreso a la primaria a los 6 años de edad. América Latina y el Caribe	33
Gráfico 4	Conservación interanual de estudiantes por edad simple, América Latina y el Caribe. Circa 2007-2008. En miles de alumnos	36
Gráfico 5	Brecha de cobertura específica de educación inicial y matrícula inscrita en educación inicial con rezago. América Latina y el Caribe. Circa 2008	38
Gráfico 6	Estimación del ingreso sin educación inicial y del ingreso tardío. América Latina y el Caribe. Circa 2008	40
Gráfico 7	Tasa de ingreso al primario con rezago acarreado de educación inicial y tasa de ingreso tardío puro. América Latina y el Caribe. Circa 2008	42
Gráfico 8	Tasa de conservación de estudiantes por edad simple, tramo de 6 a 11 años de edad. América Latina y el Caribe. Circa 2007-2008	43
Gráfico 9	Tasa de conservación de estudiantes por edad simple, tramo de 11 a 15 años de edad. América Latina y el Caribe. Circa 2007-2008	45
Gráfico 10	Estudiantes por edad y condición de edad. América Latina y el Caribe. Circa 2008. En miles de alumnos	47
Gráfico 11	Porcentaje de repetidores, por grado. América Latina y el Caribe. Circa 2008	49
Gráfico 12	Porcentaje de repetidores y porcentaje de rezago no explicado por repetición en primer grado. América Latina y el Caribe. Circa 2008	50
Gráfico 13	Estudiantes inscritos con edad teórica y rezago, 1.º a 6.º grado. Países seleccionados de la región (*). América Latina y el Caribe. Circa 2008. En miles de alumnos	52
Gráfico 14	Estudiantes inscritos con edad teórica y rezago, 1.º a 6.º grado. Brasil. Año 2008. En miles de alumnos	53
Gráfico 15	Estudiantes inscritos por grado, 1.º a 6.º grado. Brasil. Año 2000. En miles de alumnos	53
Gráfico 16	Estudiantes matriculados en secundaria básica por condición de edad. América Latina y el Caribe. Circa 2008. En miles de alumnos	55
Gráfico 17	Tasa neta ajustada de matrícula en primaria por país (agrupados según INB per cápita en USD). Circa 2007	56

Gráfico		Página
Gráfico 18	Razón de masculinidad para el total de estudiantes y por condición de edad, por grado. América Latina y el Caribe. Circa 2008	57
Gráfico 19	Tasa de asistencia escolar en primaria y secundaria(*), por zona y país. Países de América Latina y el Caribe. Circa 2008	58
Gráfico 20	Porcentaje de niños y niñas de 12 a 14 años de edad que asisten a la escuela, total y según participación en actividades económicas. Bolivia, Brasil, Colombia y México. Circa 2008	59
Gráfico 21	Porcentaje de niños y niñas de 5 a 14 años de edad que están en situación de trabajo infantil (*), y porcentaje que asiste a la escuela, por nivel educativo del jefe del hogar y por país. América Latina y el Caribe. Circa 2008	60
Gráfico 22	Indicadores seleccionados de asistencia de población indígena y no indígena en edad escolar. Ecuador y Perú. Año 2010	61
Gráfico 23	Porcentaje de asistencia de la población de 12 a 17 años, por pertenencia a pueblos indígenas. Países de América Latina y el Caribe. Circa 2001	62
Gráfico 24	Porcentaje de asistencia de la población de 12 a 17 años, por pertenencia a pueblos indígenas y sexo. Países de América Latina y el Caribe. Circa 2001	62
Gráfico 25	Porcentaje de la población –por condición de discapacidad– que se encuentra matriculada en el sistema educativo. Estado plurinacional de Bolivia y República de Colombia	63
Gráfico 26	Estudiantes por edad y condición de edad, total y perteneciente a población afrodescendiente. Colombia y Brasil. Año 2009	65
Gráfico 27	Factores asociados al aprendizaje y porcentaje de ocasiones en que los factores se asocian al aprendizaje en todas las áreas y grados evaluados. Países de América Latina y el Caribe	84
Gráfico 28	Atraso escolar (dos y más años de desfasaje) entre estudiantes de 12 a 14 años, según clima educacional del hogar y áreas geográficas. 18 países de Iberoamérica. Alrededor de 2006	103
Gráfico 29	Jóvenes de 15 a 19 años que progresaron oportunamente en el sistema educativo, por decil de ingresos. 18 Países de Iberoamérica. Alrededor de 2006	104
Gráfico 30	Ejemplificación: pasaje de los 9 a los 10 años de edad, en un país con ingreso a la primaria a la edad de 6 años	177

Índice de notas con referencias complementarias

Nota		Página
Nota 1	El desafío del crecimiento de la población	35
Nota 2	El acceso al sistema educativo en educación inicial y primaria: el caso de Bolivia	39
Nota 3	Maternidad adolescente y abandono de la escuela	78
Nota 4	<i>Aporte conceptual:</i> comunicación, movilización para el cambio y representaciones sociales	80
Nota 5	Uso del tiempo escolar - Alcaldía metropolitana de Caracas	88
Nota 6	<i>Aporte conceptual:</i> el desarrollo de capacidades cognitivas y sociales como vía de inclusión	93
Nota 7	Normativas reglamentarias y procesos de segmentación o exclusión	96
Nota 8	<i>Aporte conceptual:</i> cuánto invertir y cómo distribuir	99
Nota 9	Estrategias para atender el transporte escolar en Colombia	119
Nota 10	Estrategias para atender la alimentación escolar en Colombia	120
Nota 11	Prestaciones sociales que ocurren en la escuela: tensiones con el tiempo educativo	121
Nota 12	Estrategias de comunicación en Colombia	124
Nota 13	Estrategias de provisión de libros escolares en Brasil	129
Nota 14	<i>Aporte conceptual:</i> competencias de enseñanza para más oportunidades de aprender	135
Nota 15	Normas escolares que se pueden construir a favor de la inclusión	138
Nota 16	Perfeccionamiento docente y vínculos con los niños y niñas en Bolivia	139
Nota 17	Ejes de evolución en la formación docente	144
Nota 18	El financiamiento de la educación en países de la región	150

Índice de tablas con información cuantitativa

Tabla		Página
Tabla 1	Dimensiones de la exclusión	18
Tabla 2	Esquema integrado de las dimensiones de la exclusión	31
Tabla 3	Dimensión 1 – Niños y niñas de 5 años que no asisten a educación inicial	36
Tabla 4	Dimensión 2 – Niños y niñas en edad escolar que no asisten a la escuela primaria	41
Tabla 5	Niños en la dimensión 2 según ingreso tardío, abandono o exclusión total. América Latina y el Caribe y países seleccionados	41
Tabla 6	Dimensión 3 – Adolescentes que no asisten a la escuela secundaria	46
Tabla 7	Dimensión 4 – Niños y niñas en riesgo educativo	51
Tabla 8	Dimensión 5 – Adolescentes en riesgo educativo	54
Tabla 9	Población de 0 a 14 años por situación de discapacidad	63
Tabla 10	Horas de enseñanza y semanas lectivas. Países seleccionados	87
Tabla 11	Estudiantes por docente, por nivel educativo. Países de América Latina	90
Tabla 12	Puntos clave del itinerario escolar: accesos a cada nivel educativo	110
Tabla 13	Puntos clave del itinerario escolar: fracaso escolar en cada nivel educativo y en las transiciones	111
Tabla 14	Último año con datos disponibles para el cálculo de los indicadores, según país y tipo de dato. Países de América Latina y el Caribe	173
Tabla 15	Edad y duración de los niveles cine 0 a cine 3, por país. Países de América Latina y el Caribe	174
Tabla 16	Edad de cursado de los años escolares para el cálculo del rezago escolar	175
Tabla 17	Inscritos, repetidores y recursantes. Países de América Latina y el Caribe	178

Índice de cuadros: procesamientos y categorizaciones cualitativas

	Cuadro	Página
Cuadro 1	Recomendaciones prioritarias de acción para prevenir o superar la exclusión	23
Cuadro 2	Estructura de los sistemas educativos nacionales	27
Cuadro 3	Relación entre las dimensiones de exclusión y los ámbitos y agrupamientos de barreras e influencias	29
Cuadro 4	Relación entre las barreras y las estrategias para superarlas	30
Cuadro 5	Dimensiones de exclusión y barreras asociadas	68
Cuadro 6	Resumen de barreras y estrategias para superar la exclusión	112
Cuadro 7	Ideas fuerza para comunicaciones dirigidas a familias, estudiantes y comunidad en general	123
Cuadro 8	Dimensiones de la exclusión y resultados superadores	143
Cuadro 9	Rasgos propicios y negativos en las regulaciones de acceso a la educación formal	145
Cuadro 10	Enfoques generales de reinserción en el sistema educativo, según nivel y barreras que operaron	162



© UNICEF Honduras/2010/Pirozi

Tabla de abreviaturas

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CECC	Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana
CEDLAS	Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (Sedlac, por sus siglas en inglés)
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CINE	Clasificación Internacional Normalizada de la Educación
CIPD	Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo
CONALITEG	Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (México)
EDUCO	Programa de Educación con Participación de la Comunidad
EIB	Educación intercultural bilingüe
EH	Encuesta de Hogares de Bolivia
ENMH	Estudio Nacional Muestral de Hogares (PNAD, por sus siglas en portugués)
EPT	Educación para Todos
FUNDEB	Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de la Valorización de los Profesionales Docentes (Brasil)
FUNDEF	Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y Valorización del Magisterio (Brasil)
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IDEB	Índice de Desarrollo de la Educación Básica de Brasil
Indes	Instituto interamericano para el desarrollo económico y social
INE	Instituto Nacional de Estadística de Bolivia
LLECE	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación
MEN	Ministerio de Educación Nacional de Colombia
NFE	Niños fuera de la escuela (OOSC, por su sigla en inglés)
NNA	Niños, niñas y adolescentes
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCE	Organización de Cooperación Económica
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura
OIE	Oficina Internacional de Educación
OIT	Organización Internacional del Trabajo (ILO, por sus siglas en inglés)
ONG	Organización no gubernamental
OREALC	Oficina Regional de Educación de UNESCO para América Latina y el Caribe

PIB	Producto Interno Bruto
PNBE	Programa Nacional Biblioteca de Escuela
PNLD	Programa Nacional del Libro Didáctico
PREAL	Programa de Promoción de la Reforma Educativa de América Latina y el Caribe
PROMECA	Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Enseñanza Escolar (Bolivia)
PRONADE	Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (Guatemala)
PTC	Programa de Transferencia Condicionada
SEP	Subvención Escolar Preferencial
SERCE	Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo
SGP	Sistema General de Participaciones
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SIMAT	Sistema Integrado de Matrícula (Colombia)
Sisbén	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas sociales (Colombia)
SISPPI	Sistema de Indicadores Sociodemográficos de Poblaciones y Pueblos Indígenas
UCW	Proyecto Entendiendo el Trabajo Infantil
UIS	Instituto de Estadísticas de UNESCO (UIS, por su sigla en inglés)
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNPD	División de Población de Naciones Unidas (UNPD, por sus siglas en inglés)
VV. AA.	Varios autores



© UNICEF Paraguay/Luis Vera

EDUCACIÓN PRIMARIA: ¿Qué te pasó cuando empezaste a leer y escribir?

CUENTO LO QUÉ ME PASÓ CUANDO EMPECE A LEER Y ESCRIBIR:

- ~~Amor de que quede de grande~~
- ~~Que me sapa nada de lo que me digan y que me enseñen y me da~~
- ~~Nerviosidad que no sepa nada de lo que me digan y que quede~~

Joel, 10 años, Argentina.

- «me paso que me puse a llorar porque tosdos sabian leer i ño no podia a leer y escribir». Jenifer Llanete, 12 años, Guatemala.
- «CUANDO LEI ME TRABABA LA LENGUA Y LEIA MUY DESPASIO Y ES CRIVIA CON LETRA FEA Y TAMBIEN NO ME APURABA Y NO CUMPLIA COMI TAREA». Daniel Alejandro, 9 años, Nicaragua.

CUENTO LO QUÉ ME PASÓ CUANDO EMPECE A LEER Y ESCRIBIR:

~~me sentí feliz porque me enseñan el tiempo leer y~~
~~yo leer me solista~~

Carla, Argentina.

- «Alegria, emoción. Felicidad». Cristian, 9 años, Panamá.
- «Me puse feliz y me inspiré ala educació». Yael, República Dominicana.

EDUCACIÓN SECUNDARIA BÁSICA ¿Qué querés contar de la escuela?

8) ¿Querés contar algo?

✓ KIERO CONTAR QUE NO ME GUSTARIA REPETIR DE GRADO.

Griselda, 12 años, Argentina.

8) ¿Querés contar algo?

✓ que AMY COE PROFESORA (MATEMATICA) que SE DESOBEDIA DISIENDOLES A LOS ALUMNOS MALAS PALABRAS Y TRATARLOS DE BURROS.

Bruno, 16 años, Argentina.

- «Me enteraba que iba a rendir una materia y me da ganas de dejar el colegio». Rocío, 14 años, Argentina.
- «Si, que nunca me gustaría repetir y que no me gustaría ir a rendir ninguna materia». Nazarena, 13 años, Argentina.
- «Si porque en esta escuela los adultos son re copados y no te faltan el respeto y todos los adultos tendrían que ser asi». Tito, 13 años, Argentina.

Introducción

No es casual que las primeras líneas del Informe Regional de la Iniciativa por los Niños Fuera de la Escuela (Iniciativa NFE) transmitan la voz directa de los estudiantes: algunos lo hacen con entusiasmo y otros están en un momento delicado de su escolaridad, en el que el desaliento, el rezago escolar y la baja estima se encuentran presentes. Por ello constituyen una interpelación a la responsabilidad académica, técnica y política con la que hay que enfrentar la exclusión educativa y posibilitar el avance del ejercicio del derecho a la educación, reconocido en la Convención sobre los Derechos del Niño.

América Latina y el Caribe han avanzado mucho en las recientes décadas. A partir de los esfuerzos políticos y financieros, de las demandas sociales y de la abogacía y orientación de las entidades internacionales, los sistemas educativos de los países de la región se han ampliado para recibir a una enorme mayoría de niños, niñas y adolescentes entre los 5 y los 15 años. Pero este progreso deja aún muchos bolsones de exclusión total, actual o potencial: niños y niñas que ingresan tarde al sistema educativo, que fracasan reiteradamente, que no encuentran experiencias pedagógicas que les permitan desarrollar sus capacidades y que viven situaciones de discriminación. Niños, niñas y adolescentes que, en muchos casos, agregan a esas situaciones escolares la injuria de condiciones de vida dramáticamente empobrecidas, precarias, humillantes.

Ante este panorama, pueden tomarse dos posturas. Una, esperar hasta que la inercia y el impulso alcancen efectivamente a todos los niños, niñas y adolescentes. Otra, tomar la decisión de intervenir acelerando los procesos de inclusión en un proceso que parta del análisis de la situación actual, que identifique las barreras y los aspectos favorecedores y que impulse con inteligencia y voluntad los esfuerzos necesarios para que la educación actúe más plenamente a favor de todos, con especial amor humano y calidad profesional hacia aquellos que viven situaciones diversas o injustas.

Impulsada por UNICEF y el Instituto de Estadísticas de UNESCO, la Iniciativa por los Niños Fuera de la Escuela es un aporte a ese proceso de análisis y de acción, abierto a integrar compromisos de pensamiento y de realización por parte de gobiernos, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil.

Este documento refleja los resultados de un informe regional que abarca 31 países. En él se expone una base para desarrollar marcos de comprensión y de resolución del fenómeno de la exclusión educativa a partir de la caracterización de los perfiles regionales, del análisis de las barreras que la alimentan y de la sistematización de vías de acción para superar esas barreras y remover la exclusión.

La expresión «completar la escuela», que se retomará en los siguientes párrafos y que es parte del título de este informe, indica que en nuestra región la escuela es una institución presente y ampliamente diseminada, pero que está aún incompleta en muchos sentidos: niños, niñas y adolescentes que no ingresan en la edad oportuna o que no permanecen en ella hasta completar la educación obligatoria. Además, los aprendizajes muchas veces son débiles, imperfectos e insuficientes. Y las carencias materiales, edilicias y las dificultades para la cobertura de cargos docentes también dejan incompleta la escuela.

Por otro lado, la expresión «un derecho a proteger» apela a ratificar la importancia que tiene la educación para el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes por su potencialidad para desplegar sus capacidades, ejercitarlas, disfrutarlas y enriquecerlas. Proteger el derecho a la educación amplía también las condiciones para demandar y ejercer otros derechos.

Finalmente, la expresión «un deber para compartir» es una nueva e insistente convocatoria a evitar el reparto de culpas en otros sectores y a asumir colectiva y cooperativamente los esfuerzos que hay que realizar para garantizar el derecho a la educación. En lo que compete al sistema escolar: estados nacionales y subnacionales, organismos de financiamiento y de cooperación, entidades sindicales magisteriales, medios de comunicación, familias, comunidades, universidades y centros de investigación no pueden mantenerse al margen.

En síntesis, completar la escuela es un deber para compartir, y también una esperanza para actuar, un derecho a proteger.

La iniciativa global por los niños fuera de la escuela: una perspectiva para sumar esfuerzos que superen la exclusión educativa

En las dos últimas décadas, en situaciones políticas y económicas muy diversas, todos los países de América Latina y el Caribe –una región que acumulaba variadas desigualdades y atrasos relativos– han tomado decisiones y asignado recursos financieros para ampliar las oportunidades de escolarización de su población infantil y juvenil. Tanto esos esfuerzos como su potencialidad de logro aún deben sostenerse y afinarse. En torno al año 2008, en América Latina y el Caribe había aproximadamente 117 millones de niños, niñas y adolescentes (NNA) en edad de asistir a la educación inicial (por lo menos un año antes de la primaria), educación primaria y educación secundaria básica. Sin embargo, 6,5 millones no asistían a la escuela y 15,6 millones asistían arrastrando fracasos y señales de desigualdad expresadas en dos o más años de desfase grado-edad o rezago escolar.

Para apoyar esos procesos que puedan hacer efectivo el derecho de todos los niños a la educación, UNICEF y el Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS) lanzaron la Iniciativa Global para los Niños Fuera de la Escuela a inicios de 2010. La iniciativa apunta a trabajar con 25 países: Bolivia, Brasil, Colombia, Kirguistán, Rumania, Tayikistán, Turquía, Camboya, Indonesia, Filipinas, Timor Este, Etiopía, Mozambique, Zambia, Sudán del Sur, Sudán del Norte, Marruecos, Bangladesh, India, Pakistán, Sri Lanka, República Democrática del Congo, Ghana, Liberia y Nigeria.

Ese propósito global implica combinar el análisis de información estadística sobre los niños, niñas y adolescentes fuera de la escuela, la identificación de los factores de exclusión de la escolarización y la presentación de políticas para superar la exclusión.

La intención es profundizar un enfoque más sistemático para abordar el problema de los NNA fuera de la escuela y ampliar la orientación a reformas concretas del sector educativo en este sentido. Las actividades de la Iniciativa NFE incluyen estudios nacionales basados

en el trabajo de equipos de cada país (integrados por los socios del gobierno y los principales tomadores de decisiones), un panorama de cada una de las regiones, un estudio global y una conferencia mundial para movilizar recursos para la equidad.

Las Dimensiones de la exclusión

El imperativo de alcanzar en los próximos años la plena escolarización, desde la educación inicial (por lo menos un año antes de la primaria) hasta la secundaria básica, se encuentra avalado y suscripto por diversas instancias que incluyen cumbres presidenciales; documentos de consenso de entidades multilaterales, de cooperación y financiamiento; y múltiples expresiones globales de participación y movilización por la educación.

La Iniciativa Global por los NFE toma en consideración tanto a los millones de NNA de 5 a 17 años que no están asistiendo a la escuela, es decir los que «hoy están fuera de la escuela», como a los estudiantes que si bien concurren a la escuela tienen una escolarización lábil y precaria y que, si no se actúa con eficacia, serán los que estén «fuera de la escuela del futuro próximo».

La escolarización formal obligatoria que se legisla, diseña y pretende para todos los NNA se basa en un supuesto de programación donde a cada grado corresponde una edad. Frente a este esquema teórico, el enfoque propuesto por UNICEF y el UIS-UNESCO sitúa la comprensión del «estar fuera de la escuela» como un proceso social real, dinámico y recurrente.

En el marco de esta Iniciativa Global se determinan cinco dimensiones de exclusión, es decir cinco posibilidades de estar hoy o mañana fuera de la escuela y del mapa de recorrido escolar deseable para todos. Se las presenta en la Tabla 1 cuantificadas para la región de América Latina y el Caribe.

TABLA 1 Dimensiones de la Exclusión

	Inequidades de acceso o permanencia	En América Latina y el Caribe:
HOY FUERA DE LA ESCUELA	<i>Dimensión 1: exclusión de hecho de la educación inicial</i>	1,7 millones de niños y niñas en edad de asistir a la educación inicial que no participan de ella, por lo menos durante un año antes de ir a la escuela primaria, y que tampoco asisten a la primaria.
	<i>Dimensión 2: exclusión de hecho, total o parcial, de la educación primaria</i>	2,9 millones de niños y niñas en edad de asistir a la educación primaria que no están en la primaria ni en la secundaria, porque no acceden nunca a la escuela primaria, acceden en forma tardía, o han participado de ella por un tiempo restringido y abandonaron sin acreditar el nivel completo.
	<i>Dimensión 3: exclusión de hecho, total o parcial, de la educación secundaria</i>	1,9 millones de adolescentes que, teniendo edad de estar en secundaria básica, no están en la escuela primaria ni secundaria, o tras haber ingresado a ella tardíamente o participado por breves períodos, la abandonaron tempranamente.
EN RIESGO DE ESTAR FUERA DE LA ESCUELA	Inequidades de progreso y aprendizaje <i>Dimensión 4: exclusión latente, potencial o silenciosa de la educación primaria</i>	9,2 millones de niños, niñas e incluso adolescentes que se mantienen escolarizados en los 5 ó 6 grados de primaria, pero transitando una experiencia educativa signada por fracasos de diversa índole y por ello en riesgo de abandonar.
	<i>Dimensión 5: exclusión latente, potencial o silenciosa de la educación secundaria básica</i>	6,4 millones de los adolescentes que se han inscripto en alguno de los 3 ó 4 grados de la educación secundaria básica y aún asisten, pero en situación precaria en función de su acumulación de fracasos previos y de los desafíos complejos de la organización escolar de este nivel.

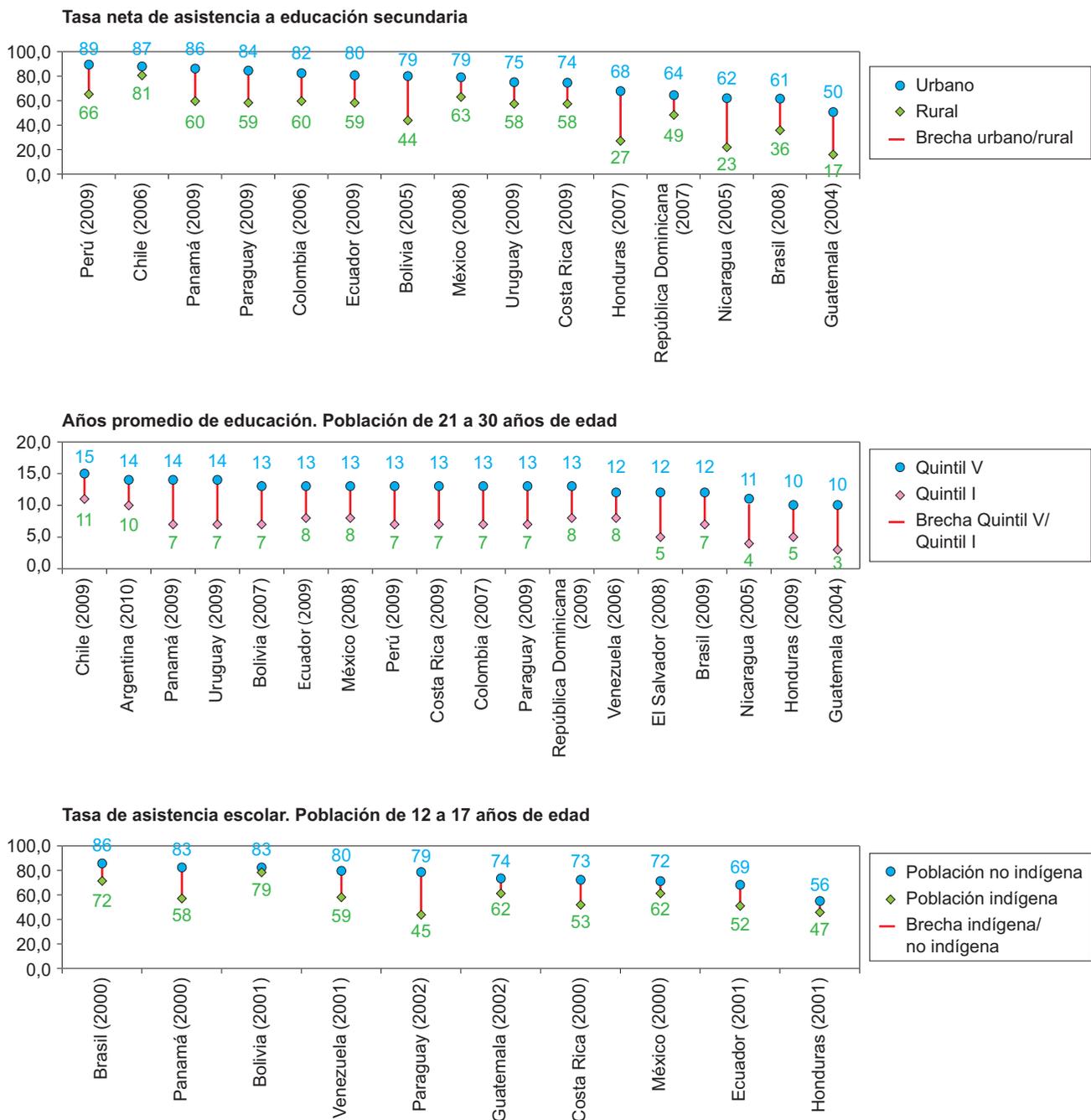
Fuente: procesamiento propio en base a datos del UIS-UNESCO; las estimaciones de las dimensiones 1 a 3 corresponden al año 2009. Las estimaciones de las dimensiones 4 y 5 corresponden al año 2008.

Vale destacar, además, que la estimación de la cantidad de niños y niñas correspondiente a las dimensiones 4 y 5 se realiza considerando a los alumnos que asisten con dos o más años de rezago, por lo que se encuentran en riesgo grave. Sin embargo, a los fines del presente estudio se considera relevante señalar que existe un conjunto de estudiantes que asisten a la primaria o secundaria con un año de rezago y que serán caracterizados como en riesgo moderado. Esta situación representa a los alumnos que han

ingresado en forma tardía o que han atravesado una experiencia de fracaso en su itinerario escolar. Por esta razón, en el desarrollo de este documento se incluye el análisis de estas situaciones en la cuantificación de las dimensiones 4 y 5, ya que se las considera como una señal de alerta para la situación de exclusión.

Con distintas magnitudes, en los países de la región se observan las manifestaciones de todas estas dimensiones de la exclusión escolar. En su

GRÁFICO 1 INDICADORES SELECCIONADOS SOBRE ESCOLARIZACIÓN DE LA POBLACIÓN, POR PAÍS. PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. CIRCA 2008



Fuente: procesamientos propios sobre Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (CEDLAS y The World Bank), y Sistema de Indicadores Sociodemográficos de Poblaciones y Pueblos Indígenas (SISPP)-CELADE.

mayor parte están pobladas por los NNA en situación de pobreza y de desigualdad. A modo de ejemplo se presentan algunos indicadores en el Gráfico 1.

Los datos muestran variaciones sensibles en los indicadores, no solamente entre países sino

también al interior de cada uno de ellos en función de la zona de residencia, la pobreza o la pertenencia a poblaciones indígenas. La variación y amplitud de las brechas, expresadas en barras rojas, es sólo un ejemplo de las desigualdades presentes en cada país de la región.

Los resultados de estos indicadores se traducen en desafíos que requieren resolver simultáneamente problemas de diversa índole dentro del plano educativo: déficits de cobertura por falta de escuelas o de plazas, debilidades de las propuestas escolares, e inadecuación presente o a futuro de esas propuestas en relación con las características de la población infantil y juvenil fuera de la escuela. La búsqueda de la equidad y calidad del derecho a la educación se inscribe también en el plano más global de la superación de la pobreza, la justicia social y la protección efectiva de todos los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

En el marco de la Iniciativa Global NFE, la elaboración de perfiles de exclusión busca cuantificar y caracterizar cada una de las dimensiones de exclusión. En el Capítulo 1, *Perfiles de la exclusión educativa en América Latina y el Caribe*, desde esta perspectiva de análisis se exponen en detalle datos e indicadores educativos de la región, en torno al año 2008.

Las barreras y cuellos de botella que configuran la exclusión

Para actuar y alcanzar resultados de escolarización total, oportuna, sostenida y plena es importante dimensionar y caracterizar la situación actual. Sobre esos perfiles claramente definidos habrá luego que examinar rigurosamente cuáles son las restricciones que configuran la exclusión educativa e impiden al sistema educativo –como a cualquier otra organización– alcanzar su meta.

Las organizaciones sociales tienen comportamientos que responden en gran medida al pasado, representado por las inercias y los mandatos fundacionales, que suelen postergar las orientaciones y necesidades del presente. Cuanto más grande y más antigua sea la organización, más inercias se acumulan, y al ser el sistema educativo una vasta organización social no escapa a esta pauta. En el marco de esta iniciativa se propone analizar rigurosamente los factores que construyen la exclusión en educación en sus distintas dimensiones, sin acotarse a las miradas tradicionales o afirmaciones «a priori». Estos factores –o barreras– se combinan entre sí de distintas maneras configurando «cuellos de botella» que reducen las oportunidades de

acceso, permanencia, progreso y aprendizaje de los NNA.

Los acuerdos metodológicos desarrollados para esta iniciativa¹ clasifican las barreras en dos grandes ámbitos: las que se producen en la vinculación (demanda) desde la población hacia el sistema educativo, y las que se producen dentro del propio sistema educativo (oferta).

Las barreras de demanda expresan diversos obstáculos que encuentran las familias para iniciar o sostener la escolaridad oportuna de los niños y adolescentes. Resulta provechoso para el análisis separar las barreras asociadas a distintos problemas económicos derivados de la restricción de ingresos que padecen millones de familias en la región y que les impiden afrontar los costos directos e indirectos de la escolaridad, ya que dichos costos compiten con los ligados a la supervivencia más básica. Por otra parte, otro tipo de barreras de la demanda se expresan en diversos modos de desacople entre la cultura escolar y la cultura popular, que operan como obstáculos socioculturales al ejercicio pleno del derecho a la educación: desvalorizaciones mutuas, escasos diálogos y pautas de crianza que colisionan con las pautas de escolarización. Con todo, más allá de esta distinción analítica que es útil para pensar líneas de acción, en la vida real estas barreras económicas y socioculturales de la demanda interactúan en múltiples sentidos, por lo que para comprender y actuar sobre ellas el sistema educativo queda en la necesidad de interactuar con otros sectores: protección social, salud y comunicación social, entre otros.

Las barreras de oferta del sistema educativo son las que limitan la potencia de la escuela para enseñar y para que sus estudiantes aprendan. También es relevante aquí hacer una separación analítica entre barreras que se manifiestan en la escuela –ya sea en el plano material, pedagógico o simbólico– y las que se expresan en la gestión del sistema educativo –ya sean de gobernabilidad, técnicas o financieras–. Esta distinción conceptual busca separar dificultades que se evidencian en la misma unidad de prestación del sistema educativo –la escuela en tanto entidad que interactúa en forma directa

¹ UNICEF & UNESCO Institute for Statistics (2010). «All children in school by 2015 – Global initiative on Out-of-School Children - Conceptual and Methodological Framework».

con la población, por ejemplo un edificio deteriorado, falta de libros, docentes que rotan en exceso, pobres propuestas de enseñanza, estrategias desbalanceadas de evaluación o clima escolar intolerante— y aquellas que se producen en el plano de la gestión política, financiera y técnica del sistema educativo —déficits de planeación, insuficiente financiamiento o baja calidad de los programas específicos— que están en la raíz de muchos de los problemas de las escuelas cuyos estudiantes abandonan o permanecen con bajos logros y de los problemas de inexistencia de oferta escolar para los excluidos.

Dos rasgos distintivos de la metodología desarrollada en la Iniciativa Global NFE le dan un carácter desafiante. Uno de ellos es considerar tanto los factores económicos o materiales como los culturales, simbólicos, pedagógicos y organizacionales. Esta opción lleva a incluir y a la vez trascender las evidentes disparidades de recursos físicos o financieros (tanto a nivel de escuelas como de familias), incorporando factores más estructurales de la propia organización que muchas veces persisten aún cuando se modifican los elementos materiales. El segundo rasgo es separar claramente en el análisis los perfiles de los sujetos excluidos de las causas de exclusión. Así se evita el frecuente error metodológico de considerar a las características de la población (el perfil) como una causa de la exclusión (la barrera). Es tan útil analizar las características de la población excluida como inadecuado ponerlas como factores responsables de la exclusión. A modo de ejemplo, los NNA en zonas rurales tienen menores oportunidades y peores itinerarios escolares, lo que se caracteriza en el correspondiente perfil. Pero mientras la explicación habitual es atribuir rasgos deficitarios a la cultura, saberes previos y organización de las poblaciones rurales, el enfoque de esta iniciativa «invierte la carga de la prueba» y pretende destacar que la barrera principal se encuentra en la manera en que el sistema educativo, a nivel global y en particular en las escuelas rurales, produce —o no produce— oportunidades educativas pertinentes y relevantes para la población rural.

Estos criterios implican que tanto al formular las barreras cuanto al aproximar políticas para superar la exclusión, se otorgue prioridad a los ámbitos de acción propios del sistema educativo.

Dentro de esta iniciativa, la identificación de barreras busca comprender la situación de exclusión de la educación desde una perspectiva orientada a la acción preventiva y reparadora. En el Capítulo 2, Barreras y cuellos de botella que producen o agravan la exclusión, se exponen con este encuadre las barreras económicas y socioculturales de la demanda, y las de oferta del sistema educativo en todas sus expresiones (materiales, pedagógicas y simbólicas), organizando distintas restricciones que afectan las oportunidades educativas.

Las estrategias para superar la exclusión: la escolarización total, oportuna, sostenida y plena como contracara de la exclusión escolar

Una vez cuantificadas y caracterizadas las dimensiones de la exclusión, e identificadas las barreras que la configuran, aparece el punto crucial de esta iniciativa: actuar positivamente para superar la exclusión vigente y para prevenir su reproducción para las sucesivas generaciones de NNA.

Al momento de analizar y diseñar toda política, es preciso definir la meta en función de la cual actuar y monitorear los logros. En este plano se plantea como visión un recorrido escolar que va desde el preescolar hasta por lo menos el fin de la escuela secundaria básica, y que incluye los siguientes rasgos:

- Escolarización total: implica atender a la totalidad de la población, desde el acceso hasta por lo menos la finalización de la escolarización obligatoria.
- Escolarización oportuna y sostenida: implica el ingreso en la edad prevista normativamente a cada nivel, desde la educación inicial hasta por lo menos el fin de la educación secundaria, y el recorrido regular y fluido de los itinerarios escolares, cubriendo las etapas en el tiempo previsto, sin fracasar por repetición o abandono y sin acumular rezago escolar.
- Escolarización plena: expresa la calidad y pertinencia de los aprendizajes que consolidan y pueden evidenciar los y las estudiantes en su recorrido y a su egreso.

El concepto aquí presentado de escolarización total, oportuna, sostenida y plena expresa en forma

resumida los compromisos internacionales vigentes en relación con la educación de los NNA, en especial los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los acuerdos de Educación para Todos (EPT) y las Metas Educativas 2021 para Latinoamérica. Estos compromisos se asumen como orientaciones de política, como parámetros para tomar decisiones y asignar recursos, como desafíos para las resoluciones técnicas y organizativas, y como estímulos para movilizar los esfuerzos de gobiernos y organismos multilaterales.

Desde la perspectiva de los estudiantes, el concepto de itinerario escolar oportuno –entendido como el cursado regular en tiempo y forma de cada etapa de la educación obligatoria– asume el enfoque de derechos en el ámbito educativo, y se opone a las distintas expresiones del fracaso escolar que culminan en la pérdida o deterioro de ese derecho.

Proteger los itinerarios escolares con medidas que remueven las barreras de acceso, acercan la oferta escolar a las comunidades, estimulan la demanda por más y mejor escolaridad, promueven oportunidades de aprendizaje significativas y atienden pedagógicamente en forma eficaz las exigencias derivadas de las condiciones de los estudiantes, es una idea fuerza para el trabajo con funcionarios y técnicos en la etapa de dimensionamiento y caracterización del problema y durante el proceso de adopción o mejora de políticas y programas educativos.

Se entiende que proteger los itinerarios escolares es un esfuerzo a asumir por el sistema educativo en su conjunto. De lo contrario, se corre el riesgo de que las políticas que buscan el reingreso de los NNA que han padecido formas de exclusión en las dimensiones 1, 2 y 3 (es decir, hallarse actualmente fuera de la escuela) no sean efectivas y no eviten que esos NNA comiencen a protagonizar situaciones propias de las dimensiones 4 y 5 (es decir, estar dentro de la escuela pero en riesgo de abandono temprano), frustrando las oportunidades y expectativas generadas respecto de la recuperación de un derecho negado.

Por otra parte, la propia razón de ser de los sistemas públicos de educación y de las definiciones legales de obligatoriedad requiere identificar y poner en acción formas de atender a aquellos que se insertan en la escuela con un capital cultural académico, personal o familiar diverso al esperado en las instituciones escolares o en situaciones de

pobreza e indigencia que significan múltiples violaciones de los derechos de los NNA.

Dentro de esta iniciativa, la sistematización de estrategias busca ampliar las herramientas para superar y prevenir la situación de exclusión de la educación. En el Capítulo 3, Estrategias para superar la exclusión educativa, se exponen las vinculadas a la mejora de condiciones económicas de las familias para afrontar la escolarización, a la ampliación de representaciones sobre el derecho a la educación, a la transformación de condiciones materiales, pedagógicas y simbólicas en las escuelas, y a la evolución en la gestión política, financiera y técnica del sistema educativo. Estas estrategias se ordenan en paralelo con las barreras presentadas en el Capítulo 2.

Recomendaciones prioritarias de acción hacia la meta de la escolarización total, oportuna, sostenida y plena

La envergadura del desafío de la escolarización total, oportuna y suficiente para todos, de la inclusión efectiva que garantice el derecho a la educación de todos y todas, se ubica en el plano de la acción de los Estados nacionales y de la cooperación internacional a su servicio. Las políticas, estrategias o programas de acción positiva de los Estados son la herramienta concreta a partir de la cual se orienta la construcción o mejora de un escenario, se asignan recursos y se movilizan personas y grupos para la tarea.

La sensibilidad para articular las aspiraciones, los estilos y las esperanzas de una sociedad; la audacia para convocar a una épica desafiante pero posible; y la solidez técnica de lo que proponga la política educativa y social son elementos clave para alcanzar los cambios masivos, culturales y sociales profundamente renovadores y cargados de justicia que implican habilitar el derecho a la educación para todos.

Al momento de plantear líneas de acción, surgen diversos recaudos: dificultades financieras, complejidades de gestión, conflictos en el horizonte temporal de la gestiones políticas, insuficiencia o inmadurez de las propuestas técnicas y persistencia del entorno general de desigualdad. Las siguientes recomendaciones de acción toman cuenta de esos recaudos, sin eludir la priorización –

basada en el criterio de atención más inmediata de la exclusión actual y potencial del sistema educativo— de algunas líneas por sobre otras. Resuelto el primer nivel de exclusión, es imperativo seguir profundizando y ampliando la diversidad, intensidad y calidad de las oportunidades educativas y de los logros integrales del sistema educativo.

Las 12 recomendaciones, que se presentan en el Cuadro 1, sintetizan e integran las estrategias presentadas, atendiendo a los problemas más urgentes y a los factores más estructurales. Se agrupan en tres familias: las que corresponden al plano político, las del plano técnico y las de producción de conocimiento.

CUADRO 1

Recomendaciones prioritarias de acción para prevenir o superar la exclusión

REVITALIZAR EN LOS GOBIERNOS LA META PRINCIPAL DE SUPERAR LA EXCLUSIÓN EDUCATIVA

1. Promover el incremento de la participación del sector educación en el PIB, para los países que se encuentran rezagados en esta inversión.

Los recursos se requieren para dos ejes complementarios: (a) inversión para mayor cobertura y de mejores resultados (capacitación, materiales didácticos, infraestructura); y (b) atención de los gastos corrientes (masa salarial y funcionamiento de los servicios educativos), especialmente clave en países con baja participación del sector en el PIB o en el Gasto Público Total. Alineados con los esfuerzos nacionales se necesitan aunar y articular esfuerzos de los organismos cooperantes y de financiación. Para lograr el eje (a) es prioritario acordar en las mesas de cooperación que los aportes de financiamiento externo se programen hacia la superación de las barreras (en tanto restricciones materiales y simbólicas identificadas en cada país, desde la oferta del sistema educativo y desde las necesidades de la población) coordinando los esfuerzos hacia programas unificados consensuados con los ministerios. Para lograr el eje (b) es prioritario incidir en que los países con bajo financiamiento incorporen metas de incremento de la participación de recursos para el sector educación en el gasto total y en los planes de asistencia financiera acordados con los organismos internacionales (Unión Europea, BM, BID). En estas negociaciones al más alto nivel, UNICEF y UNESCO, junto con otras agencias multilaterales como la OEI, se comprometen con la abogacía a favor del derecho a la educación de los NNA, en el marco de los procesos de decisión gubernamental.

→ Estas ideas se amplían en el Capítulo 3, dentro de las Estrategias 26 y 27.

2. Fijar metas para la superación de la exclusión a medio plazo, pero que se puedan monitorear en forma anual.

El análisis por dimensiones de exclusión educativa permite definir la magnitud actual de la exclusión. En el plano político se deben fijar las metas de progreso y los

recursos; por su parte, el saber pedagógico debe dar los cauces de acción eficaz. Las fuentes administrativas permiten situar con detalle las situaciones de exclusión en el territorio y concentrar las acciones en regiones y escuelas; también posibilitan usar esta información como insumo en la evaluación de políticas, estrategias y programas. Por otra parte, permiten caracterizar y monitorear el progreso de poblaciones especialmente castigadas por la exclusión: pueblos indígenas, comunidades rurales dispersas y NNA con discapacidad. Asimismo, se relacionan fuertemente con las inversiones físicas necesarias para ampliar la cobertura.

→ Estas ideas se amplían en el Capítulo 3, dentro de las Estrategias 8, 20 y 24.

3. Articular los esfuerzos del sector educación con los que realizan los sectores de protección social, salud y nutrición, para atender los desafíos de la inclusión educativa.

Ampliar las oportunidades educativas para los sectores excluidos o en riesgo requiere como soporte que a) se garantice nutrición adecuada, con provisión de alimentos y micronutrientes, así como el acceso oportuno a la atención de la salud infantil; b) se defina un dispositivo de atención multisectorial ante las alertas que las escuelas puedan detectar por situaciones sociales, sanitarias, familiares y económicas adversas y que afectan derechos de subsistencia y protección básica; c) se articule con las estrategias de ingresos para las poblaciones prioritarias; en el caso de los sistemas de transferencia condicionada —es decir, cuando a cambio del ingreso monetario se exige la inscripción en la escuela obligatoria— es necesario proteger la tarea central de las escuelas, la enseñanza, valuando cuidadosamente los mecanismos de control de las condicionalidades sin someter a las escuelas a presiones complejas por las certificaciones documentales y posibilitar a los equipos escolares los apoyos profesionales para actuar en forma oportuna y real en casos de riesgo de abandono. Asimismo, habrá que procurar que los recursos humanos y financieros

de la alimentación escolar sean progresivamente responsabilidad y gestión de las dependencias gubernamentales que tienen competencia directa en salud y nutrición. El sector educación debe participar en forma protagónica para reducir costos directos específicos a la participación escolar.

→ Estas ideas se amplían en el Capítulo 3, dentro de las Estrategias 1,2, 3, 4 y 5.

ORIENTAR LOS PROGRAMAS HACIA LOGROS DE ACCESO, PROGRESIÓN Y APRENDIZAJE

4. Reconocer la función de enseñanza como clave, y a la escuela como el ámbito en que se concreta la inclusión educativa, con acceso, permanencia, progreso y aprendizaje.

La población ejerce el derecho a la educación en las escuelas de su entorno y es en cada una de ellas donde debe encontrar una buena propuesta. El sistema educativo debe asistir y acompañar a los equipos escolares en atención a los resultados de inclusión, canalizando saberes desde y hacia los docentes en su tarea de enseñar y educar; también debe impulsar y revitalizar la autonomía que permite lograr pertinencia con resultados, sin que ello signifique dejar a la escuela sola. En ese sentido, la información permite identificar dónde están las mayores necesidades y actuar para revertir procesos de exclusión. También existen recursos humanos bajo la figura de supervisores, asesores, equipos técnicos y profesionales; aun cuando pueda ser necesario ampliar su dotación. Esta recomendación implica generar una modalidad de apoyo a los docentes que se oriente a resultados sustentables de aprendizaje y permanencia en la escuela, que no se satisfaga con iniciar procesos que los maestros pueden –o no– continuar.

→ Estas ideas se amplían en el Capítulo 3, dentro de las Estrategias 11,14, 15, 21 y 25.

5. Movilizar y preparar el ingreso oportuno a educación inicial y primer grado.

Procurar la integración de políticas educativas y sociales para garantizar una oferta accesible, especialmente de educación inicial y en zonas rurales y urbanas empobrecidas, a los niños y niñas; con estrategias de comunicación y movilización social para que las familias lleven a sus niños a la escuela en forma oportuna; con ordenamiento de normativas confusas sobre edad de ingreso y sobre obligatoriedad de educación inicial; con inclusión en los programas de transferencia condicionada de ingresos de la educación inicial y la asistencia oportuna; con atención pedagógica de los niños y niñas que ingresan con mayores necesidades de aprendizaje.

→ Estas ideas se amplían en el Capítulo 3, dentro de las Estrategias 22, 28 y 29.

6. Evitar la generación y reproducción del rezago escolar y proteger a los que están en riesgo por rezago ya adquirido, con base en el enfoque de desarrollo de capacidades de aprendizaje.

Los focos principales de producción y agravamiento del rezago escolar son la repetición y el abandono, especialmente agudos en el primer grado de la educación básica o primaria y en la transición entre ciclos o niveles. El desarrollo de capacidades de aprendizaje es un enfoque didáctico que enriquece la enseñanza que hoy predomina en las aulas y que permite tanto prevenir el fracaso como paliar sus consecuencias. Este enfoque pedagógico retoma e integra los contenidos curriculares para desplegar y ejercitar capacidades fundamentales: comprensión lectora, producción de textos, aplicación práctica de conceptos y operaciones lógico-matemáticas, juicio crítico, resolución de problemas usando saberes científicos, trabajo cooperativo y en relación, metacognición y autorregulación del proceso de aprendizaje. Todas estas capacidades se basan en disposiciones universales de los seres humanos, que para desplegarse requieren de unas secuencias de actividades de aprendizaje extensas, estructuradas y organizadas con intencionalidad pedagógica. Las capacidades cognitivas y sociales son relevantes tanto para la persona como para la comunidad en la que se inserta, en los planos culturales, sociales, productivos y económicos. Este razonamiento es extensivo a los NNA con discapacidad.

→ Estas ideas se amplían en el Capítulo 3, dentro de las Estrategias 13, 21, 23, 30, 31 y 35.

7. Concentrar esfuerzos técnicos, presupuestarios y sociales para esquemas de reinserción en el sistema educativo.

Se trata de hacer que quienes abandonaron se reinseren lo más pronto posible, para que completen su escolaridad obligatoria. Si no es posible la reinserción en la escuela común, hacerlo a través de dispositivos con visibilidad y reconocimiento social (incluyendo certificación) que permitan la contención y construcción de grupos de pares.

→ Estas ideas se amplían en el Capítulo 3, dentro de la Estrategia 34.

8. Respaldo y jerarquizar la educación rural.

Implica emprender los desarrollos técnicos específicos y remover prejuicios sobre el contexto rural.

La escuela rural puede concebirse como centro educativo que asuma toda la educación obligatoria, con modalidades organizativas peculiares y recursos humanos, tecnológicos y comunitarios pertinentes a su potencialidad y no simples réplicas de las escuelas urbanas tradicionales.

→ Estas ideas se amplían en el Capítulo 3, dentro de la Estrategia 32

9. Asumir el desafío pedagógico y social de la educación de los pueblos indígenas.

Corresponde construir conocimiento pedagógico y didáctico para garantizar en las escuelas el mayor desarrollo de las capacidades cognitivas y sociales de todos los NNA de los pueblos indígenas. Para ello se propone priorizar el tratamiento de contenidos culturalmente relevantes al desarrollo de estas capacidades, de modo tal de superar la agregación de contenidos que suele producirse; impulsar procesos

CONSTRUIR CONOCIMIENTO Y MOVILIZAR REPRESENTACIONES A FAVOR DE LA INCLUSIÓN

11. Convocar y liderar iniciativas de construcción de conocimiento sobre procesos y resultados de la exclusión educativa.

Iniciar y sostener proyectos con rigor metodológico, con esquemas de trabajo potentes para la escala regional, con componentes de captación directa de la voz y experiencia de los excluidos, en particular sobre:

- Prácticas del currículo real en la escuela que obstaculizan la inclusión (enseñanza fallida, discriminación y racismo, desinterés por el abandono, desaliento de los docentes en relación con las capacidades de sus alumnos, currículos formales excesivos que direccionan a una enseñanza episódica).
- Representaciones y valoraciones sobre la escuela por parte de los sectores populares, rurales, indígenas, excluidos, trabajando con fuentes primarias y no por dichos de otros.
- Procesos de decisión sobre la escolarización protagonizados por los adolescentes (ir a trabajar, embarazo, desinterés), trabajando con fuentes primarias y esquemas participativos que permitan escuchar a los jóvenes, y no solo por dichos de otros y procesamientos estadísticos.
- Incidencia de los factores de género sobre los resultados del sistema educativo.

de largo plazo que permitan contar con docentes con dominio de la lengua y la cultura particular, a la vez que con preparación didáctica en desarrollo de capacidades; y pensar procesos de progresión y transición desde la situación actual y la situación deseada.

→ Estas ideas se amplían en el Capítulo 3, dentro de la Estrategia 33.

10. Profundizar prácticas de soporte emocional y buen trato a estudiantes niños y adolescentes.

Implica construir el grupo clase y la comunidad institucional como ámbito protector. Apoyar a los docentes y directivos de las escuelas para que puedan ejercer el rol de conducir/coordinar/ aprovechar el grupo clase y la comunidad institucional, evitando burlas, discriminaciones y prácticas intolerantes entre los niños, niños y adultos, y adultos entre sí, generando un espacio cooperativo, democrático, integrado y atento al logro de todos y todas.

→ Estas ideas se amplían en el Capítulo 3, dentro de las Estrategias 12, 16, 17, 18, 19.

- Prácticas adecuadas y exitosas de educación rural, educación intercultural y bilingüe y con pueblos afrodescendientes que logren aprendizajes y eviten el fracaso de los estudiantes.
- Propuestas eficaces de enseñanza para posibilitar aprendizajes en la población infantil y adolescente con discapacidad.

→ Estas ideas se amplían en el Capítulo 3, dentro de las Estrategias 6, 7, 14, 21, 23, 32, 33 y 35.

12. Difundir y comunicar el conocimiento construido o ampliado.

Utilizar estrategias adecuadas para distintas audiencias que posibiliten movilizar y ampliar las representaciones y remover los prejuicios instalados con respecto a las capacidades de aprendizaje de los NNA que atraviesan todo tipo de situaciones de adversidad o diversidad. Esta comunicación debe dirigirse a que los adultos creen efectivamente en las capacidades y potencialidades de todos los niños, y se comprometan con su cuidado, atención y promoción, muy especialmente en aquellos más vulnerables y excluidos.

→ Estas ideas se amplían en el Capítulo 3, dentro de las Estrategias 6 y 7.



© UNICEF Bolivia/Cuellar

Secuencia metodológica de la iniciativa NFE en este informe regional

La meta de la Iniciativa Global por los NFE es atender los desafíos de la exclusión y apoyar a los países en la reducción del número de niños fuera de la escuela. Los objetivos específicos son:

- Mejorar la información y el análisis estadístico sobre los niños que están fuera de la escuela y desarrollar perfiles complejos de estos niños, que reflejen las múltiples privaciones y disparidades que enfrentan en su educación.
- Identificar los cuellos de botella, analizar las intervenciones existentes relacionadas con una mejor participación en la escolaridad y desarrollar políticas y estrategias que aceleren y aumenten la escala de la matriculación y sostengan las tasas de asistencia para los excluidos y los marginados.

De acuerdo con estos objetivos, este informe se organiza de la siguiente manera:

- Capítulo 1, donde se caracterizan estadísticamente los perfiles de la exclusión educativa de los NNA

de Latinoamérica y el Caribe desde la definición ampliada propia de la Iniciativa NFE.

- Capítulo 2, donde se identifican las barreras que fomentan o mantienen los niveles de exclusión sobre la base de la información estadística analizada y otros estudios disponibles.
- Capítulo 3, donde se desarrolla un menú de acciones encaminadas a solucionar las barreras en función de las experiencias de práctica efectiva recogidas en los países de la región.

A continuación se presentan algunas advertencias y aclaraciones previas para orientar la lectura de los capítulos.

COMENTARIOS GENERALES

Es importante tener presente que el marco conceptual de esta iniciativa asume la escolarización como una expresión –principal, pero no única– del derecho a la educación. Y dentro de la escolarización, se enfoca en el tramo que se va generalizando como obligatorio: un año de educación inicial, la educación primaria y el primer tramo de educación secundaria (estos últimos, en algunos países se agrupan con el nombre

de educación básica). En términos generales, esta iniciativa se concentra en 10 años de escolarización, meta reiteradamente suscripta en acuerdos mundiales y regionales.

Por lo expuesto, queda fuera del marco de análisis y tratamiento de esta iniciativa tanto la educación secundaria superior, educación media o bachillerato –como se la denomina en algunos países– al igual que los grados de la educación inicial previos al inmediato al acceso a la educación primaria.

En el presente informe algunos temas tienen un desarrollo sucinto en función de la escasa información disponible: la educación de los pueblos indígenas, los NNA migrantes o desplazados, con discapacidad, los que trabajan y las comunidades de afrodescendientes.

COMENTARIOS PARA EL CAPÍTULO 1: LOS PERFILES DE LA EXCLUSIÓN EDUCATIVA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Como forma de facilitar la lectura de un informe regional que abarca 31 países, se han uniformado las denominaciones correspondientes a los niveles educativos en los tramos específicamente focalizados en esta iniciativa. A tal fin, la Clasificación internacional Normalizada de la Educación 1997 (CINE 97), desarrollada por la UNESCO para comparar niveles

educativos, es la base de la nomenclatura que se utilizará lo largo de todo el documento:

- Educación Inicial: incluida dentro de la categoría CINE 0. Se considera con este nombre a un año de escolaridad previa al ingreso a la educación primaria. Este nivel recibe diferentes nombres en los países de la región: educación parvularia, preescolar, preprimaria, preparatoria e inicial.
- Educación primaria: equivalente al CINE 1. En casi toda la región corresponde al nivel primario o a la educación básica (completa o en algún tramo) con una duración entre 5 y 7 años.
- Educación secundaria: se referencia con CINE 2. En los países de la región es llamado Tercer Ciclo de educación básica, educación secundaria o media y tiene una edad normativa de culminación entre los 14 y 15 años.

El CINE 3, con sus diversas denominaciones en los países de la región (educación media, vocacional, bachillerato), no se integra en el marco conceptual de la Iniciativa por los NFE.

El Cuadro 2 presenta la estructura de los sistemas educativos, conforme la clasificación CINE y en el marco de los niveles a trabajar en este documento. El ordenamiento agrupa los países que presentan una organización similar de la escolaridad.

CUADRO 2 Estructura de los sistemas educativos nacionales

	4 años	5 años	6 años	7 años	8 años	9 años	10 años	11 años	12 años	13 años	14 años	15 años	16 años	17 años	18 años	
Barbados	CINE 0	CINE 1						CINE 2			CINE 3					
Belice	CINE 0	CINE 1						CINE 2			CINE 3					
Antigua y Barbuda	CINE 0	CINE 1						CINE 2			CINE 3					
Dominica	CINE 0	CINE 1						CINE 2			CINE 3					
Granada	CINE 0	CINE 1						CINE 2			CINE 3					
San Cristóbal y Nieves	CINE 0	CINE 1						CINE 2			CINE 3					
Santa Lucía	CINE 0	CINE 1						CINE 2			CINE 3					
San Vicente y las Grandas	CINE 0	CINE 1						CINE 2			CINE 3					
Trinidad y Tobago	CINE 0	CINE 1						CINE 2			CINE 3					

	4 años	5 años	6 años	7 años	8 años	9 años	10 años	11 años	12 años	13 años	14 años	15 años	16 años	17 años	18 años
Colombia		CINE 0	CINE 1				CINE 2				CINE 3				
Costa Rica		CINE 0	CINE 1					CINE 2			CINE 3				
Guayana		CINE 0	CINE 1					CINE 2			CINE 3				
Jamaica		CINE 0	CINE 1					CINE 2			CINE 3				
Nicaragua		CINE 0	CINE 1					CINE 2			CINE 3				
Perú		CINE 0	CINE 1					CINE 2			CINE 3				
Venezuela		CINE 0	CINE 1					CINE 2			CINE 3				
Bolivia		CINE 0	CINE 1				CINE 2		CINE 3						
Chile		CINE 0	CINE 1				CINE 2		CINE 3						
República Dominicana		CINE 0	CINE 1				CINE 2		CINE 3						
Brasil(*)		CINE 0	CINE 1				CINE 2				CINE 3				
Argentina		CINE 0	CINE 1					CINE 2			CINE 3				
Cuba		CINE 0	CINE 1					CINE 2			CINE 3				
Ecuador		CINE 0	CINE 1					CINE 2			CINE 3				
Honduras		CINE 0	CINE 1					CINE 2			CINE 3				
México		CINE 0	CINE 1					CINE 2			CINE 3				
Panamá		CINE 0	CINE 1					CINE 2			CINE 3				
Paraguay		CINE 0	CINE 1					CINE 2			CINE 3				
Uruguay		CINE 0	CINE 1					CINE 2			CINE 3				
Surinam		CINE 0	CINE 1				CINE 2				CINE 3				
Guatemala			CINE 0	CINE 1				CINE 2			CINE 3				
El Salvador			CINE 0	CINE 1				CINE 2			CINE 3				

(*) Brasil se encuentra en proceso de cambio de la edad de ingreso a la primaria, de los 7 a los 6 años de edad, incorporando un grado más al CINE 1. Esta tabla refleja la nueva estructura de niveles.

Fuente: Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS).

COMENTARIOS PARA EL CAPÍTULO 2: BARRERAS Y CUELLOS DE BOTELLA QUE PRODUCEN O AGRAVAN LA EXCLUSIÓN ESCOLAR

Las barreras propuestas en el marco conceptual y metodológico de esta iniciativa se estructuran analíticamente en cuatro ámbitos: económicos, culturales, de oferta escolar y de gestión del sistema. Sin embargo, en la realidad social

cotidiana estas barreras se superponen y refuerzan entre sí en los procesos de exclusión.

El Cuadro 3 presenta los ámbitos y agrupamientos de las barreras, así como sus vinculaciones –de distinta intensidad– con los perfiles de exclusión de las cinco dimensiones. El Capítulo 1 analiza en detalle dichos perfiles; el Capítulo 2 desagrega las barreras al mayor nivel de detalle.

CUADRO 3
Relación entre las dimensiones de exclusión y los ámbitos y agrupamientos de barreras e influencias

■ Influencia muy intensa
 ■ Influencia intensa
 ■ Influencia media

Perfiles de la exclusión					Barreras y cuellos de botella que generan o agravan la exclusión	
Exclusión actual o de acceso		Exclusión potencial o de aprendizajes			ÁMBITOS	AGRUPAMIENTOS
Dimensiones de la exclusión						
1	2	3	4	5		
					Barreras económicas por restricción de recursos familiares	Insuficiencia de ingresos para subsistencia
						Dificultad para afrontar costos de escolarización
					Barreras socioculturales en la demanda por educación	Desajustes de representaciones sobre el derecho a la educación
					Barreras materiales, pedagógicas y simbólicas que se manifiestan en la oferta de la escuela	Escuelas que no cuentan con recursos materiales suficientes o básicos
						Escuelas donde se generan o toleran mecanismos de segregación
						Escuelas que posibilitan escasas oportunidades de aprender
						Escuelas con clima pedagógico y vincular deteriorado
					Barreras políticas, financieras o técnicas de la oferta del sistema educativo	Oferta educativa faltante, escasa, inadecuada o burocratizada
						Financiamiento insuficiente
						Propuestas técnicas ineficaces para lograr inclusión

COMENTARIOS PARA EL CAPÍTULO 3: ESTRATEGIAS PARA SUPERAR BARRERAS LA EXCLUSIÓN EDUCATIVA

Las estrategias presentadas para superar las barreras se organizan con la misma lógica analítica que estas. En la gestión efectiva, una política

puede –y debería– integrar varias estrategias para abordar distintas barreras que confluyen generando situaciones de exclusión. El Cuadro 4 presenta los ámbitos y agrupamientos de las estrategias, en espejo con las barreras ya planteadas. El Capítulo 3 expone las estrategias con mayor desagregación.

CUADRO 4 Relación entre las barreras y las estrategias para superarlas

Barreras que generan o agravan la exclusión			Estrategias para superar barreras y cuellos de botella		
Ámbitos	Agrupamientos	Barreras	Ámbitos	Agrupamientos	Estrategias
Barreras económicas por restricción de recursos familiares	Insuficiencia de ingresos para subsistencia	Barreras 1 y 2	Progresar en mayor justicia de recursos y posibilidades	Balancear ingresos familiares	Estrategias 1 y 2
	Dificultad para afrontar costos de escolarización	Barreras 3 a 5		Suplir costos de escolarización	Estrategias 3 a 5
Barreras socioculturales en la demanda por educación	Desajustes de representaciones sobre el derecho a la educación	Barreras 6 y 7	Enriquecer la perspectiva social sobre el derecho a la educación		Estrategias 6 y 7
Barreras materiales, pedagógicas y simbólicas que se manifiestan en la oferta de la escuela	Escuelas que no cuentan con recursos materiales suficientes o básicos	Barreras 8 a 10	Promover escuelas comprometidas con la inclusión	Crear condiciones materiales y vincularlas con el aprendizaje	Estrategias 8 a 10
	Escuelas donde se generan o toleran mecanismos de segregación	Barreras 11 a 13		Considerar la organización escolar como oportunidad de inclusión	Estrategias 11 a 13
	Escuelas que posibilitan escasas oportunidades de aprender	Barreras 14 a 16		Ampliar las oportunidades de aprender para los estudiantes	Estrategias 14 a 16
	Escuelas con clima pedagógico y vincular deteriorado	Barreras 17 a 19		Instalar un clima escolar respetuoso y tolerante	Estrategias 17 a 19
Barreras políticas, financieras o técnicas de la oferta del sistema educativo	Oferta educativa faltante, escasa, inadecuada o burocratizada	Barreras 20 a 25	Gestionar el sistema educativo hacia metas de inclusión	Revitalizar la organización de la oferta educativa para la inclusión	Estrategias 20 a 25
	Financiamiento insuficiente	Barreras 26 y 27		Proteger y ampliar el financiamiento	Estrategias 26 y 27
	Propuestas técnicas ineficaces para lograr inclusión	Barreras 28 a 35		Desarrollar una pedagogía racional para superar la exclusión	Estrategias 28 a 35

Capítulo 1

Perfiles de la exclusión educativa en América Latina y el Caribe

En este capítulo se realiza la caracterización estadística de la exclusión educativa de los niños, niñas y adolescentes de Latinoamérica y el Caribe desde la definición ampliada propia de la Iniciativa NFE: incluye la población que tiene edad de asistir a la escuela pero no lo está haciendo, como así también a los que asisten en situación de exclusión latente, permaneciendo ocultos a los análisis que se hacen sobre el primer grupo.

El análisis de la información se apoya fundamentalmente en datos sistematizados por el UIS-UNESCO, que han sido puestos a disposición por el organismo para el desarrollo del presente informe. Esta información presenta un conjunto de indicadores básicos que permiten dar cuenta de las principales características de la escolarización en la región según el ingreso, la permanencia y la progresión de la población a lo largo de su escolaridad.

Los datos también han sido utilizados para elaborar un conjunto de indicadores propios a este informe, especialmente diseñados para profundizar algunos aspectos de la escolarización que atañen a los

finés de la iniciativa NFE. De esta manera, se ha buscado ampliar y potenciar la información estadística disponible para caracterizar en profundidad los cuellos de botella de los itinerarios escolares y señalar los procesos de exclusión. La caracterización obtenida pone de manifiesto las formas escolares que asume la exclusión educativa y genera preguntas más precisas que permiten profundizar en sus causas. La comprensión de estos procesos educativos requiere abrirse a enfoques menos tradicionales y construir conocimientos nuevos y actualizados que sustenten políticas y estrategias más eficaces.

Las 5 Dimensiones de la exclusión: Perfil general

Las distintas dimensiones de la exclusión escolar actual o potencial en América Latina y el Caribe afectan a 22,1 millones de NNA, considerando desde un año de educación inicial hasta la finalización de la secundaria básica, para los años 2008 y 2009, como muestra la Tabla 2.

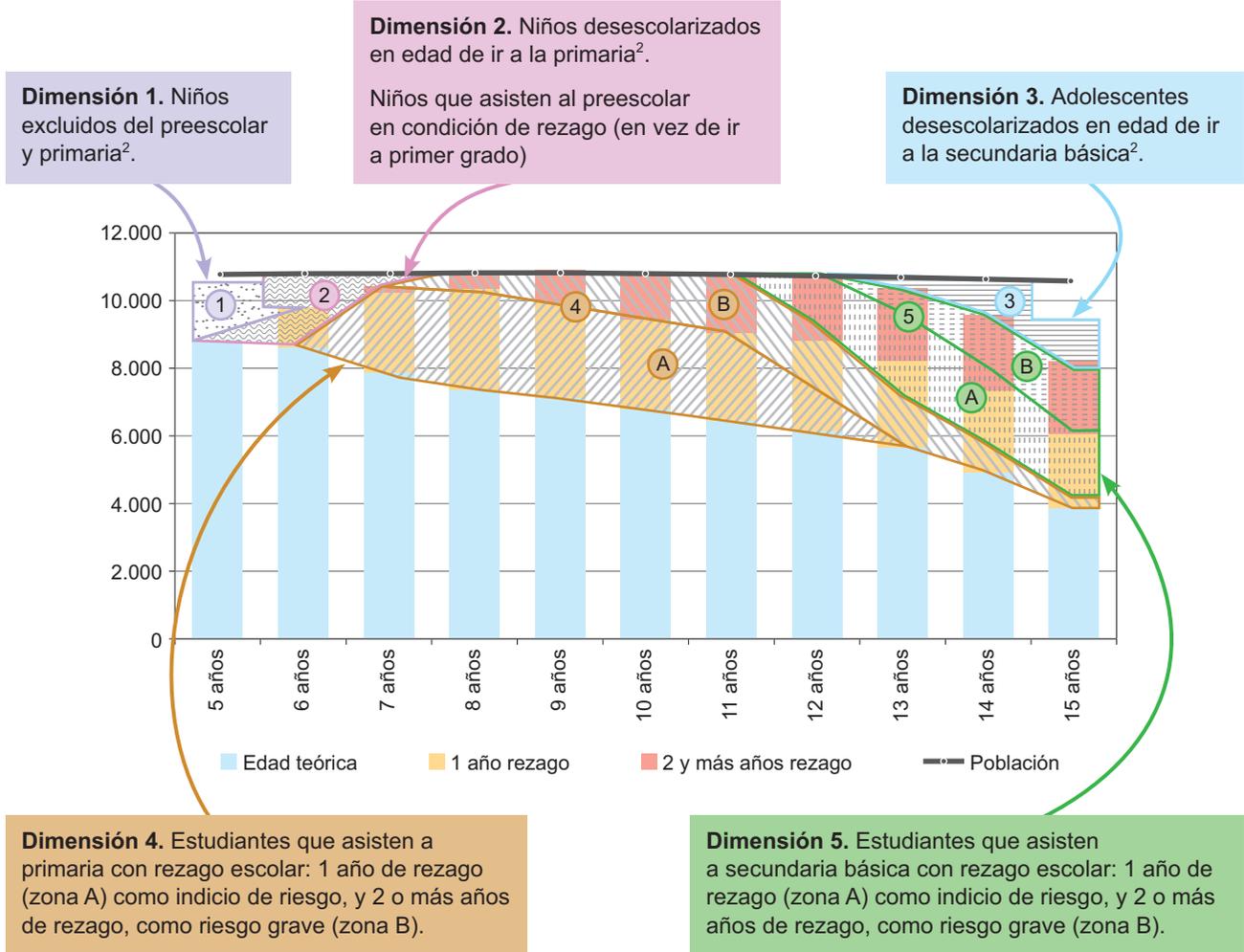
TABLA 2 Esquema integrado de las dimensiones de la exclusión

Total de exclusión educativa actual o potencial		22,1 millones		
Dimensión 1	Niños en edad de asistir a la educación inicial que no están en la escuela inicial o primaria	1,7 millones (*)		
Dimensión 2	Niños en edad de asistir a la escuela primaria que no están en la escuela primaria ni en la secundaria básica De los cuales, en escuela inicial con rezago(**) 1,4 millones	2,9 millones (*)	Además, en riesgo moderado: 	
Dimensión 3	Niños-adolescentes en edad de asistir a la educación secundaria básica que no están en la escuela primaria ni en la secundaria	1,9 millones(*)		
Dimensión 4	Niños que están en la escuela primaria pero que están en riesgo grave de abandonar	9,2 millones (**)		otros 14,7 millones
Dimensión 5	Niños-adolescentes que están en la escuela secundaria básica pero que están en riesgo grave de abandonar	6,4 millones (**)		otros 8,1 millones

Fuente: (*) estimaciones del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS) para la región, correspondientes al año 2009; (**) estimaciones propias en base a datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS), correspondientes a 2008.

GRÁFICO 2

Dimensiones de la exclusión, a partir de datos de estudiantes por edad y condición de edad. América Latina y el Caribe. Circa 2008. En miles de alumnos



Condición de edad: Condición de matrícula de los estudiantes considerando la relación entre su edad y el grado. Se identifican tres categorías:

Edad teórica: Asiste a cualquier grado con la misma (o con menor) edad a la que corresponde según estipula la normativa del país.

1 año de rezago: Asiste a cualquier grado con un año más de edad de lo que estipula la normativa del país para ese grado.

2 y más años de rezago: Asiste a cualquier grado con dos o más años de edad de lo que estipula la normativa del país para ese grado.

Fuente: procesamientos propios en base a datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS), y estimaciones de población de la División de Población de las Naciones Unidas, Revisión 2008. 29 países de la región.

Sobre ese dato global por dimensión, el Gráfico 2 esquematiza la situación por edad simple y aproxima al perfil de evolución entre dimensiones.

Se utiliza complementariamente información de población y del nivel al que asisten los estudiantes².

² Para la elaboración del gráfico se respetó para cada país la definición de los niveles preescolar, primario y secundario básico de cada uno de los países, considerando tanto la oferta pública como la privada. Para el cálculo del rezago, se consideró la edad establecida por normativa en cada país

para el ingreso a la primaria. Para la identificación de los niveles educativos, se tomó en consideración la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE-97). El detalle para cada país se encuentra en el anexo metodológico.

El perfil de acceso y permanencia en América Latina y el Caribe y sus inequidades – Dimensiones 1 a 3

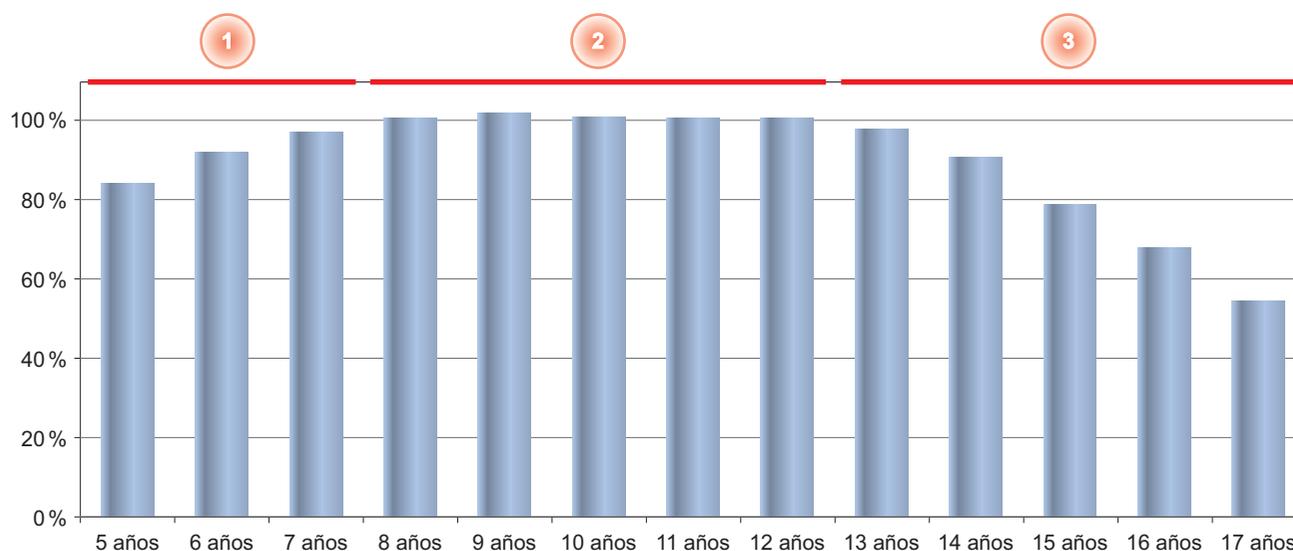
En el presente apartado se analiza globalmente el proceso de acceso, permanencia y salida de la población en edad escolar en el sistema educativo. La información disponible permite identificar dentro del flujo de la escolarización los cuellos de botella que restringen el derecho de educación al universo de niños y niñas de América Latina y el Caribe. La elevada cobertura de la educación primaria en la región no es expresión de una permanencia prolongada en el sistema educativo y aún menos de un progreso exitoso en el nivel o de su finalización.

Edad simple: Cortes de edad de población o estudiantes por unidades individuales (5 años, 6 años, 7 años, etc.) vs. grupos o tramos de edad.

Por lo tanto, estudiar datos e indicadores educativos por *edad simple* permite observar detalles relevantes de las trayectorias escolares. La tasa específica de matrícula por edad muestra la proporción de la población de una edad concreta en un país matriculada en el sistema educativo. Cuando se aplican los censos nacionales de población, la asistencia de los habitantes es sencilla de calcular. En otros momentos, hay que tomar decisiones sobre estimaciones de población y sobre la relación con la información educativa proveniente de censos escolares o registros administrativos³. No obstante la pérdida de precisión que se deriva, este indicador es sumamente valioso para analizar la exclusión.

GRÁFICO 3

Tasa específica de matrícula por edad, 5 a 17 años. Países con edad normativa de ingreso a la primaria a los 6 años de edad.⁴ América Latina y el Caribe



Fuente: procesamientos propios en base a datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS), y estimaciones de población de la División de Población de las Naciones Unidas, Revisión 2008 (UNPD). 29 países de la región⁵.

³ Para los años no censales se pueden utilizar dos alternativas: utilizar los datos de las encuestas de hogares o combinar proyecciones de población con datos administrativos del sistema educativo. En este estudio se ha trabajado combinando datos de los sistemas estadísticos nacionales (provistos por el UIS) y proyecciones de población (estimadas por la UNPD).

⁴ Es decir, excluyendo a Guatemala y El Salvador, cuya edad de ingreso es a los 7 años de edad, y algunos países del Caribe, donde el ingreso a la primaria se estipula a los 5 años.

⁵ Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

En el Gráfico 3 se pueden analizar tres segmentos diferentes sobre la escolarización (marcados en la parte superior con números):

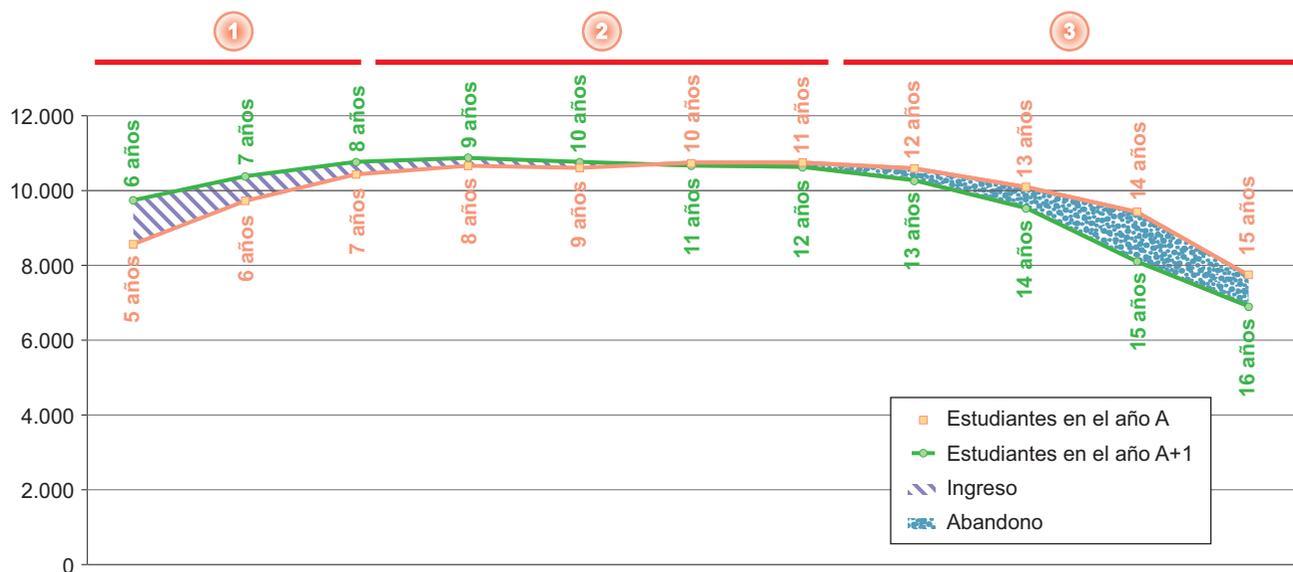
- Segmento 1. La *escolarización pendiente*: hay un conjunto importante de niños y niñas de 5 y 6 años de edad que permanecen fuera del sistema educativo sin haber iniciado aún su escolaridad. Para los 5 años, en los países analizados una proporción en torno al 15% de la población está fuera de la escuela, representando el desafío de universalización del último año de la educación inicial. A los 6 años, el 90% de la población de la región estará en la escuela, pero cerca de un 9% de los niños de esta edad aún permanecen fuera: en su mayoría, son aquellos que ingresarán en forma tardía al sistema educativo.
- Segmento 2. La *escolarización total*: entre los 8 y los 12 años de edad las tasas específicas de escolarización alcanzan valores cercanos al 100%⁶. Esto indica que para este tramo de edad la cobertura es casi universal, y por tanto es muy

pequeña la proporción de población que no asiste al sistema educativo.

- Segmento 3. La *desescolarización*: a partir de los 13 años de edad las tasas específicas de matrícula comienzan a disminuir progresivamente, síntoma de procesos de abandono escolar. Hacia los 14 años, 1 de cada 6 jóvenes no está matriculado en la escuela. De este grupo, la gran mayoría asistió pero abandonó definitivamente el sistema educativo. Esta situación se irá agravando progresivamente en las siguientes edades.

Una perspectiva más dinámica se percibe al comparar la cantidad de estudiantes por edad simple en dos años consecutivos. Este análisis observa la conservación interanual por edad, y consiste en comparar la cantidad de estudiantes con edad E en el año inicial, con la de los estudiantes de edad E+1 del año siguiente. El Gráfico 4 muestra la situación en la región.

GRÁFICO 4
Conservación interanual de estudiantes por edad simple, América Latina y el Caribe. Circa 2007-2008.
En miles de alumnos



Fuente: procesamientos propios en base a datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS), 29 países de la región.

«Año final» (A+1) es el año más reciente y «Año inicial» (A) el año anterior, en torno a 2006-2009 según los datos disponibles para cada país.

⁶ El indicador de Tasa Específica de Matrícula por Edad, en teoría, no debería poder superar el 100%. Sin embargo, dado que esta información proviene de dos fuentes de datos distintas (estimaciones de población de la División de

Población de las Naciones Unidas y datos de los sistemas estadísticos nacionales), en las edades con muy elevada cobertura puede darse que el indicador exceda ligeramente el 100%.

Las tendencias son similares a las del gráfico anterior, pero se pueden reconocer las siguientes situaciones en cada segmento:

– Segmento 1 – En el año inicial hay 8,5 millones de estudiantes de 5 años; el año siguiente hay 9,7 millones de 6 años: es decir, hay 1,2 millones de alumnos nuevos de 6 años que no estuvieron en el sistema el año anterior. Ese proceso de incorporación por primera vez (acceso tardío en muchos casos) continúa hasta los 8 años.

– Segmento 2 – Entre los 8 y 10 años de edad del año inicial y los 9 a 11 del año final, se observa una situación estable: en el agregado total no hay ni nuevos ingresos ni abandono.

– Segmento 3 – A partir de los 12 años comienza otro proceso, el de salida temprana. En el año inicial hay 9,6 millones estudiantes de 14 años y en el año final hay 8 millones estudiantes de 15 años. Este proceso de abandono interanual entre una edad y la siguiente es un drenaje continuo.

NOTA 1 El desafío del crecimiento de la población

En América Latina y el Caribe aún se observa una tendencia de envejecimiento poblacional, con una marcada estabilidad del tamaño de las nuevas cohortes de población en edad escolar. Sin embargo, esta situación no es similar en todos los países de la región. Por ejemplo, en el caso de Guatemala, según estimaciones de la División de Población de las Naciones Unidas para el 2008, hay 133 niños de 5 años cada 100 jóvenes de 17. En cambio, en casos como el de Chile, el decrecimiento poblacional implica una reducción de las nuevas cohortes de alumnos: según las mismas estimaciones, hay 80 niños de 5 años cada 100 jóvenes de 17.

Esta diversidad de situaciones se traduce en diferentes desafíos para el sistema educativo, especialmente para los países con crecimiento poblacional alto que deben ampliar año a año la capacidad del sistema educativo para recibir en todos los grados (y especialmente en los primeros) a cohortes progresivamente mayores. Para los países que manifiestan un decrecimiento, se presenta una oportunidad para aprovechar la ampliación de capacidad del sistema educativo que producen estas generaciones menos numerosas.



© UNICEF Honduras/2010/Pirozi

Dimensión 1: Niños en edad de asistir a la educación inicial que no están en la escuela inicial ni en primaria

¿Cuántos son los niños y niñas en esta Dimensión?

La educación inicial se considera hoy una instancia estratégica para fortalecer las oportunidades educativas de los niños y niñas de la región, y muchos países han incluido en los últimos años la obligatoriedad de la asistencia al nivel en sus normativas, ampliando su oferta y cobertura. Entre 2002 y 2008 se incrementó en un 21,6% la cantidad de estudiantes que asiste a la educación inicial, incorporando a más de 3,6 millones de niños y niñas⁷.

No obstante estos esfuerzos, aún hay niños y niñas que no acceden a este nivel educativo en la edad oportuna (Tabla 3). El desafío asociado es ampliar la cobertura de la educación inicial, cuidando tanto la disponibilidad de oferta como la demanda de la población para el nivel. Esta iniciativa se concentra

en el acceso a un grado de educación inicial antes de la educación primaria.

¿Qué otros procesos de exclusión se pueden distinguir en torno a la Dimensión 1?

Analizando los datos desde otra perspectiva, es posible considerar a los niños que cursan el primer grado de la educación primaria y preguntarse qué experiencia educativa tuvieron el año anterior. Esto permite registrar unos primeros procesos de exclusión que se observan en la heterogeneidad de trayectorias escolares previas a la educación primaria, las que marcan un punto de partida desigual para los niños y niñas y que plantean desafíos a la política educativa.

Así, si consideramos a los niños que tienen la edad de ingreso al nivel primario (que se muestran en el Gráfico 5), por cada 100 estudiantes de esa edad:

- 17 no han cursado educación inicial.
- 71 inician el primario habiendo asistido el año anterior a la educación inicial.
- 12 han iniciado el primario con precocidad, es decir antes de la edad normativa.

TABLA 3 Dimensión 1 – Niños y niñas de 5 años que no asisten a educación inicial

América Latina y el Caribe		DIMENSIÓN 1		
	Año 2009	Total	1,7 millones de niños de edad de asistir a la educación inicial que no están en la educación inicial o primaria 15,7% del total de niños de 5 años	
		Mujeres	844 mil niñas de de edad de asistir a la educación inicial que no están en la educación inicial o primaria (15,6% del total)	
		Varones	890 mil niños de edad de asistir a la educación inicial que no están en la educación inicial o primaria (15,8% del total)	
		Brasil	Bolivia	Colombia
		 832 mil (23,8%)	 83 mil (34,2%)	 206 mil (23,2%)

Fuente: estimaciones regionales y nacionales del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS). Las estimaciones nacionales tienen los siguientes años de referencia: 2007 (Bolivia), 2008 (Brasil), y 2010 (Colombia).

⁷ Según estimaciones del Instituto de Estadística de la UNESCO para América Latina y el Caribe en su centro de datos, marzo de 2012.

Las inequidades de acceso a la educación primaria y su relación con la educación inicial pueden sintetizarse de la siguiente manera:

Niños que asistirán a la educación primaria sin haber asistido a la educación inicial



La *brecha de cobertura específica de la educación inicial* es una medida para aproximarse a la demanda pendiente y refleja la proporción de niños que tienen la edad de asistir a la educación inicial y están fuera de la escuela. En números absolutos para el año 2009 1,7 millones de niños de la región habrían asistido a la educación primaria sin haber cursado educación inicial en la edad adecuada. Expresado porcentualmente, la brecha es del 16,7% en relación con los estudiantes de primer grado en edad oportuna.

Niños que asistirán a la educación inicial pero con rezago o desfase de edad (llegan por primera vez al sistema educativo con edad de primer grado, pero están anotados en educación inicial)



La *asistencia con rezago a la educación inicial* aproxima a una situación compleja que padece el 11,6% de los niños en edad de iniciar la educación primaria: cursar la educación inicial en vez del primer grado. Esto tiene un doble perjuicio: estos niños comenzarán inevitablemente la primaria en forma tardía y a su vez «ocupan» las vacantes de otros niños de su comunidad que tienen edad de estar en educación inicial. Los rocesos que origina esta situación deben ser tema de estudios específicos para pensar políticas que generalicen el acceso oportuno a la educación inicial y a la educación primaria.

Niños que nunca asistirán a la escuela, ni a la educación inicial ni a la educación primaria



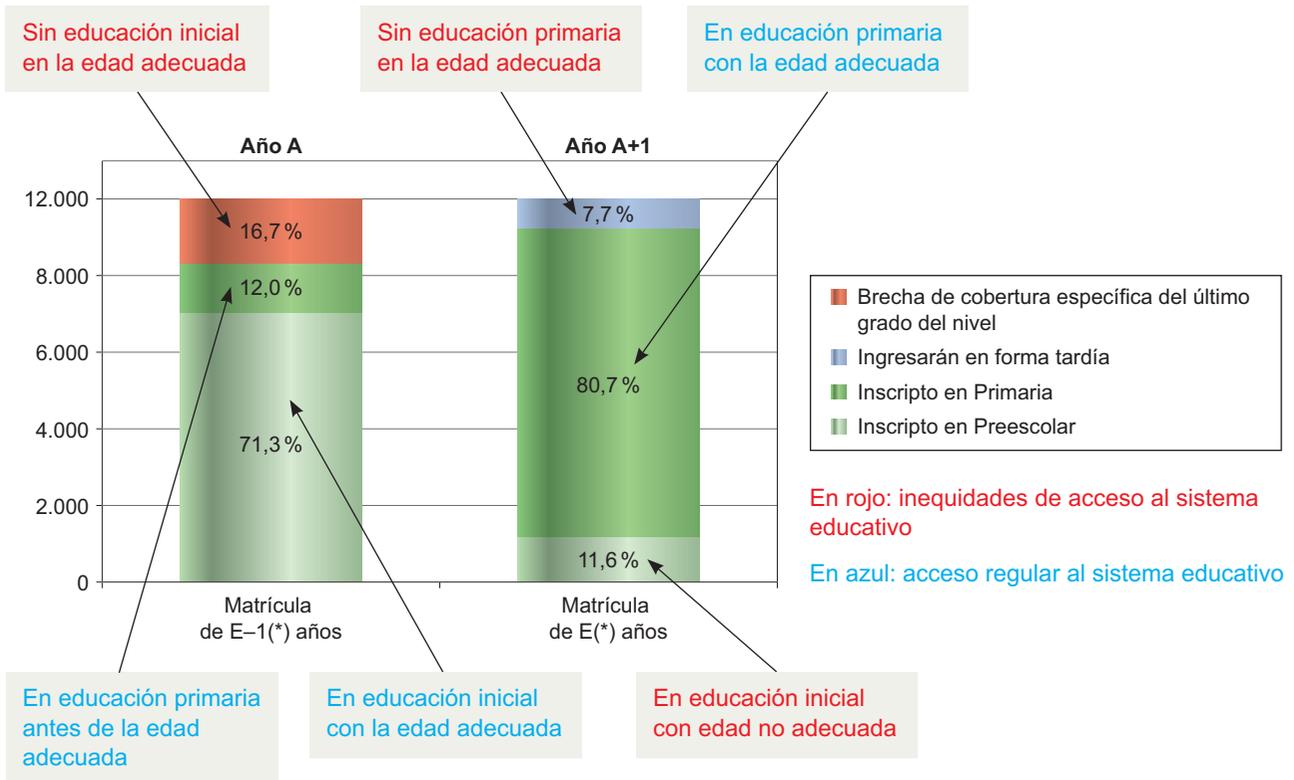
Este caso se analiza en la Dimensión 2 de la exclusión.



© UNICEF El Salvador/BELL

GRÁFICO 5

Brecha de cobertura específica de educación inicial y matrícula inscrita en educación inicial con rezago. América Latina y el Caribe, circa 2008⁸



Fuente: procesamientos propios en base a datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS), 29 países de la región.

(*) Edad E: edad normativa de ingreso al nivel primario, que varía entre países.

El Gráfico 5 compara datos de estudiantes en edad de educación inicial y de primer grado de educación primaria (E-1 y E) en dos años consecutivos (A y A+1). Ambos indicadores recién presentados derivan del tratamiento de estos datos, siempre con la misma referencia.

¿Cómo es la dinámica entre la Dimensión 1 y la Dimensión 2?

Para identificar barreras y diseñar estrategias de superación, resulta relevante distinguir en esta transición distintas situaciones de exclusión:

- Niños que ingresarán tardíamente a la educación primaria como primer acceso al sistema educativo y, por lo tanto, sin cursar educación inicial (transitan dimensión 1 y dimensión 2).
- Niños que ingresarán tardíamente a la educación primaria, como resultado inevitable de haber cursado educación inicial con rezago (transitan dimensión 2).
- Niños que ingresan oportunamente a la educación primaria, pero sin haber cursado educación inicial (transitaron la dimensión 1 de exclusión, pero no inician en dimensión 2).

⁸ En torno a 2009 Brasil se encuentra en medio del cambio de la edad normativa de ingreso a la primaria de los 7 a los 6 años de edad. Para los fines del estudio, se optó por ajustar los datos de Brasil (cuyo impacto en el total de estudiantes es muy importante) dividiendo en dos grupos a los estudiantes brasileños de 6 años que están en el nivel inicial: parcialmente como inscritos con edad teórica, y parcialmente como inscritos con rezago. En el anexo metodológico se detalla el ajuste realizado.

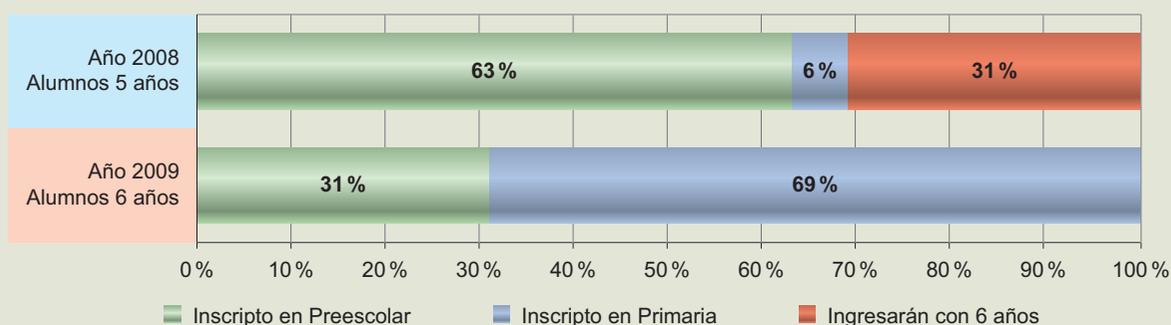
Para estimar la magnitud de estas situaciones se vincularon datos de tres años consecutivos en los que se puede identificar el grupo de alumnos que ingresa directamente a la educación primaria en edad oportuna (ingreso sin educación inicial) y aquel que ingresará a la primaria con mayor edad (ingreso tardío). Este seguimiento interanual de una cohorte de edad simple permite realizar una aproximación al porcentaje de población que

Las inequidades de acceso al sistema educativo: el caso de Bolivia

La situación de escolarización a los 5 y 6 años de edad en Bolivia es interesante para analizar el proceso de acceso, ya que muestra una situación frecuente en la región: el ingreso al nivel inicial con rezago. La barra superior representa a la población de 5 años: allí se destaca el 31% que no asiste a la escuela en 2008. En la barra inferior se muestra el total de inscriptos con 6 años (edad de inicio a la primaria): allí, 31 de cada 100 estudiantes de esa edad está en educación inicial, cursando con rezago.

De aquí se desprende que muchos niños y niñas no asisten a la escuela con 5 años, pero al iniciar su

trayectoria escolar a los 6 años son inscriptos con rezago en el nivel inicial. Por lo tanto, al analizar las barreras vinculadas a la brecha de cobertura del nivel inicial, la falta de oferta no puede ser un factor determinante: hay una gran cantidad de vacantes ocupadas por niños de 6 años. Por tanto, para comprender y actuar sobre la exclusión en educación inicial es importante identificar otras barreras presentes en el acceso al nivel. En relación con los comportamientos de oferta, es importante identificar cómo se produce esta decisión de inscribir en educación inicial a niños con 6 años de edad.



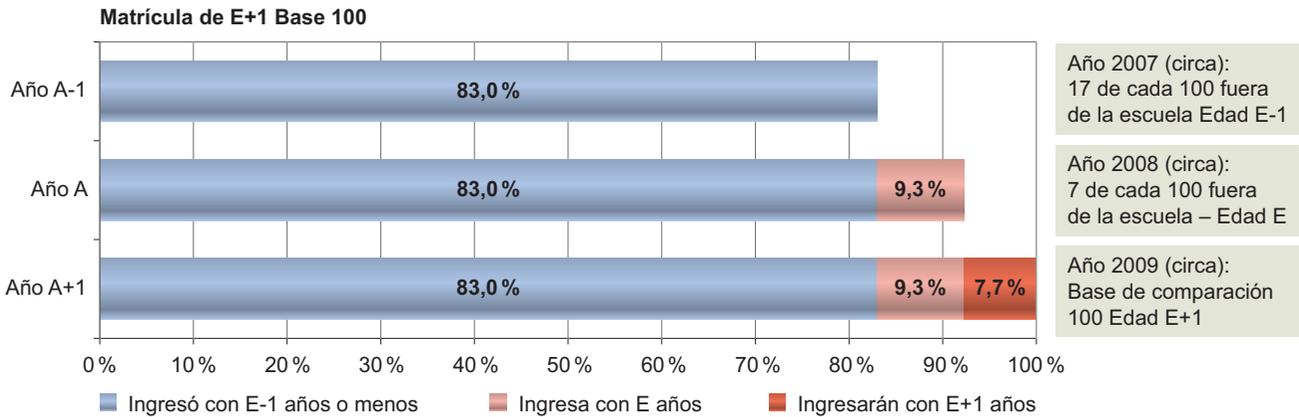
Fuente: elaboración propia en base a datos del Sistema de Información Educativa, República de Bolivia, años 2007 y 2008.



©UNICEF Colombia/Quintero

GRÁFICO 6

Estimación del ingreso sin educación inicial y del ingreso tardío. América Latina y el Caribe. Circa 2008⁹



Fuente: procesamientos propios en base a datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS), 29 países de la región.

Nota: Se considera «Edad E» a la edad normativa de ingreso al nivel primario, según cada país.

ingresa por primera vez a la escuela en la edad de inicio a la educación primaria según la normativa de cada país (edad E) y aquellos que se inscribirán por primera vez en forma tardía (edad E+1).

En la región, cerca del 83% de los alumnos asiste a la escuela al menos desde el último grado de la educación inicial. Por lo tanto, del 17% restante, poco más de la mitad ingresará a la educación primaria o inicial al año siguiente y poco menos de la mitad lo hará en forma tardía (Gráfico 6).

En términos absolutos, 1,7 millones de niños integran la dimensión 1 en 2008, por tener edad de educación inicial y no tener oportunidad de asistir; de ellos, 800.000 pasarán en 2009 a integrar la dimensión 2, ya que aún no ingresarán a la escuela en ningún nivel educativo.

Dimensión 2: Niños en edad de asistir a la escuela primaria que no están en la escuela primaria ni secundaria básica

La dimensión 2 de la exclusión refiere a aquellos niños y niñas que, ubicándose en la franja de edad que corresponde al nivel primario o CINE 1 (entre los 5, 6 ó 7 para el inicio, y entre los 10-12 años

para el egreso, según los países), no asiste a la escuela primaria o asiste a la educación inicial. A continuación se abordará la caracterización estadística de esta dimensión a partir de la información estadística disponible.

¿Cuántos son los niños y niñas en esta Dimensión?

Los sistemas educativos de la región han invertido cuantiosos esfuerzos en ampliar la cobertura de la oferta de educación primaria en la segunda mitad del siglo xx. Como evidencia de ello, la tasa neta ajustada de matrícula primaria alcanza a alrededor del 95% de los niños y niñas.

Sin embargo, las tendencias actuales muestran que el progreso es insuficiente para alcanzar las metas establecidas por la declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio¹⁰ en la cumbre de las Naciones en relación a la universalización del nivel primario, conforme surge de la Tabla de progreso de 20¹¹. Para la región, este objetivo significaba atacar el núcleo duro de desescolarización, representado por los niños y niñas que permanecen en situación de mayor desigualdad.

⁹ Ver nota al pie N.º 7 sobre el cálculo de la edad de ingreso a la primaria para Brasil.

¹⁰ Resolución adoptada el 8 de septiembre de 2000 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

¹¹ Naciones Unidas, Objetivos de Desarrollo del Milenio: Tabla de progreso en 2010.

TABLA 4 Dimensión 2 – Niños y niñas en edad escolar que no asisten a la escuela primaria

América Latina y el Caribe		DIMENSIÓN 2	
Año 2009			
	Total	2,9 millones de niños que no están en la educación primaria ni secundaria básica	5,0% del total de niños en edad de asistir a la primaria
	Mujeres	1,44 millones de niñas que no están en la educación primaria ni secundaria básica	(5,1% del total)
	Varones	1,42 millones de niños que no están en la educación primaria ni secundaria básica	(4,8% del total)
Brasil (*)	Bolivia	Colombia	
 686 mil (4,9%)	 63 mil (4,5%)	 374 mil (8,5%)	

Fuente: estimaciones regionales y nacionales del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS). Las estimaciones nacionales tienen como años de referencia: 2007 (Bolivia), 2008 (Brasil), y 2010 (Colombia).

TABLA 5
Niños en la dimensión 2 según categorías de ingreso tardío, abandono o exclusión total.
América latina y el Caribe y países seleccionados¹²

	América Latina y el Caribe	Bolivia	Brasil	Colombia
Ingresaron a la escuela, pero luego abandonaron	300 mil (10%)	14 mil (52%)	77 mil (45%)	92 mil (55%)
Se espera que ingresen en forma tardía	1,6 millones (56%)	12 mil (48%)	95 mil (55%)	23 mil (13%)
Se supone que no ingresen nunca a la escuela	1 millón (34%)	- (0%)	Menos de mil (0%)	53 mil (32%)
TOTAL	2,9 millones			

Fuente: estimaciones regionales del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS) para el año 2009 y estimaciones nacionales realizadas por el país a partir de los datos de las encuestas de hogares y estimaciones de población (Bolivia: EH 2008 e INE 2008; Brasil: PNAD 2009). En el caso de Brasil, la estimación no incluye a la población de 6 años.

Esta dimensión combina distintas situaciones: ingreso tardío a la educación primaria, abandono temprano y exclusión total y absoluta. Existen

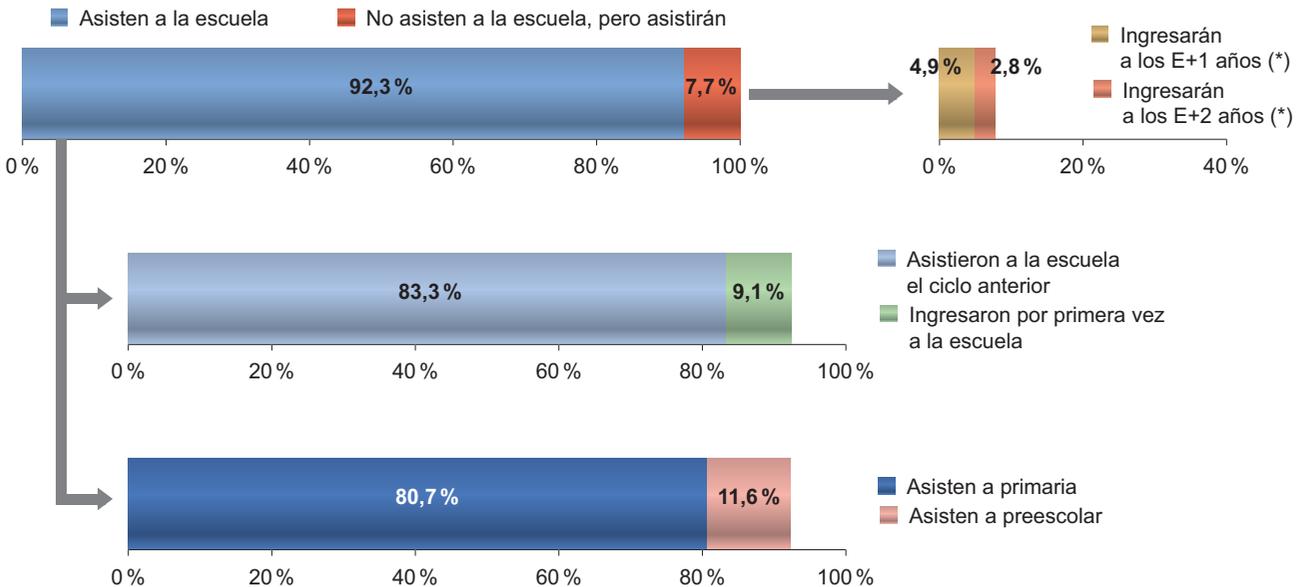
estimaciones regionales y nacionales para la cantidad de niños involucrados en cada una de estas situaciones, como lo muestra la Tabla 5.

¹² Cabe señalar que las estimaciones de Brasil, Bolivia y Colombia fueron realizadas por los equipos técnicos de las oficinas de UNICEF de cada país, a partir de las encuestas de hogar. Por esta razón, los totales difieren de las estimaciones realizadas por el UIS-UNESCO.

En la región de Latinoamérica y el Caribe, casi la mitad de la exclusión actual de la educación primaria (dimensión 2) se explica por niños que no están escolarizados en el primer grado teniendo la edad de ingreso, pero que sí están escolarizados

GRÁFICO 7

Tasa de ingreso al primario con rezago acarreado de educación inicial y tasa de ingreso tardío puro. América Latina y el Caribe. Circa 2008¹³



Fuente: procesamientos propios en base a datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS), 29 países de la región.

Edad «E»: edad de inscripción a primer grado propia de cada país.

en el nivel inicial. Es decir, forman parte de la categoría 2 de la Tabla 5. Cuando ingresen a la escuela primaria lo harán con edad tardía, pero esto no expresa el primer contacto del niño con el sistema educativo.

¿Cuántas formas de ingreso tardío se pueden reconocer?

Si se considera el enfoque del derecho a la educación, los niños que ingresen tardíamente a la educación primaria recibirán atención educativa, aunque su condición de ingreso tardío los sitúa en una zona de mayor riesgo de fracaso al inicio y de abandono posterior. Es decir, deteriora su derecho a la educación. Desde la perspectiva analítica del presente documento, este grupo se movilizará desde la dimensión 2 (exclusión actual) a la dimensión 4 (exclusión potencial).

En este conjunto de estudiantes se diferencian dos grupos:

– «Ingreso tardío puro»: los niños que acceden a la educación primaria, con edad mayor a la normativa, y ese acceso al sistema educativo es por primera vez. Por la gran cobertura de la educación primaria en la región es probable que

la falta de inscripción oportuna esté vinculada a decisiones familiares o problemas puntuales de accesibilidad.

– «Ingreso tardío acarreado de la educación inicial»: los niños que acceden a la educación primaria con edad mayor a la normativa, pero ello no representa su primer acceso sino que ya han cursado la educación inicial. El problema no está situado en la demanda, porque los niños acceden a la oferta escolar. El nudo está en la oferta escolar, en las dinámicas que provocan que un alumno sea inscripto en educación inicial con rezago en vez de en primer grado en edad oportuna.

El Gráfico 7 resume las distintas situaciones vinculadas al ingreso a la primaria, perfilando la condición de asistencia de los niños y niñas en edad de iniciarla. En él puede observarse que para el año 2008, de cada 100 niños en edad de comenzar a cursar el nivel primario,

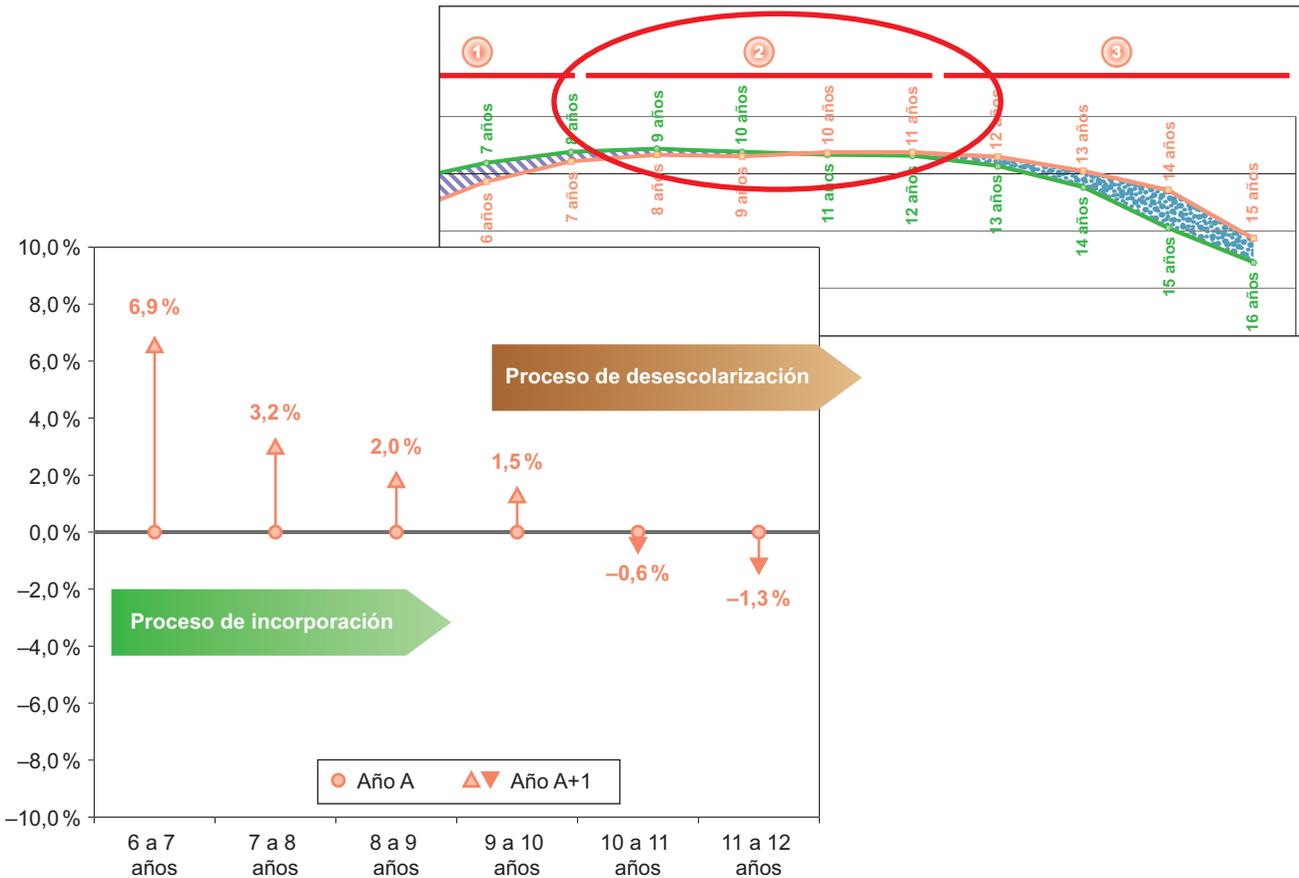
– 92 asisten a la escuela, entre los cuales:

– 81 están inscriptos en la escuela primaria, en edad teórica o precocidad

¹³ Ver nota al pie N.º 7 sobre el cálculo de la edad de ingreso a la primaria para Brasil.

GRÁFICO 8

Tasa de conservación de estudiantes por edad simple, tramo de 6 a 11 años de edad. América Latina y el Caribe. Circa 2007-2008



Fuente: procesamientos propios en base a datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS), 29 países de la región.

- 11 asisten a educación inicial con rezago, y por lo tanto iniciarán la educación primaria con rezago acarreado de la educación inicial
- 8 de ellos iniciarán el primario con rezago, sin haber asistido previamente a la escuela (tasa de ingreso tardío). 5 ingresarán con un año de rezago y 3 con dos años de rezago.

Por lo tanto, 19 de cada 100 niños en edad de asistir a la educación primaria ingresarán a este nivel con mayor edad a la que corresponde por normativa. Más de la mitad del ingreso tardío es acarreado de la educación inicial.

¿Cuántos niños y niñas inician y luego abandonan la educación primaria?

En América Latina y el Caribe, casi la totalidad de niños y niñas accede a por lo menos a algunos años de la educación primaria con ingreso oportuno

o tardío. Es difícil establecer con los datos disponibles cuántos de esos niños abandonan la educación primaria durante la edad normativa. Una estimación conservadora muestra que cerca de 164.000 niños y niñas abandonarán la escuela primaria antes de los 12 años. Estos estudiantes han tenido acceso y algún tiempo de permanencia, pero no completan el nivel entre el ingreso y los 12 años.

El indicador de conservación interanual de estudiantes por edad simple que refleja el Gráfico 8 sirve también para aproximar a esta situación. Se construye calculando la cantidad de estudiantes que ingresan a la escuela y abandonan en las edades incluidas en la dimensión 2, previamente estimados en el Gráfico 3 del presente documento. Aquí se incluyen únicamente las edades correspondientes a la dimensión 2.

Dimensión 3: Niños en edad de primeros años de educación secundaria que no están en la escuela primaria ni secundaria básica

Esta dimensión abarca el conjunto de adolescentes en edad de asistir a la secundaria básica que están desescolarizados: incluye los adolescentes egresados de educación primaria que no accedieron a la educación secundaria; los que accedieron a la secundaria y abandonaron; y los que abandonaron la educación primaria sin completarla. Es complejo identificar estadísticamente estos grupos, por lo que constituye un buen tema de agenda avanzar en formas de caracterizar esta situación.

¿Cuántos son los adolescentes en esta Dimensión?

Un conjunto importante de adolescentes en edad de estar en la escuela secundaria básica está

excluido, a pesar del esfuerzo regional para ampliar la cobertura (Tabla 6).

Esta exclusión combina arrastres de experiencias fallidas en la escuela primaria, fuerte fracaso al inicio de la secundaria y brechas pendientes de oferta escolar en este nivel. Para modificar la situación también deben combinarse acciones: establecer estrategias eficaces para la reinserción de los desescolarizados y apuntalar trayectos escolares exitosos hasta terminar la secundaria.

¿Cuántos adolescentes abandonan su escuela teniendo edad de estar en la secundaria básica?

El abandono en el tramo de edad correspondiente a la dimensión 3 se estima utilizando nuevamente la *conservación interanual de estudiantes por edad simple, tal como fue utilizada en la dimensión 2*.

Se incluyen únicamente las edades correspondientes a la dimensión 3.

El Gráfico 8 mostró que el abandono, a nivel regional, comienza a manifestarse a partir de los

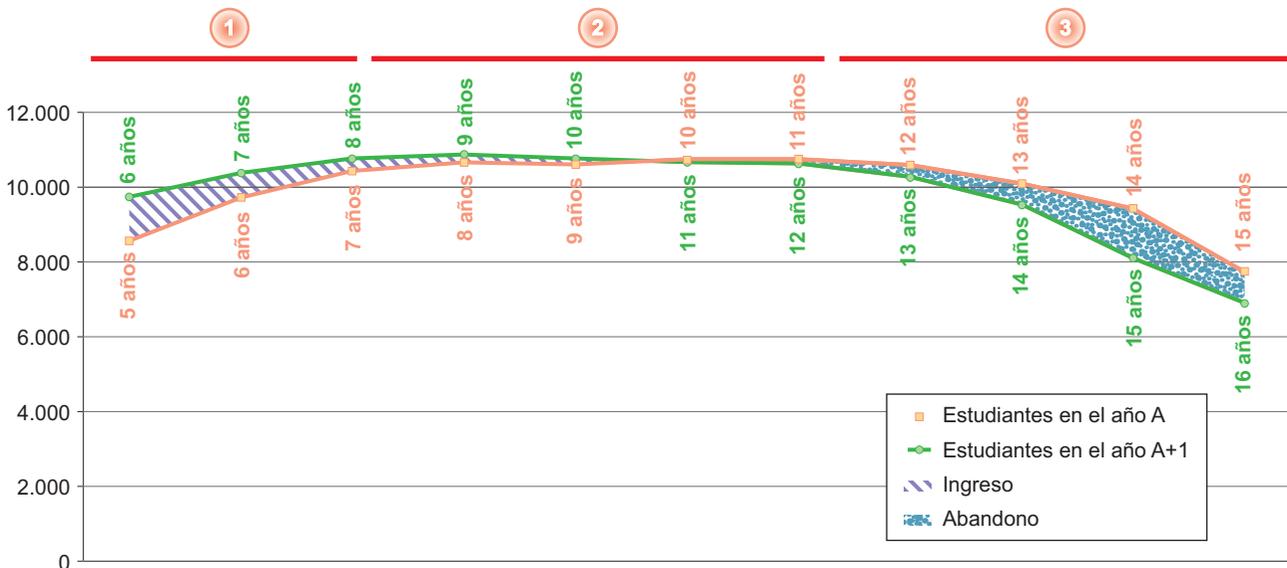
TABLA 6 Dimensión 3 – Adolescentes que no asisten a la escuela secundaria

América Latina y el Caribe Año 2009		DIMENSIÓN 3		
	Total	1,9 millones de adolescentes en edad de asistir a la educación secundaria básica que no están en la escuela primaria ni en la secundaria 5,3% del total		
	Mujeres	0,9 millones de adolescentes en edad de asistir a la educación secundaria básica que no están en la escuela primaria ni en la secundaria (5,3% del total)		
	Varones	1,0 millones de adolescentes en edad de asistir a la educación secundaria básica que no están en la escuela primaria ni en la secundaria (5,3% del total)		
Brasil (*)	Bolivia	Colombia		
				
368 mil (2,6%)	14 mil (3,1%)	220 mil (6,3%)		

Fuente: estimaciones regionales y nacionales del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS). Las estimaciones nacionales tienen como años de referencia: 2008 (Bolivia), y 2010 (Colombia).

(*) Para Brasil: estimaciones nacionales realizadas por el país a partir de los datos del PNAD 2009.

Conservación interanual de estudiantes por edad simple

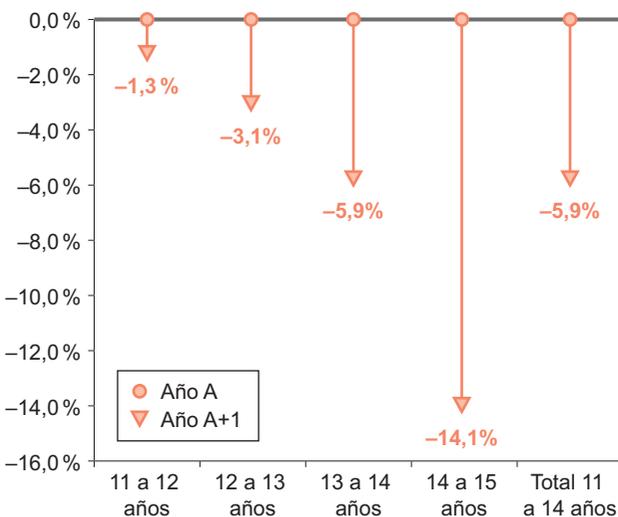


11 años. Cerca del 6% de los que asistían a la escuela entre los 11 y 14 años en el año inicial abandonó en el pasaje al año siguiente. En términos absolutos, hay 2,4 millones de adolescentes en este tramo de edad que abandonan la escuela, ya sea la primaria o la secundaria, en el pasaje de un año a otro.

El Gráfico 9 evidencia cómo se acelera ese proceso edad por edad.

La situación no es pareja en función de edades simples, ya que el abandono escolar se intensifica a medida que aumenta la edad de la población. Mientras 3,1%, abandona la escuela en el pasaje de los 12 a los 13 años, entre los 14 y 15 años la proporción se multiplica 4,5 veces.

GRÁFICO 9
Tasa de conservación de estudiantes por edad simple, tramo de 11 a 15 años de edad. América Latina y el Caribe. Circa 2007-2008



Fuente: procesamientos propios en base a datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS), 29 países de la región.

¿Qué procesos de exclusión se pueden analizar en torno a esta Dimensión?

Los niveles de rezago detectados en la educación primaria indican que un conjunto importante de alumnos aún se encuentra cursando este nivel teniendo edad de asistir a la secundaria. La última información disponible indica que en la región cerca del 22% de los estudiantes de este tramo de edad aún no alcanzó a finalizar la primaria¹⁴. Al respecto, es probable que un conjunto importante de estos alumnos abandone la escuela antes de completar la educación primaria.

Rezago escolar:

Refiere a aquellos estudiantes que asisten a la escuela con mayor edad a la correspondiente al grado, según la normativa de ingreso vigente en cada país.

¹⁴ Considerando las estructuras CINE propias de cada uno de los países. Esta estimación surge de procesamientos propios en base a datos del UIS-UNESCO para 29 países de la región.

Si bien no es posible estimar en forma precisa la magnitud de este abandono por limitaciones en las estadísticas disponibles, es viable hacer una aproximación siguiendo a una cohorte de alumnos por edad en dos años consecutivos. En primer lugar, se identifica una cohorte teórica de estudiantes: aquellos que asisten a educación primaria con edad de CINE 2, excluyendo a los inscriptos en el último año del nivel, en un año A. Esta cohorte, para el año A+1, asistirá a la primaria con un año más de edad o habrá abandonado la escuela.

Por lo tanto, se cuenta a los estudiantes de este tramo de edad, descontando a aquellos que son repetidores del último año de educación primaria, ya que no pertenecen a esta cohorte teórica. Como este dato no se registra, se hace una estimación de cuántos repetidores tienen edad de CINE 2. Aplicando estos cálculos, se puede estimar que alrededor de 100 mil estudiantes en edad de asistir a la educación secundaria asistían a educación primaria y la abandonaron antes de finalizar el nivel. (Ver al respecto el Anexo Metodológico al presente Informe.)

El perfil de la progresión en el sistema educativo en América Latina y el Caribe y sus inequidades – Dimensiones 4 y 5

Las primeras tres dimensiones de la exclusión se refieren a la exclusión actual, es decir, a la población que no asiste a la escuela. En cambio, las dimensiones 4 y 5 se refieren a la población que está en la escuela, pero en riesgo de exclusión. Este concepto de riesgo de exclusión es uno de los aportes más innovadores de la Iniciativa NFE, porque pone el foco en los que hoy están escolarizados pero tienen probabilidad significativa de abandonar debido al fracaso que acumulan, la baja calidad de sus aprendizajes y otros factores adversos. De esta forma, se puede orientar la acción hacia las escuelas antes de que el abandono sea efectivo.

El rezago escolar como aproximación al riesgo de exclusión

Desde el análisis estadístico resulta complejo aproximar una medición del riesgo de exclusión que sea exhaustiva y que permita una cuantificación regional. Desde lo conceptual, no se

debe confundir la situación potencial con la efectiva: el riesgo de abandonar la escuela no necesariamente implica un abandono efectivo. En el marco de este estudio, se ha optado por utilizar el rezago escolar como indicador de la situación de riesgo de exclusión en la región.

Pueden enumerarse cinco líneas de argumentos que sustentan esta decisión:

1. *Expresa el enfoque dinámico y acumulativo de exclusión.*

El desfase grado-edad en América Latina y el Caribe está causado por distintos procesos:

- El ingreso tardío «puro», que suele expresar barreras de demanda.
- El ingreso tardío «acarreado» de la educación inicial, que no es imputable a barreras vinculadas a la demanda.
- La reprobación del grado al final del ciclo lectivo y la posterior inscripción de los estudiantes en el mismo grado al año siguiente.
- El abandono intra-anual y posterior inscripción al año siguiente en el mismo grado, que parcialmente se vincula con el fracaso durante la cursada.

El rezago escolar se genera y acumula: hay estudiantes que cursan con uno, dos, tres y más años de atraso. Al avanzar en la educación primaria y luego en la secundaria básica se incrementa la incidencia del abandono en la población con más rezago. El rezago escolar avanzado es un indicio o alerta previo de exclusión.

2. *Permite fijar la atención en las políticas educativas que pueden evitar y reparar el rezago.*

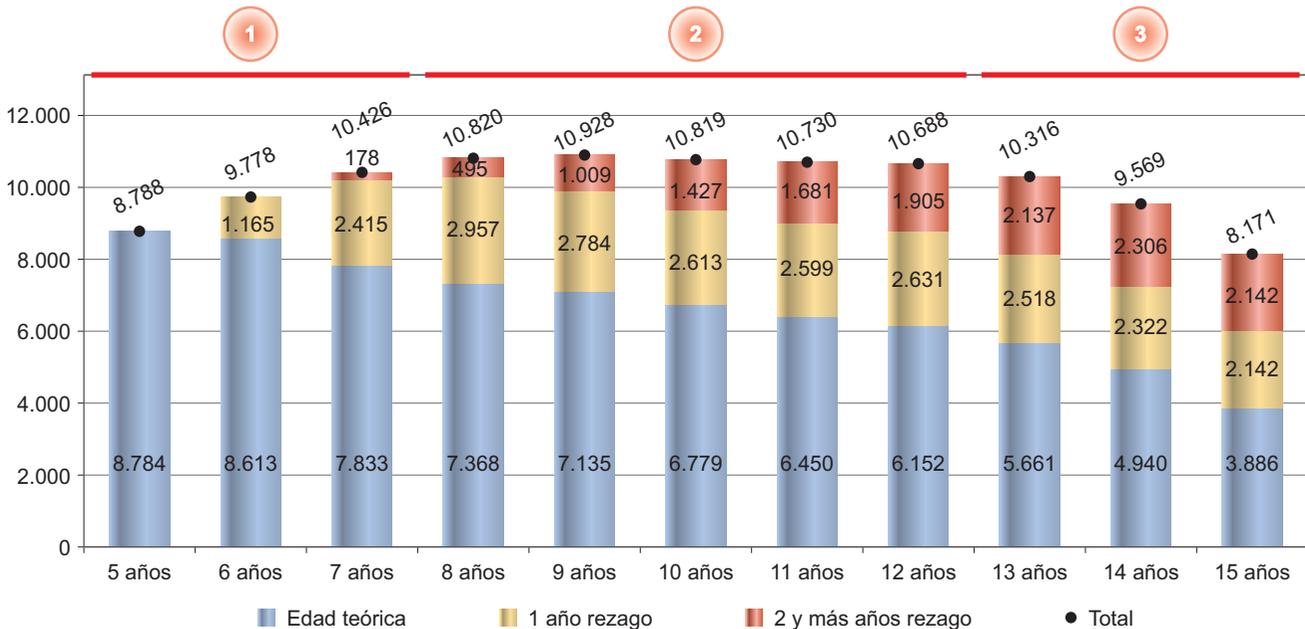
El rezago escolar se produce como resultado de las prácticas propias del sistema educativo. No son los estudiantes quienes «repiten» sino que es el sistema educativo el que toma la decisión de hacerlos repetir. Los niños que llegan a la escuela con edad de primaria tampoco piden inscribirse en educación inicial; padecen una decisión tomada en la escuela, por opción o por omisión de una política expresa.

3. *Permite proteger la experiencia escolar y vivencial de los NNA.*

El rezago escolar se construye o refuerza con situaciones de fracaso escolar: propuestas pedagógicas ineficaces y sin alternativas para

GRÁFICO 10

Estudiantes por edad y condición de edad. América Latina y el Caribe. Circa 2008¹⁵.
En miles de alumnos



Fuente: procesamientos propios en base a datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS), 31 países de la región.

estudiantes con estilos o ritmos fuera del promedio. Los alumnos padecen estrés sostenido, lo que genera respuestas automatizadas, defensivas y disfuncionales para la vida escolar.

4. Resalta el lugar de la enseñanza como vía para remover el fracaso escolar.

Las evaluaciones internacionales indican que los alumnos con rezago alcanzan menores niveles de aprendizaje que sus compañeros en edad adecuada. La enseñanza de calidad es el factor fundamental de producción de éxito escolar, y la calidad implica poder atender en forma oportuna las necesidades de los estudiantes.

5. Es sencillo de medir en toda la extensión y cobertura del sistema educativo.

El indicador de rezago escolar es muy sencillo de medir, desde cada aula en particular, hasta el gran agregado nacional o regional. En América Latina los sistemas de registro de información administrativa recogen este dato sistemáticamente, por lo que es posible hacer comparaciones y chequeos de consistencia interanuales y es factible

ir y venir desde el máximo al mínimo nivel de agregación. Se posibilita así analizar la localización, magnitud y caracterización del problema.

¿Cómo es el perfil general de la condición de rezago escolar?

La información disponible permite trazar el perfil de la generación y agravamiento de la condición de rezago escolar. El Gráfico 10 muestra los estudiantes inscriptos al inicio del ciclo escolar por edad simple, entre los 5 y los 15 años, según la condición de edad en la que asisten.

El perfil es similar al de la tasa específica de matrícula por edad, (Gráfico 2) y se pueden identificar con claridad los tramos de escolarización pendiente y desescolarización.

Condición de edad:

La condición con la que asiste un estudiante a la escuela tomada a partir de la relación entre edad/grado. Puede ser: a) edad teórica o b) rezago.

El rezago puede dividirse en dos subgrupos: 1 año de rezago (simple) y 2 o más años de rezago (avanzado).

¹⁵ Ver nota al pie N.º 7 sobre el cálculo de la edad de ingreso a la primaria para Brasil.

El gráfico resalta el flujo entre la edad teórica y el rezago: el sector celeste muestra a quienes –edad por edad– pueden mantenerse regularmente en el grado que corresponde a su edad, y la construcción del rezago, en tres segmentos:

- *Segmento 1:* El acceso al sistema educativo genera diversas situaciones que concluyen en rezago. Ingreso tardío puro y acarreado a lo que se suma, en mayor magnitud, el propio fracaso de los primeros grados de la primaria, aún endémico en la región. Hacia los 8 años de edad, concluido prácticamente ese proceso de incorporación al sistema educativo, 28 de cada 100 niños que asisten a la escuela están rezagados.
- *Segmento 2:* Entre los 9 y los 12 años hay conservación de la cantidad total de estudiantes por edad, pero aumentando progresivamente el rezago: a los 12 años, 42 de cada 100 estudiantes están desfasados de su grado, 18 de ellos en dos o más grados. Es decir, en vez de estar cursando la secundaria básica, está en el grado 5.º o menos.
- *Segmento 3:* A partir de los 13 años ocurre un doble proceso de agravamiento de la condición de rezago y desescolarización. A los 15 años, hay alrededor de un 20% menos de matrícula que entre los 9 a 12 años; poco más de la mitad de los estudiantes está en rezago, repartidos en partes iguales entre el rezago simple y el avanzado.

¿Cómo se construye la situación de rezago? ¿Cómo sigue su curso?

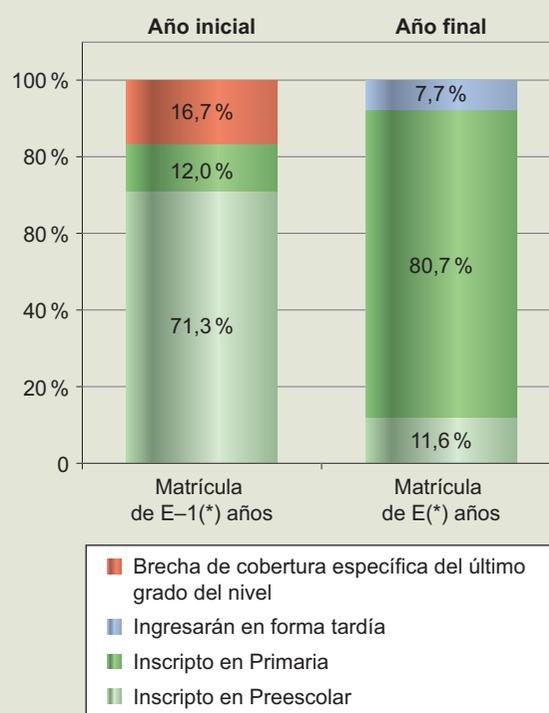
El análisis tradicional de las estadísticas educativas solo ilumina plenamente uno de los factores de producción del rezago: la repetición. El ingreso tardío se menciona, pero con menos detalle de análisis. La magnitud del rezago no se explica en forma acabada con estos dos procesos. Esta iniciativa incluye el análisis tradicional y también lo amplía con indicadores que permiten identificar procesos de construcción y agravamiento del rezago escolar:

- *Ingreso tardío:* en sus dos manifestaciones: puro y acarreado de educación inicial, tal como se han descrito en los apartados previos.
- *Repetición de grado:* la repetición es una condición normativa vinculada a la reprobación, es decir a concluir un ciclo lectivo con un bajo nivel de calificaciones escolares, lo cual inhabilita

a progresar en la escolarización conforme las actuales reglas de organización del sistema educativo.

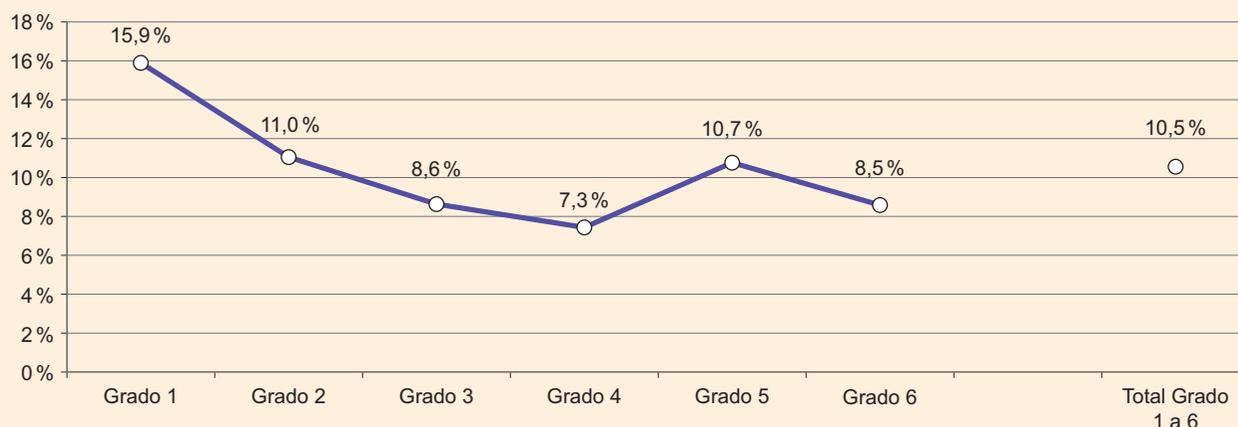
- *Recursado:* este concepto alude a cursar dos o más veces el mismo grado. La repetición es un subconjunto dentro del recursado; el otro subconjunto principal lo forma el abandono temporal durante o entre ciclos lectivos, usualmente no registrado como repetición cuando el alumno se reinscribe en el mismo grado al año siguiente.

Brecha de cobertura específica de educación inicial y matrícula inscrita en educación inicial con rezago. América Latina y el Caribe, Circa 2008



La repetición de grado. La información estadística disponible permite perfilar las características de la repetición de grado para cada grado del nivel primario dentro de un conjunto amplio de países. Al respecto, para el estudio de la población escolar en riesgo de exclusión resulta relevante observar no sólo las diferencias observadas entre países y dentro de cada uno de ellos a partir de un conjunto de cruces de variables, sino también el hecho de poder analizar la estructura que asume la repetición por grado: el análisis del rezago escolar brinda algunas pistas sobre momentos del tramo de escolaridad donde se intensifican los niveles de repetición y fracaso escolar.

GRÁFICO 11 Porcentaje de repetidores, por grado. América Latina y el Caribe. Circa 2008



Fuente: procesamientos propios en base a datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS), 30 países de la región.

Cerca de 7,9 millones de NNA que asisten a los primeros seis grados de la primaria se han inscrito nuevamente en el mismo grado al que asistían el año anterior. En el Gráfico 11 se observa que la mayor cantidad se concentra en el primer grado de la educación primaria (el 15,9% de repetición expresa la situación de 2,1 millones de niños), por lo que la intensidad de esta problemática configura y profundiza la situación de riesgo de exclusión de los estudiantes a futuro. Este perfil de la repetición por grado se mantiene, con distintos niveles de intensidad, en los países de la región.

Brasil representa un caso particular en la región, por su tamaño y estructura: el grado 5.º es el inicio del CINE 2 en el país, y en esta transición repiten muchos alumnos. Excluyendo Brasil, en el resto de los países el porcentaje de repetidores en este grado es de 3,1%.

Existe un conjunto de evidencias que permiten identificar que el fracaso escolar en la región adquiere una dimensión mayor a la registrada por la sola repetición de grado. Algunos estudios han puesto en foco hace años esta subestimación del fracaso real en la progresión de los alumnos¹⁶.

A partir de la información disponible de un conjunto de países de la región, se estima que el porcentaje

de repetidores representa aproximadamente el 75% de los recursantes¹⁷. Es decir, uno de cada cuatro recursantes no se registraría como repetidor, y permanecería oculto en el enfoque habitual de las estadísticas educativas.

El fracaso escolar no reflejado en la repetición de grado. La información estadística disponible no registra adecuadamente la situación de recursado. Sin embargo, es posible desarrollar algunos cálculos que pongan en evidencia la presencia de este fenómeno. Uno de ellos es el análisis de la composición de edad en el primer grado del primario: aquí puede discriminarse inequívocamente la condición de rezago según sea resultado de del ingreso tardío al nivel o repetición del mismo grado al que se asiste.

Los indicadores de porcentaje de repetidores y porcentaje de rezago no explicado por repetición en el primer grado del primario se han diseñado para abordar en forma conjunta esta situación¹⁸. 1,9 millones de niños y niñas tienen rezago no explicado por repetición en primer grado. En el Gráfico 12 se aprecia que de cada 100 estudiantes que asisten a primer grado, 33 están inscritos con rezago, pero sólo 16 son repetidores. Los otros 17 se distribuyen aproximadamente de la siguiente

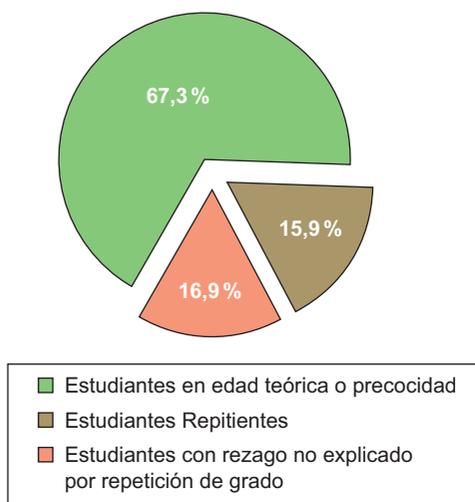
¹⁶ Algunos documentos que hacen referencia al tema: Schiefelbein, E. (1989). Repetición: La última barrera para universalizar la Educación en América Latina. Boletín N.º 18, Proyecto Principal de Educación. OREALC-UNESCO, Santiago de Chile, UNESCO (1996), La repetición escolar en la enseñanza primaria: una perspectiva global, Ginebra, UNESCO-OIE

¹⁷ En el Anexo Metodológico se incluye el detalle de los procedimientos realizados para la estimación de los recursantes.

¹⁸ Este indicador es utilizado en forma análoga en la serie de indicadores educativos desarrollados por la región latinoamericana. Véase Serie Regional de Indicadores Educativos (CECC/SICA).

manera: 5 han ingresado a la escuela en forma tardía (ingreso tardío puro) a primer grado, 8 ingresaron tarde con rezago acarreado desde la educación inicial y 4 son alumnos que recurseron el grado y no son registrados como repetidores.

GRÁFICO 12
Porcentaje de repetidores y porcentaje de rezago no explicado por repetición en primer grado. América Latina y el Caribe. Circa 2008



Fuente: procesamientos propios en base a datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS), 29 países de la región.

Los estudiantes que recursan el grado. En el marco de este estudio se ha diseñado un modelo de análisis basado en la comparación interanual de la matrícula por edad y condición de edad, que busca identificar la presencia de esta situación a través del empeoramiento de la condición de edad de los estudiantes grado a grado. Para ello, se imputa como estudiantes recursantes a aquellos grupos que entre dos años consecutivos pierden su condición de asistencia en edad teórica o incrementan la cantidad de años de rezago, aislando el efecto del ingreso tardío y del abandono.

La aplicación de este modelo al cálculo de los recursantes permite estimar que el 11,3% de los estudiantes que asisten al nivel primario y el 15,2% de los que asisten al secundario básico no logran promover a fin de año y se inscriben al año siguiente al mismo grado.

La cantidad de recursantes supera la de repetidores de cada uno de los niveles: en educación primaria, la cantidad de alumnos repetidores es de 5,8 millones y se estiman 7,5 millones de recursantes; en educación secundaria, la cantidad de repetidores es de 3,9 millones mientras que se estima que existen unos 5,1 millones de recursantes en el nivel.



© UNICEF Honduras/Flannery

TABLA 7 Dimensión 4 – Niños y niñas en riesgo educativo

América Latina y el Caribe		DIMENSIÓN 4	
Año 2008		<p>9,2 millones de niños y niñas en riesgo grave</p> <p><i>Adicionalmente asisten con riesgo moderado 14,7 millones</i></p> <p><i>Entre ellos 3,6 millones de niños y niñas asisten con rezago al 1.º grado. Solamente 1,7 son repetidores.</i></p>	
			
Brasil	Bolivia	Colombia	
 <p>Grave: 3,1 millones Moderado: 6,1 millones</p>	 <p>Grave: 250 mil Moderado: 460 mil</p>	 <p>Grave: 1,3 millones Moderado: 960 mil</p>	

Fuente: estimaciones propias en base a datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS).

Dimensión 4: niños que están en la escuela primaria pero que corren el riesgo de abandonar

¿Cuántos son los niños y niñas en esta Dimensión?

Esta dimensión aborda la exclusión potencial de los estudiantes –es decir, los que corren más riesgo de abandonar– dentro del rango de la educación primaria (CINE 1). Si bien la cuantificación de la dimensión 4 contempla solo aquellos alumnos con riesgo grave (dos o más años de rezago) se abordan también las situaciones de riesgo moderado (un año de rezago) considerándolo como señal de alerta (Tabla 7).

¿Qué procesos de exclusión pueden identificarse en torno a esta Dimensión?

Como se ha mencionado al inicio del apartado, abordar la problemática del rezago en el nivel primario implica poner el foco en un espectro amplio de edades. En la región, el rezago en primaria se hace presente a los 7 u 8 años de edad (según la edad de inicio establecida para el país) y se incrementa progresivamente hasta los 11 años

de edad. Llegado ese punto, un conjunto importante de alumnos de 12 y más años asisten a la primaria con varios años de rezago aunque tienen edad de asistir al secundario básico.

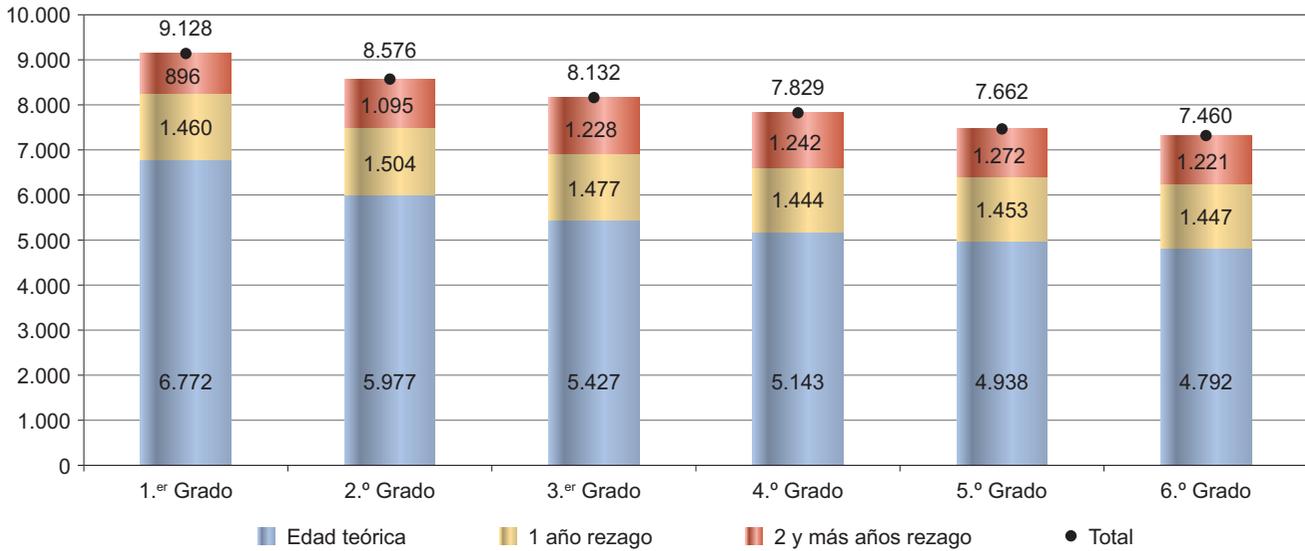
Para analizar estos procesos se discrimina entre las situaciones de cursar un grado con un año de rezago (riesgo moderado de exclusión) y con dos o más años de rezago o desfase grado-edad (riesgo grave de exclusión). El cálculo de este indicador se realiza considerando las edades normativas de ingreso de cada uno de los países de la región¹⁹ y su distribución puede apreciarse en el Gráfico 13.

En los países de la región se puede identificar, ya en el inicio de la primaria, una cantidad muy significativa de estudiantes que asisten con uno, dos o más años de rezago: 2,3 millones de niños y niñas están en el primer grado de la primaria con

¹⁹ Para algunos países de la región, el tramo correspondiente al CINE 1 abarca sólo hasta el 5.º grado, por lo tanto no todos los inscritos en 6.º grado corresponden a la dimensión 4 de la exclusión. Esta situación está representada por 5,2 millones de estudiantes, de los cuales 4,2 millones pertenecen a Brasil. Para facilitar la comprensión, el gráfico se presenta sin separar a este grupo, aunque no son considerados en los cálculos.

GRÁFICO 13

Estudiantes inscritos con edad teórica y rezago, 1.º a 6.º grado. Países seleccionados de la región (*). América Latina y el Caribe. Circa 2008. En miles de alumnos



(*) El gráfico presenta datos de 30 países de la región, excluyendo intencionalmente a Brasil.

Fuente: procesamientos propios en base a datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS), 30 países de la región.

mayor edad a la establecida por normativa. Aproximadamente 1,4 millones de niños y niñas ingresan a la primaria en forma tardía, y otros 2,2 millones adquieren o agravan su rezago dentro de su propia escolaridad.

Exceptuando el caso de Brasil²⁰, en los países de la región se observa una estructura «escalonada» de la cantidad de inscritos por grado, con una inclinación más intensa en los primeros grados del nivel. Esta disminución en la cantidad de inscritos es el efecto de los niveles de repetición y fracaso escolar en el inicio del CINE 1, que provoca un «efecto embudo» en las trayectorias escolares: los estudiantes que repiten o abandonan en forma temporal en los primeros grados, vuelven a inscribirse y engrosan la cantidad de inscritos en este tramo.

Este fracaso escolar se identifica también en la paulatina disminución de la cantidad de alumnos con edad teórica: considerando el conjunto de países de la región sin Brasil, en el 6.º grado asisten con edad teórica 2 millones de estudiantes

menos que en el 1.º grado. Esta disminución se ve acompañada por un incremento leve del grupo de estudiantes con rezago en valores absolutos, que implica a su vez el incremento de su participación proporcional en la matrícula.

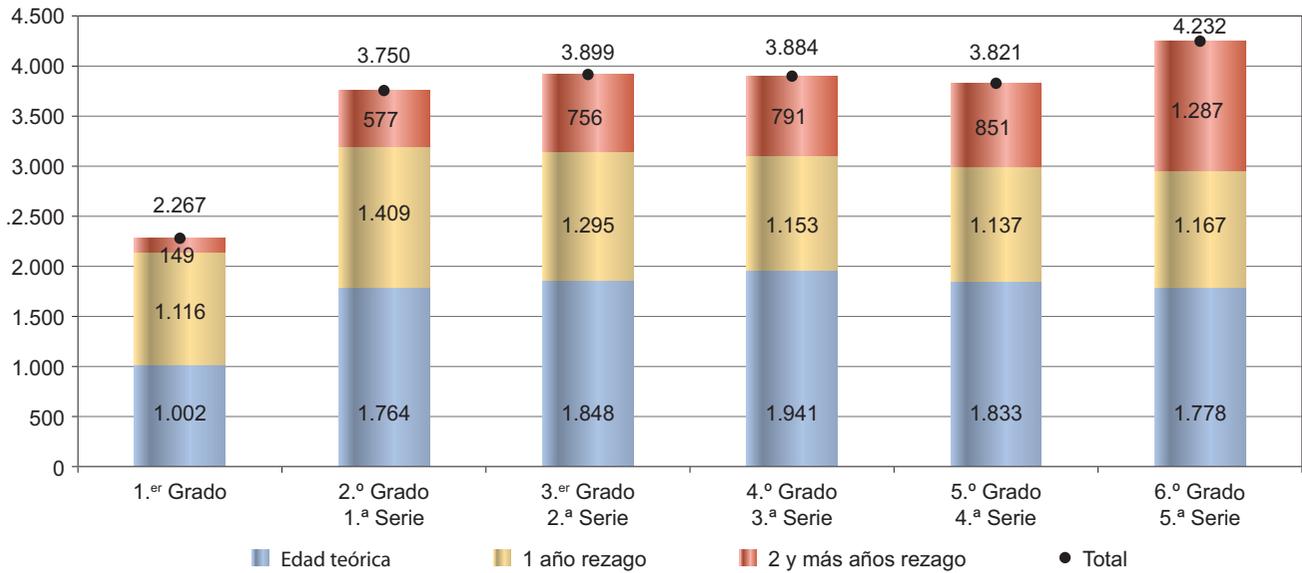
Brasil presenta una situación particular: desde el año 2006 se ha establecido la obligatoriedad del ingreso a la educación básica con 6 años de edad²¹, a través de la creación de un año adicional al inicio del nivel. La implementación se efectúa en forma gradual en distintas zonas, por lo que simultáneamente hay estudiantes iniciando su escolaridad a distintas edades; el segundo grado incluye no sólo a quienes asisten al segundo año de la primaria de la trayectoria iniciada con 6 años, sino también a quienes todavía inician su trayecto por la primaria a los 7 años.

Como puede observarse en el Gráfico 14, esta particularidad le otorga una estructura atípica a la cantidad de inscritos en 1.º a 6.º grado, con una escasa inscripción en el primer grado de la primaria, consecuencia del proceso gradual de implementación de la obligatoriedad del ingreso a los 6 años. Por otra parte, en el 6.º grado se manifiesta un incremento significativo de la

²⁰ El caso de Brasil se presenta por separado porque está encarando la modificación de la estructura del sistema educativo; por su magnitud, en caso de presentarse junto con el resto de los países provoca una distorsión en el análisis regional.

²¹ A través de la Ley N.º 11.274, con fecha 26 de febrero de 2006.

GRÁFICO 14
Estudiantes inscritos con edad teórica y rezago, 1.º a 6.º grado. Brasil. Año 2008.
En miles de alumnos



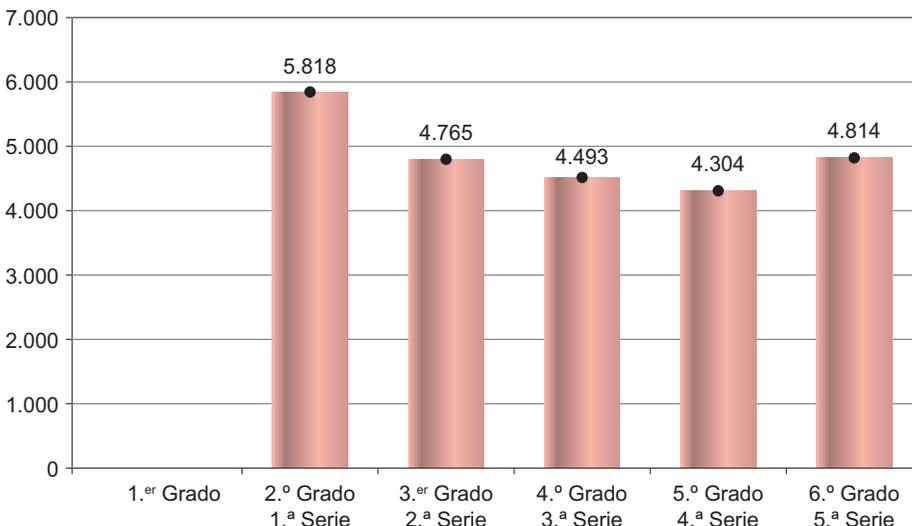
Nota: se utiliza la nomenclatura «grado» para la estructura de educación básica con ingreso a los 6 años y «serie» para aquella que corresponde a la educación básica con ingreso a los 7 años.

Fuente: procesamientos propios en base a datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS).

cantidad de inscritos: asisten a este grado cerca de 400 mil alumnos más en relación a 5.º. Este incremento se debe a que entre estos grados ocurre un cambio de ciclo: el 6.º grado en Brasil corresponde al primer año de estudio del CINE 2. Si bien el análisis de este grado corresponde al desarrollo de la dimensión 5, cabe mencionar que este incremento de inscritos se debe a que en ese grado se intensifican los niveles de fracaso escolar.

Antes de esa modificación, el perfil del sistema educativo por grado en Brasil era semejante a la estructura escalonada presentada en el Gráfico 13, tal como se expone en el Gráfico 15. En el año 2000 los grados se denominaban series y la primera serie comenzaba a los 7 años de edad normativa; en la quinta serie (equivalente al 6º grado) también aumenta el fracaso escolar en el inicio del CINE 2, tal como sucede en 2008.

GRÁFICO 15 Estudiantes inscritos por grado, 1.º a 6.º grado. Brasil. Año 2000. En miles de alumnos



Nota: se utiliza la nomenclatura «grado» para la estructura de educación básica con ingreso a los 6 años y «serie» para aquella que corresponde a la educación básica con ingreso a los 7 años.

Fuente: procesamientos propios en base a datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS).

Dimensión 5: Adolescentes que están en la secundaria básica pero que corren el riesgo de abandonar

¿Cuántos son los adolescentes en esta Dimensión?

Esta dimensión aborda la exclusión potencial de los estudiantes —es decir, los que corren más riesgo de abandonar— dentro del rango de la educación secundaria básica (CINE 2). Toma los estudiantes de cualquier edad dentro del nivel; en el caso de la región de América Latina y el Caribe, 23 de cada 100 estudiantes tiene edad de estar en la secundaria superior. Al igual que para la dimensión 4, aquí también se suma la estimación de los estudiantes en riesgo moderado de abandono.

¿Qué procesos de exclusión pueden identificarse en torno a esta Dimensión?

Los altos niveles de rezago observados en el nivel primario impactarán en la conformación de edad de este nivel, pudiéndose identificar un conjunto significativo de estudiantes que asisten al nivel con

edades mucho mayores a las que correspondería por normativa.

Los desafíos específicos que plantea al estudiante la transición al nivel secundario, tramo en el cual se modifican sustantivamente los procesos de enseñanza en la mayoría de los países, alertan sobre la necesidad de analizar las condiciones de permanencia de los alumnos en el nivel, especialmente de aquellos que ingresan con rezago.

Los datos absolutos revelan una disminución escalonada de aproximadamente un millón de estudiantes a medida que se avanza en los grados. Por cada 100 alumnos que asisten a 7.º grado, sólo 83 lo hacen a 9.º grado.

Esta disminución de la cantidad de inscritos se debe a un doble efecto: altos niveles de fracaso al inicio del nivel, que provocan una retención con rezago de los estudiantes. Ésta, junto con el abandono progresivamente más intenso en este tramo, van trazando este patrón de escalones empinados.

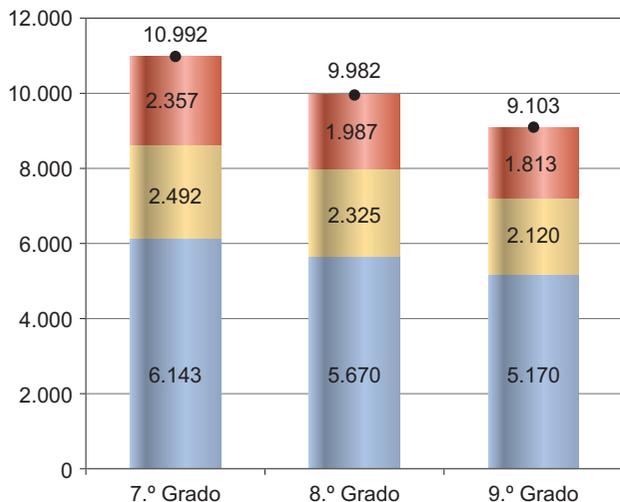
Al comparar la cantidad decreciente de inscritos en 7.º y 9.º grado según condición de edad (Gráfico 16), se observa que las proporciones en el conjunto de estudiantes con edad teórica y con rezago son similares: si se usan expresiones

TABLA 8 Dimensión 5 – Adolescentes en riesgo educativo

América Latina y el Caribe Año 2008		DIMENSIÓN 5	
		6,4 millones de adolescentes en riesgo grave	
		Adicionalmente, 8,1 millones de adolescentes en riesgo moderado	
		7,7 millones tienen edad de asistir al CINE .3	
Brasil	Bolivia	Colombia	
			
Grave: 4,0 millones Moderado: 4,0 millones		Grave: 90 mil Moderado: 130 mil	
			
		Grave: 1,0 millones Moderado: 700 mil	

Fuente: estimaciones propias en base a datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS).

GRÁFICO 16
Estudiantes matriculados en secundaria básica
por condición de edad. América Latina
y el Caribe. Circa 2008. En miles de alumnos



Fuente: procesamientos propios en base a datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS), 31 países de la región.

porcentuales, parecería que la situación se mantiene estable (43% de rezago total en el nivel).

Si bien sería necesaria una investigación específica, considerando los indicios que vinculan la condición de rezago con mayores probabilidades de abandono, es probable que la caída en la cantidad de estudiantes con edad teórica sea una expresión de fracaso escolar en el nivel (ingreso a la zona de

rezago con un primer fracaso), y para el conjunto de estudiantes con mayor brecha edad/grado sea una expresión del abandono o retiro de la escuela.

En relación a los datos observados, resulta significativo introducir la pregunta acerca de los momentos del itinerario escolar que ocasionan con mayor intensidad la asistencia con rezago.

Si bien parte del rezago escolar se genera o profundiza en el secundario básico, un grupo importante de estudiantes arrastra la condición de rezago desde el nivel primario. En este sentido, es probable que las dificultades en el tránsito por estos primeros años del nivel, y el abandono observado en el período, se deban en muchos casos a situaciones de riesgo que se arrastran desde el nivel primario.

Disparidades que agudizan la exclusión

La situación de género

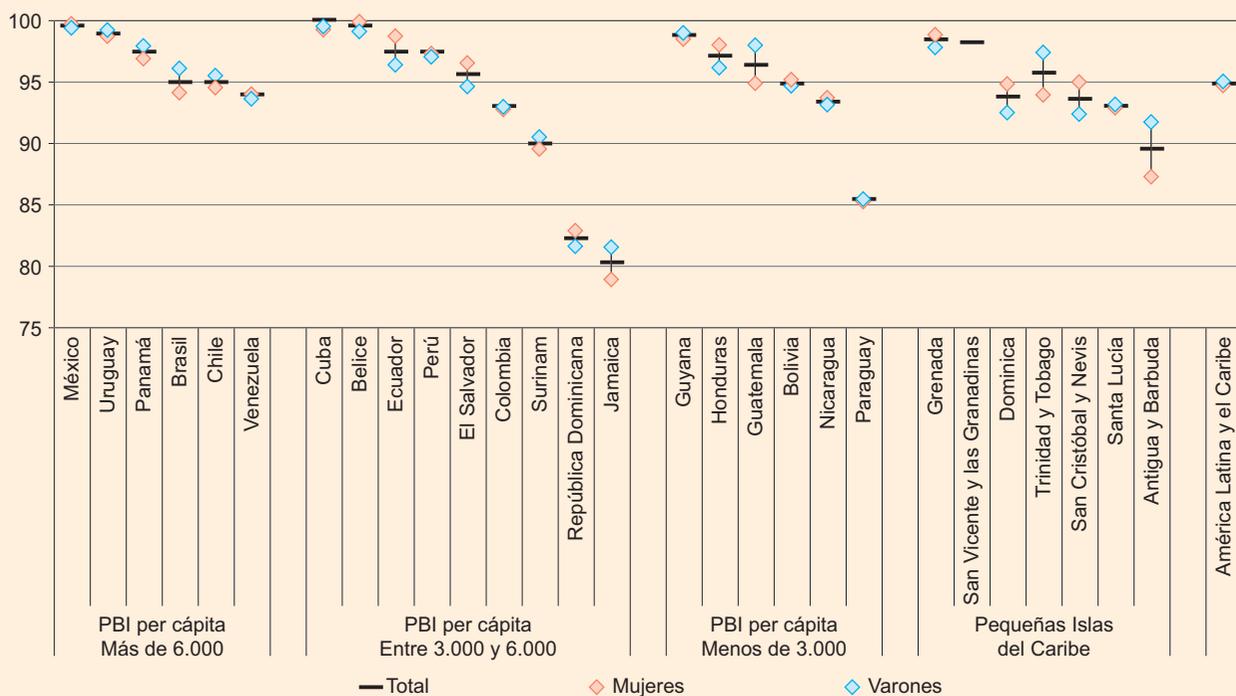
Las diferencias en la escolaridad relativas al género han sido objeto de numerosos estudios en las últimas décadas. La información disponible permite reconocer situaciones de desigualdad tanto en el ingreso como en la permanencia y finalización de la escolaridad. Esta desigualdad por género muestra dos caras: en algunos contextos son los varones quienes manifiestan situaciones de mayor



© UNICEF Honduras/2010/Pirozi

GRÁFICO 17

Tasa neta ajustada de matrícula en primaria por país (agrupados según INB* per cápita en USD). Circa 2007



(*) El Ingreso Nacional Bruto es una medida de riqueza de los países, que considera la suma del valor agregado por todos los productores residentes más todos los impuestos a los productos (menos los subsidios) no incluidos en la valuación del producto más las entradas netas de ingreso primario (remuneración de empleados e ingreso por propiedad) del exterior. En este caso, se calcula por paridad del poder adquisitivo (PPA), es decir, convertido a dólares con el mismo poder adquisitivo sobre el INB que el que posee el dólar de los Estados Unidos en ese país (<http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GNP.PCAP.PP.CD>).

Fuente: procesamientos propios en base a datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS), 29 países de la región.

exclusión, mientras que en otros, especialmente en las zonas rurales o en la educación indígena, las mujeres son más afectadas por situaciones de vulnerabilidad educativa.

En la región latinoamericana, la tasa neta ajustada de matrícula en primaria (que representa el porcentaje de población en edad de asistir al primario que asiste al nivel primario o secundario) alcanza alrededor del 95% de los niños y niñas de este tramo de edad (Gráfico 17). En este total de la región no se manifiesta una desigualdad en el acceso. Sin embargo, algunos países muestra situaciones bastante divergentes con relación a este promedio: en algunos casos (Jamaica y Guatemala, entre otros) las tasas netas son más altas en el grupo de los varones. En cambio, en otros países (Ecuador, Honduras) la relación es inversa: aquí los varones en edad de asistir a la primaria están más excluidos de la educación.

Si bien el acceso al nivel primario es relativamente parejo por sexo, las desigualdades aparecen al avanzar en el proceso escolar –en perjuicio de

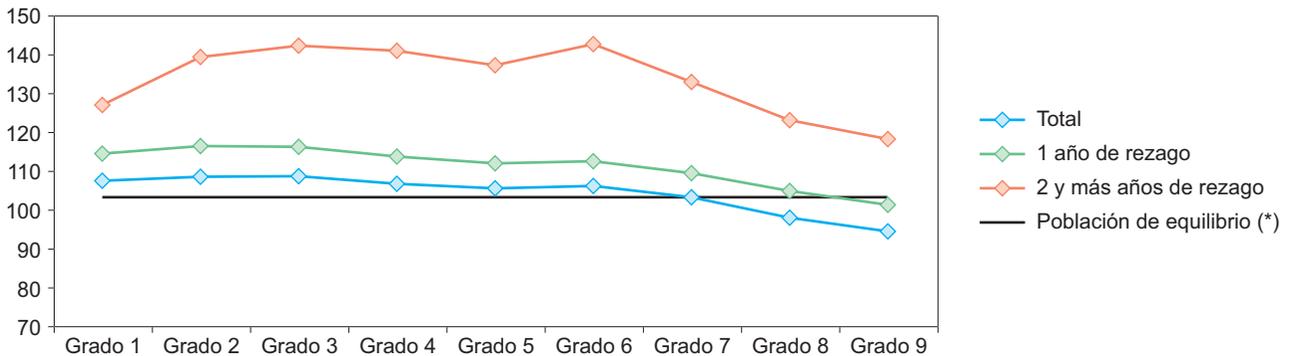
los varones– hasta llegar a una mayor exclusión actual para las edades más avanzadas.

Ahora bien, en el conjunto de población que asiste al sistema educativo también es posible aproximarse a las desigualdades presentes por género, para aquellos que están en riesgo de exclusión. Para cuantificar esta desigualdad, puede analizarse la razón de masculinidad de la condición de edad, es decir, la cantidad de varones cada 100 mujeres presentes en el total de alumnos y en cada una de las categorías de rezago.

El Gráfico 18 muestra cómo en el grupo de estudiantes con 1 año de rezago, y en el de dos o más, la cantidad de varones cada 100 mujeres es ampliamente superior que en el total. Asimismo a partir del 7.º grado, que en la mayoría de los países corresponde al inicio de la secundaria, se observa disminución de la razón de masculinidad en el total de alumnos y en cada categoría de condición de edad: esto es señal de una mayor intensificación del abandono para los estudiantes varones.

GRÁFICO 18

Razón de masculinidad para el total de estudiantes y por condición de edad, por grado. América Latina y el Caribe. Circa 2008



Fuente: procesamientos propios en base a datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS), 31 países de la región.

(*) La posición de equilibrio se coloca como un punto de referencia aproximado, que representa la razón de masculinidad de la población de la región para el tramo de edad de 6 a 15 años.

Las zonas rurales

La oferta y cobertura de los sistemas educativos nacionales de América Latina y el Caribe aún manifiestan amplias brechas de escolarización entre las zonas rurales y urbanas. Históricamente, los diferentes intentos de planificación social y económica, así como las reformas educacionales, se han preocupado fundamentalmente por el desarrollo de las zonas urbanas, relegando las rurales a un segundo plano. Paralelamente, se han manifestado profundos procesos de concentración urbana, que continúan agravando la situación de aislamiento y vulnerabilidad de la población rural, perjudicada por una desigual distribución de tierras y recursos productivos.

Los indicadores educativos de la región son reflejo de estas desigualdades, ya que manifiestan las brechas de acceso y permanencia de la población rural.

El Gráfico 19 presenta las tasas de asistencia escolar en primaria y secundaria, desagregadas por zona, a partir de información de las encuestas de hogares de un conjunto de 16 países de la región.

Las tasas de asistencia escolar en primaria evidencian el esfuerzo realizado por los países de la región en alcanzar la universalidad de la cobertura del nivel: en la mayoría de los países presentados en el gráfico, la tasa de asistencia asume valores similares tanto para la población urbana como rural. Algunos países aún manifiestan problemas no resueltos de cobertura en las zonas rurales: en los casos de Bolivia, El Salvador, Guatemala y Nicaragua, las tasas de asistencia

escolar en primaria en las zonas rurales son menores que en las urbanas, con diferencias que oscilan entre los 5 y 8 puntos porcentuales.

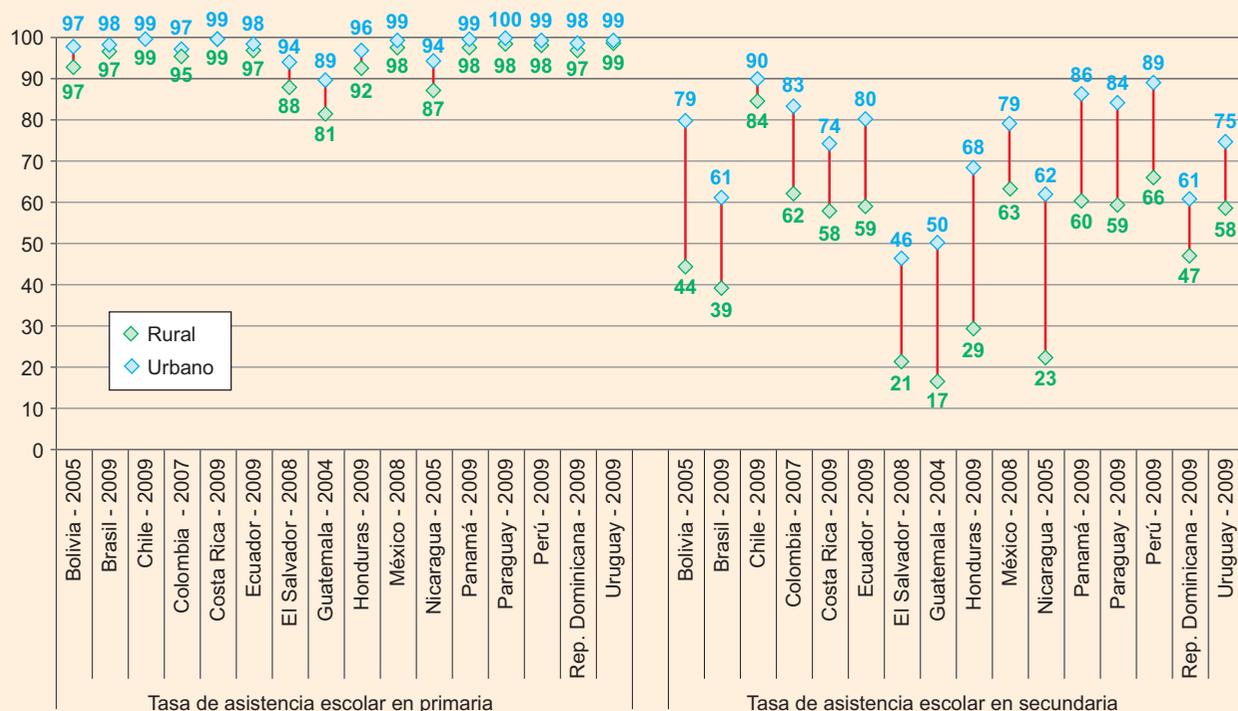
Si bien en el nivel primario las brechas de cobertura son relativamente pequeñas y focalizadas en algunos países, la situación del nivel secundario es



© UNICEF Colombia/2007/Quintero

GRÁFICO 19

Tasa de asistencia escolar en primaria y secundaria(*), por zona y país. Países de América Latina y el Caribe. Circa 2008



(*) Los datos presentados en el gráfico que corresponden a la secundaria, incluyen CINE 2 y 3.

Fuente: procesamientos propios sobre Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (CEDLAS y The World Bank).

de una muy intensa desigualdad. En la mitad de los países incluidos en el gráfico, la asistencia de la población en edad de estar en la secundaria alcanza a menos del 50 % en las zonas rurales.

No se cuenta con información regional sistematizada para analizar la situación de riesgo de la población rural que asiste a la escuela. Sin embargo, estos indicadores permiten deducir que es muy probable encontrar en estas escuelas profundos y generalizados niveles de rezago escolar, producto de una mayor incidencia del ingreso tardío, la repetición de grado y el recursado.

El trabajo infantil

Al concentrarse en la evolución de la población de entre 5 y 14 años que trabaja, en la región se pasó de 11,1 millones en 2004 a 10,0 millones en 2008. Como porcentaje del total de niños, la participación decreció de un 10,0% a un 9,0%. Si se observa la población de 5 a 17 años, en 2008 trabajaba el 10% de los niños de esta edad (ILO, 2010).

En la región, el 60% de los niños de entre 5 y 15 años que trabaja lo hace en actividades agrícolas. El segundo sector que más emplea a esta población es el de servicios (Magoga, 2011).

El trabajo en condiciones peligrosas (hazardous work) comprende las tareas que ponen en riesgo la salud, seguridad o crecimiento de quienes la realizan. Algunos ejemplos son trabajos nocturnos, de largas jornadas, en lugares peligrosos o en condiciones de abuso. Los datos de 2008 para la región indican que en el grupo de entre 5 y 17 años, alrededor de 9,5 millones de niños realizaban trabajos de este tipo. Esto equivale a dos de cada tres niños que trabajan y a un 6,7% de la población en esa edad (ILO, 2010).

La Convención 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) establece para los países miembros la obligación de fijar una edad mínima para la entrada al trabajo doméstico. Esta no puede ser inferior a la que establecen las legislaciones nacionales para los trabajadores en general. Además, quienes realicen este tipo de tareas y tengan entre 15 y 18 años no deben ser privados de la educación obligatoria y su labor no

debe interferir en las posibilidades de continuar sus estudios o adquirir formación profesional.

El trabajo infantil es un problema a nivel mundial y regional, que constituye un verdadero desafío para la protección de los derechos de la infancia y adolescencia. Muchas formas de trabajo infantil permanecen en un campo de invisibilidad en las estadísticas e investigaciones, lo que limita las posibilidades de implementar políticas específicas.

Según la Convención sobre los Derechos del Niño, los NNA tienen derecho a estar protegidos contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social. Por ese motivo, los NNA que trabajan constituyen una categoría de la infancia merecedora de protección especial, y dentro de esta Iniciativa por los NFE resulta de vital importancia alcanzar una caracterización de la presencia e intensidad del trabajo infantil en la región. Se asumen como propias las definiciones establecidas por Understanding Children's Work (UCW), la agencia de cooperación responsable²². Dicho organismo entregó los datos de cuatro países: Bolivia, Colombia, Brasil y México.

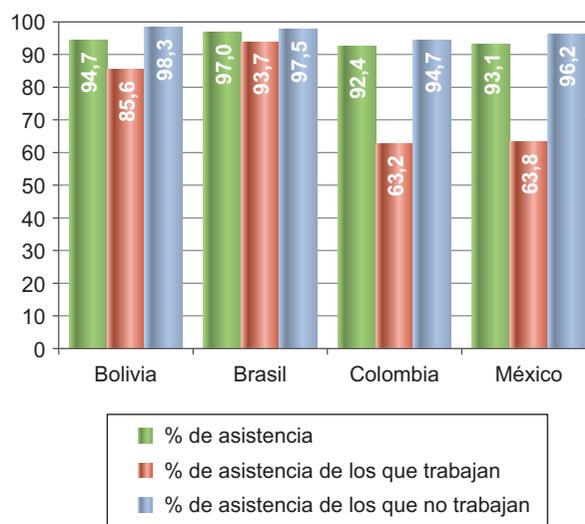
La tendencia que arrojan los datos permite establecer una clara vinculación entre la condición de trabajo infantil y la asistencia a la escuela: los estudiantes de entre 12 y 14 años que trabajan, si bien muchos están escolarizados, muestran tasas de asistencia menores a los que no trabajan.

²² Las definiciones metodológicas de dicho organismo establecen criterios de medición vinculados con las orientaciones elaboradas en el marco de la 18.ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. Se definen tres criterios de medición del trabajo infantil:

1. Población de 5 a 11 años de edad que realiza alguna actividad económica, al menos una hora en la semana de referencia. Las actividades económicas no necesariamente refieren a producción vinculada al mercado, porque incluyen ciertas formas de producción por fuera del mismo, e incluyen tanto a las actividades de los sectores formales e informales como aquellas que se realizan dentro y fuera del ámbito familiar.
2. Población de 12 a 14 años de edad que realiza actividades económicas (desde la misma concepción mencionada anteriormente) durante al menos 14 horas en la semana de referencia.
3. Población de 5 a 14 años de edad en actividades económicas realizadas en el hogar, no pagas y consideradas peligrosas para la salud, la seguridad o la moralidad de los menores.

Como se observa en el Gráfico 20, en dos de los cuatro países presentados (Colombia y México), el porcentaje de asistencia de los adolescentes que trabajan es marcadamente menor al total: uno de cada tres adolescentes trabajadores no asiste a la escuela, indicando que la condición laboral en estos países implica mayor riesgo de abandono. En cambio, en Bolivia y Brasil la brecha es menor: la diferencia se sitúa por debajo de los 15 puntos porcentuales en el primer caso, y por debajo de los 5 p.p. en el segundo. En estos países, si bien el riesgo de abandono sigue presente, se muestra con menor intensidad.

GRÁFICO 20
Porcentaje de niños y niñas de 12 a 14 años de edad²³ que asisten a la escuela, total y según participación en actividades económicas. Bolivia, Brasil, Colombia y México. Circa 2008



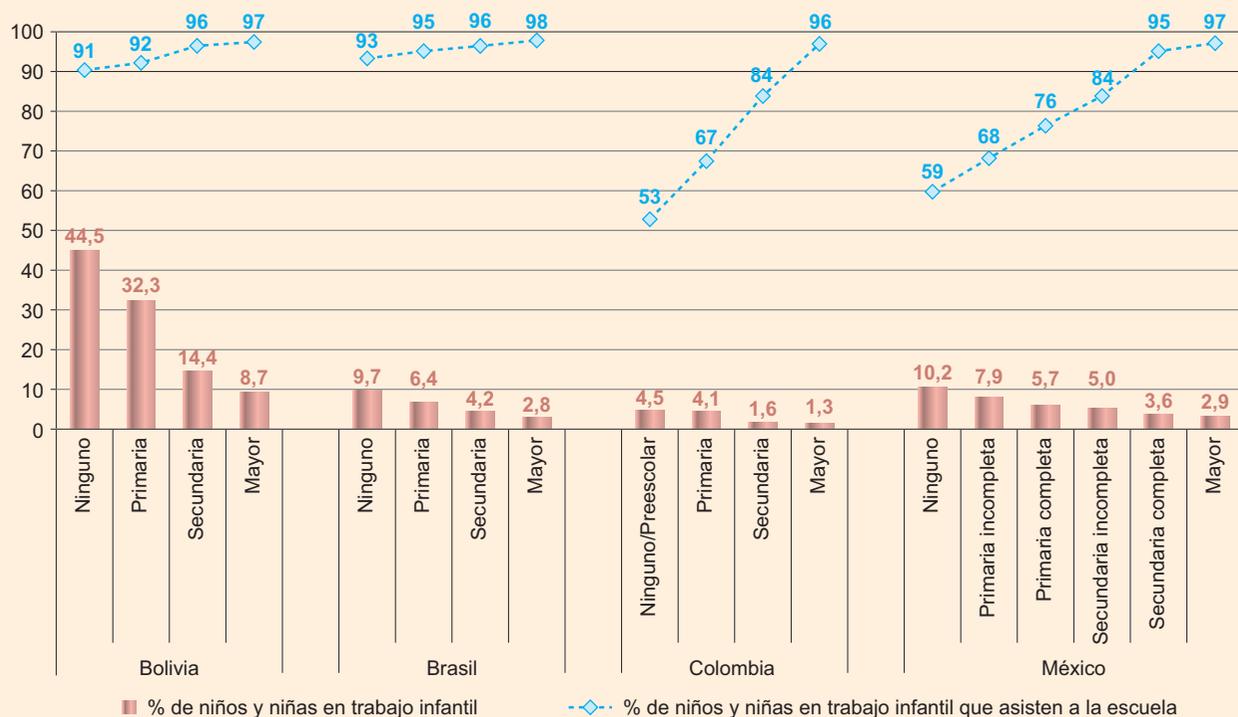
Fuente: elaboración propia en base a datos de Understanding Children's Work (UCW).

La asistencia escolar de los niños y niñas que trabajan conforma un factor de riesgo de exclusión de especial necesidad de atención. Por ello, su condición de asistencia regular al sistema educativo establece un marco de referencia de vital importancia para la identificación de barreras y el diseño de políticas específicas.

²³ La información disponible sobre trabajo infantil presenta estimaciones sobre este tramo de edad. Cabe aclarar que no se corresponde exactamente con los intervalos de edad que se vinculan a las dimensiones de la exclusión en cada uno de los países incluidos en el gráfico.

GRÁFICO 21

Porcentaje de niños y niñas de 5 a 14 años de edad que están en situación de trabajo infantil (*), y porcentaje que asiste a la escuela, por nivel educativo del jefe del hogar y por país. América Latina y el Caribe. Circa 2008



Fuente: elaboración propia en base a datos de Understanding Children's Work (UCW).

(*) Para el tramo de 5 a 11 años de edad se considera a quienes participaron en actividades económicas al menos una hora en la semana de referencia. Para el tramo de 12 a 14, los criterios se modifican por país: en Brasil se considera a quienes participaron en actividades económicas al menos una hora en la semana de referencia; en Bolivia y Colombia se consideran al menos 14 horas; en México, 15 o más horas.

El Gráfico 21, que representa a la población de 5 a 14 años, permite extraer diversas conclusiones acerca del perfil de los niños y niñas que asisten a la escuela y trabajan, según el país. En primer lugar, se muestra una clara relación entre trabajo infantil y nivel educativo del jefe del hogar: los niños y niñas de familias cuyos jefes han tenido menor acceso a la educación formal muestran mayores niveles de participación en actividades laborales. En Brasil, Colombia y México, la intensidad de las brechas es similar: por cada niño trabajador proveniente de un hogar con alto nivel educativo, hay 3,5 niños trabajadores provenientes de un hogar con baja educación. En Bolivia, esta relación es de 1 cada 5.

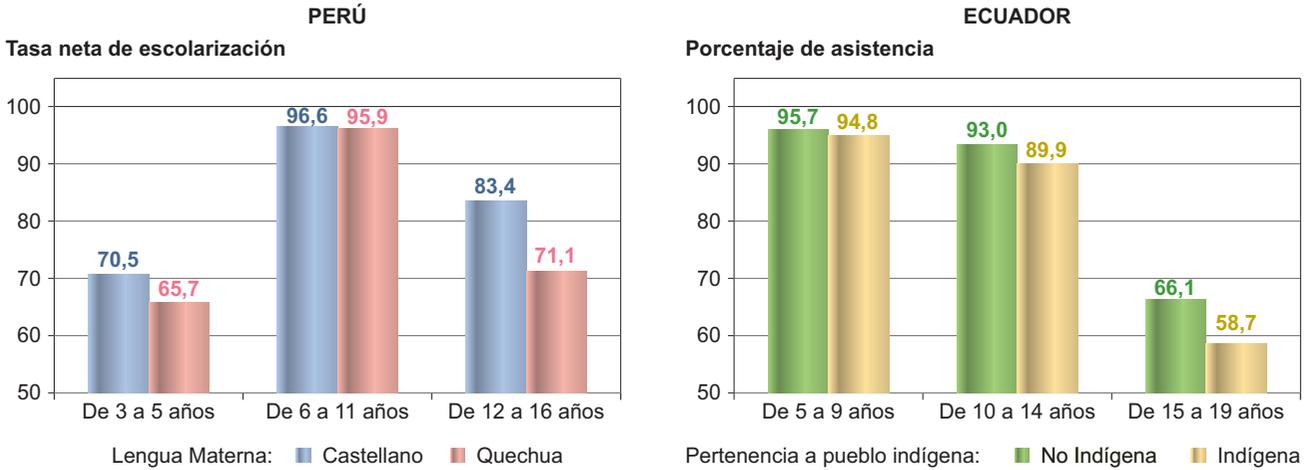
Por otra parte, la participación en el sistema educativo de los niños y niñas que trabajan también es desigual, pero aquí las brechas se manifiestan en distinta magnitud. Se pueden identificar, al respecto, dos tipologías de países:

- Colombia y México: Los niños y niñas que trabajan y no asisten a la escuela pertenecen principalmente a los sectores más excluidos de la sociedad, mientras que en el resto de la población la condición laboral del niño se ve acompañada de la permanencia en la escuela en situación de riesgo.
- Bolivia y Brasil²⁴: La gran mayoría de la población infantil que se ve involucrada en actividades de trabajo infantil, independientemente de su origen socioeconómico, está en la escuela en situación de riesgo de exclusión educativa.

²⁴ Es importante resaltar que el criterio de definición de trabajo infantil en el tramo de 12 a 14 años es, en Brasil, mucho más amplio que en el resto de los países, ya que las estadísticas consideran a aquellos que trabajaron al menos 1 hora en la semana de referencia, mientras que en el resto consideran al menos 14 horas de trabajo en la semana.

GRÁFICO 22

Indicadores seleccionados de asistencia de población indígena y no indígena en edad escolar. Ecuador y Perú. Año 2010



Fuente: procesamientos propios en base a datos de Encuesta Nacional de Hogares 2010-ENAHO, INEI (Perú), y del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010, INEC (Ecuador).

Nota: Debido a las características de las distintas fuentes de datos, los indicadores presentados no son comparables, tanto en el indicador utilizado (tasa neta de escolarización en Perú, y porcentaje de asistencia en Ecuador), en la identificación de la población indígena que utiliza el relevamiento (en Perú se utiliza la lengua materna, y por razones de muestreo puede compararse únicamente el español con el quechua –éste último representa al 80 % de la población con lengua materna distinta al español; en Ecuador, se utiliza el criterio de la autoidentificación a una comunidad indígena), y en los grupos de edad construidos.

Las poblaciones indígenas

Se estima que en América Latina existen más de 520 pueblos indígenas que hablan más de 400 lenguas y representan unas 50 millones de personas^{25,26}. Estos presentan una distribución marcadamente desigual entre regiones y países, y la enorme diversidad de pueblos y lenguas indígenas hace más complejo el escenario. En algunos casos, como Bolivia, se encuentra una alta presencia de población indígena, de más del 60 %, y con una diversidad media de lenguas (en el país se hablan 33 lenguas originarias); mientras que en otros, como Brasil, su tamaño relativo es mucho menor (la población indígena representa menos del 0,5 %), pero manifiesta una altísima diversidad de lenguas, con más de 241 grupos sociolingüísticos diferentes.

²⁵ Del Popolo, F. y Oyarce A. M. (2005). Población indígena de América Latina: perfil sociodemográfico en el marco de la CIPD y de las Metas del Milenio. CELADE-División de Población, CEPAL. Año 2005.

²⁶ UNICEF (2009). Atlas sociolingüístico de pueblos indígenas en América Latina. En: www.movilizando.org/atlas_tomo1/pages/tomo_1.pdf

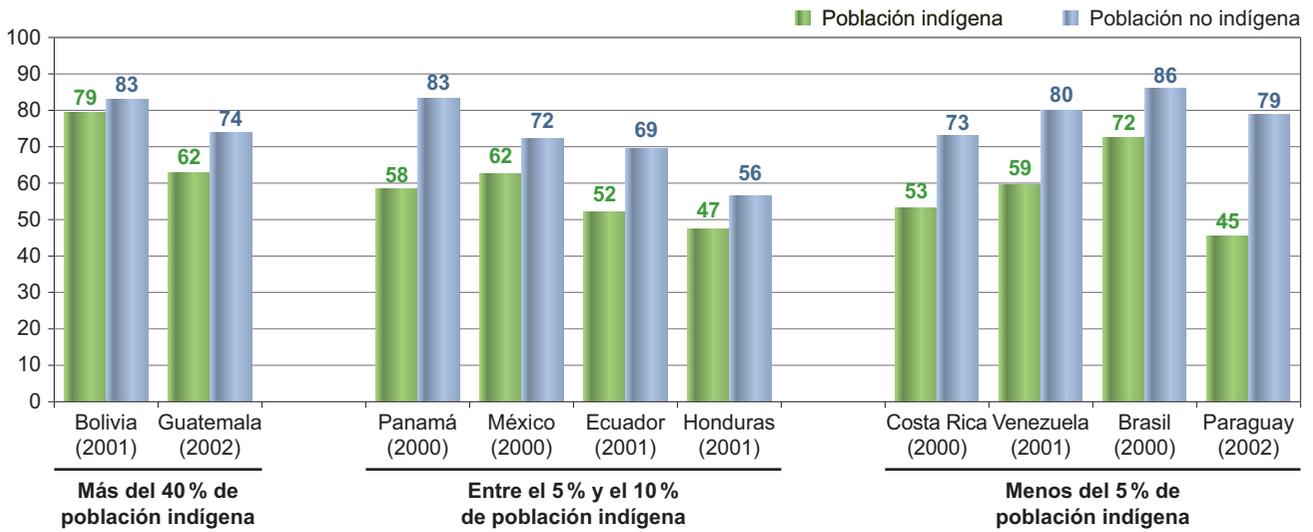
Actualmente no se cuenta con información actualizada de la mayoría de los países de la región. Sin embargo, algunos datos permiten evidenciar que estas poblaciones alcanzan niveles menores de acceso, permanencia y finalización, en relación al sistema educativo (Gráfico 22).

Tal como se observa en los gráficos, existen brechas de asistencia para la población indígena en relación a la no indígena, que afectan a todos los grupos de edad, aunque se manifiestan en forma más intensa en las edades tempranas (5 años y menos) y en las que corresponden al nivel secundario (de los 11 años en adelante).

A fin de poder profundizar la caracterización de este fenómeno, en el Gráfico 23 se presentan datos más completos que refieren a los censos realizados a principios de la década. Esta información disponible permite observar que el acceso, permanencia y finalización de la secundaria se encontraba vedado para la mayoría de las poblaciones indígenas de la región a inicios del 2000: en la mayoría de los países, más del 40 % de la población en edad de asistir a la secundaria (12 a 17 años) se encontraba fuera de la escuela.

GRÁFICO 23

Porcentaje de asistencia de la población de 12 a 17 años, por pertenencia a pueblos indígenas. Países de América Latina y el Caribe. Circa 2001

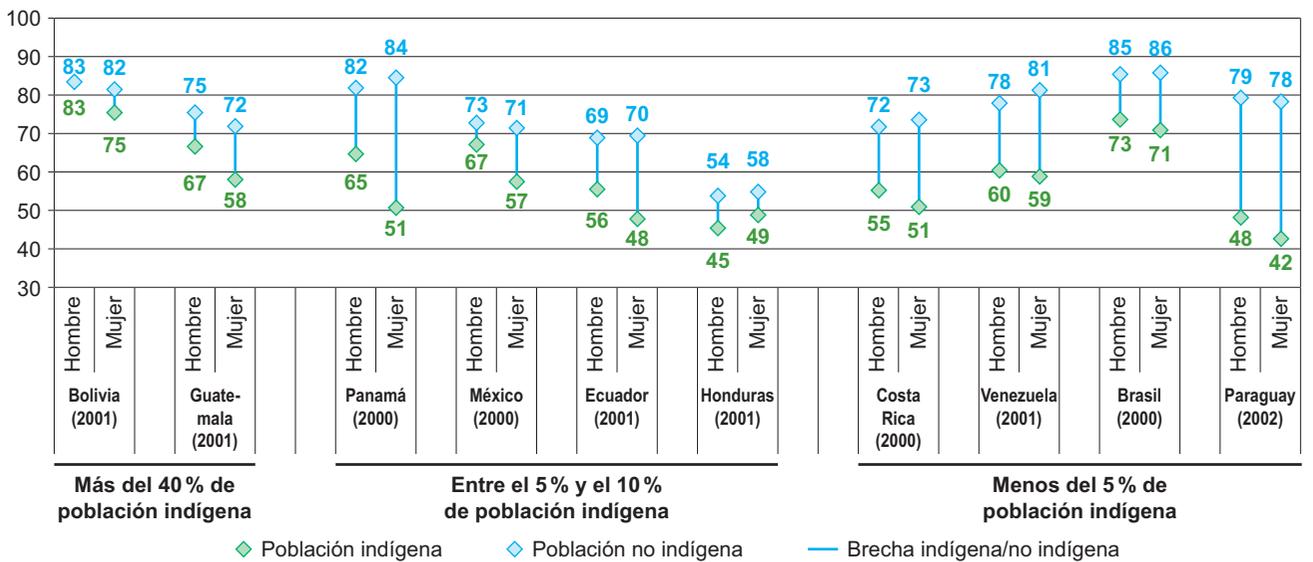


Esta información evidencia que las oportunidades de acceso a la educación secundaria de las poblaciones indígenas de la región han sido reducidas, y que estas brechas aún persisten. Ahora bien, es importante también poder observar las desigualdades que se manifestaban al interior de las estas poblaciones. El Gráfico 24 muestra las diferencias en el acceso a la educación por sexo.

Fuente: procesamientos propios en base a datos de Sistema de Indicadores Sociodemográficos de Poblaciones y Pueblos Indígenas (SISPP)-CELADE.

GRÁFICO 24

Porcentaje de asistencia de la población de 12 a 17 años, por pertenencia a pueblos indígenas y sexo. Países de América Latina y el Caribe. Circa 2001



Fuente: procesamientos propios en base a datos de Sistema de Indicadores Sociodemográficos de Poblaciones y Pueblos Indígenas (SISPP)-CELADE.

Esta información evidencia que las oportunidades de acceso a la educación secundaria de las poblaciones indígenas de la región han sido reducidas, y que estas brechas aún persisten. Ahora bien, es importante también poder observar las desigualdades que se manifestaban al interior

de las estas poblaciones. El Gráfico 24 muestra las diferencias en el acceso a la educación por sexo.

En la población no indígena, en algunos países las mujeres manifestaban mayores porcentajes de asistencia (Panamá, Honduras, Venezuela),

mientras que en otros la diferencia era a favor de los hombres (Bolivia, Guatemala, México). En la mayoría de los casos, estas brechas no superaban los dos o tres puntos porcentuales, lo que permite afirmar que los perfiles de asistencia eran similares.

Sin embargo, al observar los datos de la población indígena se evidenciaba una brecha de asistencia por sexo sostenida, generalizada e intensa. Excepto Honduras, en el resto de los países las mujeres manifestaban porcentajes de asistencia sensiblemente menores, especialmente en aquellos con mayor población indígena. Este indicador expresa las desiguales oportunidades que tienen las mujeres indígenas de acceder a una educación secundaria en la región latinoamericana, quienes por ello constituyen una población de atención prioritaria para la identificación y remoción de las barreras que generan y sostienen esta exclusión educativa. Asimismo, esto alerta sobre la necesidad de elaborar información regional más actualizada y completa acerca de la situación de escolaridad de las poblaciones indígenas.

Niños y niñas y adolescentes con discapacidad

Una de las mayores dificultades para estudiar en profundidad la cobertura y calidad de la oferta educativa para NNA con discapacidad es la falta de información regional y nacional sobre esta situación. El Estudio Global «Report on Disabilities», conducido por la Organización Mundial de la Salud y Banco Mundial, es un valioso soporte de análisis en el marco de los compromisos asumidos en la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad, vigente desde 2008.

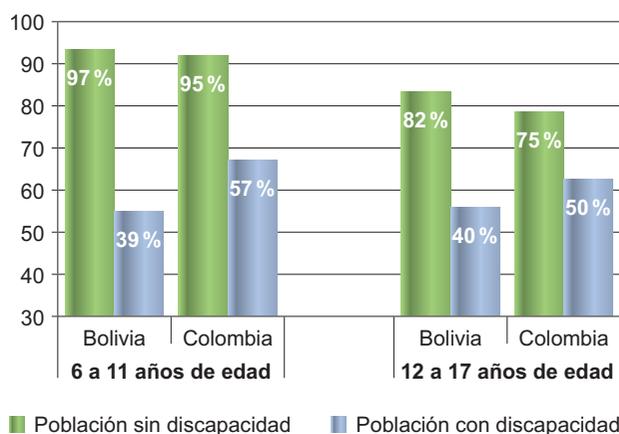
Los datos presentados en el Estudio Global estiman que alrededor del 15,3% de la población del mundo posee discapacidades desde leves y transitorias hasta moderadas o severas, en todos los tramos de edad. En relación con la población de 0 a 14 años (Tabla 9), la prevalencia en la región de discapacidades moderadas y severas para los

países de ingreso medio se encuentra en torno al promedio mundial.

En los países con menores ingresos del mundo, hay diferencia en el promedio de años de escolaridad entre la población con y sin discapacidad (5,7 versus 7 años de escolaridad); a su vez, en relación con la terminación de la educación primaria, hay una brecha de casi 15 p.p. entre ambos grupos (47,8% versus 60,3% de la población con primaria completa). Existen diferencias según el sexo: el 45,6% de los varones que registra alguna discapacidad finaliza el nivel primario, al tiempo que el 32,9% de las mujeres lo hace.

Para el caso regional, el informe presenta información de algunos países, donde se ratifica que la escolarización de la población con discapacidad es significativamente menor (aproximadamente la mitad) a la escolarización de la población sin discapacidad, para el mismo tramo de edad, como se observa en los dos países del Gráfico 25.

GRÁFICO 25
Porcentaje de la población –por condición de discapacidad– que se encuentra matriculada en el sistema educativo. Estado Plurinacional de Bolivia y República de Colombia



Fuente: Global Report on Disabilities, Organización Mundial de la Salud y Banco Mundial, año 2011.

TABLA 9 Población de 0 a 14 años por situación de discapacidad

	Promedio mundial	Países de alto ingreso	Países de América de bajo o medio ingreso
Severa	0,7%	0,4%	0,6%
Moderada	4,5%	2,5%	4%

Fuente: Global Report on Disabilities, Organización Mundial de la Salud y Banco Mundial, año 2011.

Al comparar la proporción de estudiantes con discapacidad para los que se destinan acciones dentro del sistema educativo en relación con la población que se considera padece alguna discapacidad se observa una brecha importante. En el tramo de la educación primaria, que según se ha presentado previamente tiene una amplia cobertura en la región, los estudiantes con discapacidad que participan de recursos del sistema educativo oscilan entre el 0,40% en Nicaragua y casi el 2% en Uruguay. Aún en este último caso se estaría atendiendo menos de la mitad de la población con discapacidad. Cabe destacar que la cobertura en educación inicial es análoga, en educación secundaria básica cae drásticamente y es casi inexistente en educación media superior.

No hay acuerdos universales acerca de los conceptos de necesidades educativas especiales y de educación inclusiva, lo que dificulta la comparación de los datos. La categoría cubierta por los términos «necesidades de educación especial», «necesidades educativas especiales» y «educación especial» es más abarcadora que la de educación de niños y niñas con discapacidad porque incluye a niños con otras necesidades, por ejemplo necesidades generadas por ciertas desventajas de género, de etnia, por la condición de pobreza, por guerra u orfandad. La Organización

para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) estima que entre un 15% y un 20% de los estudiantes tendrán necesidades educativas especiales en algún momento de su itinerario escolar. En el estudio de referencia se pone el foco en la educación de estudiantes con discapacidades, en vez de en la definición más amplia de niños y adolescentes con necesidades especiales.

Resulta complejo disponer información acerca de la incidencia, la distribución y las tendencias sobre discapacidad, ya que no existen acuerdos sobre su definición ni sobre cuál es la metodología adecuada para medir el fenómeno. El enfoque más difundido suele abordar la discapacidad a través de un único aspecto: los impedimentos sensoriales, físicos, mentales o intelectuales. Las personas con enfermedades crónicas, dificultades para comunicarse u otros impedimentos, no siempre quedan incluidas en las estimaciones, a pesar de encontrar dificultades en su vida cotidiana.

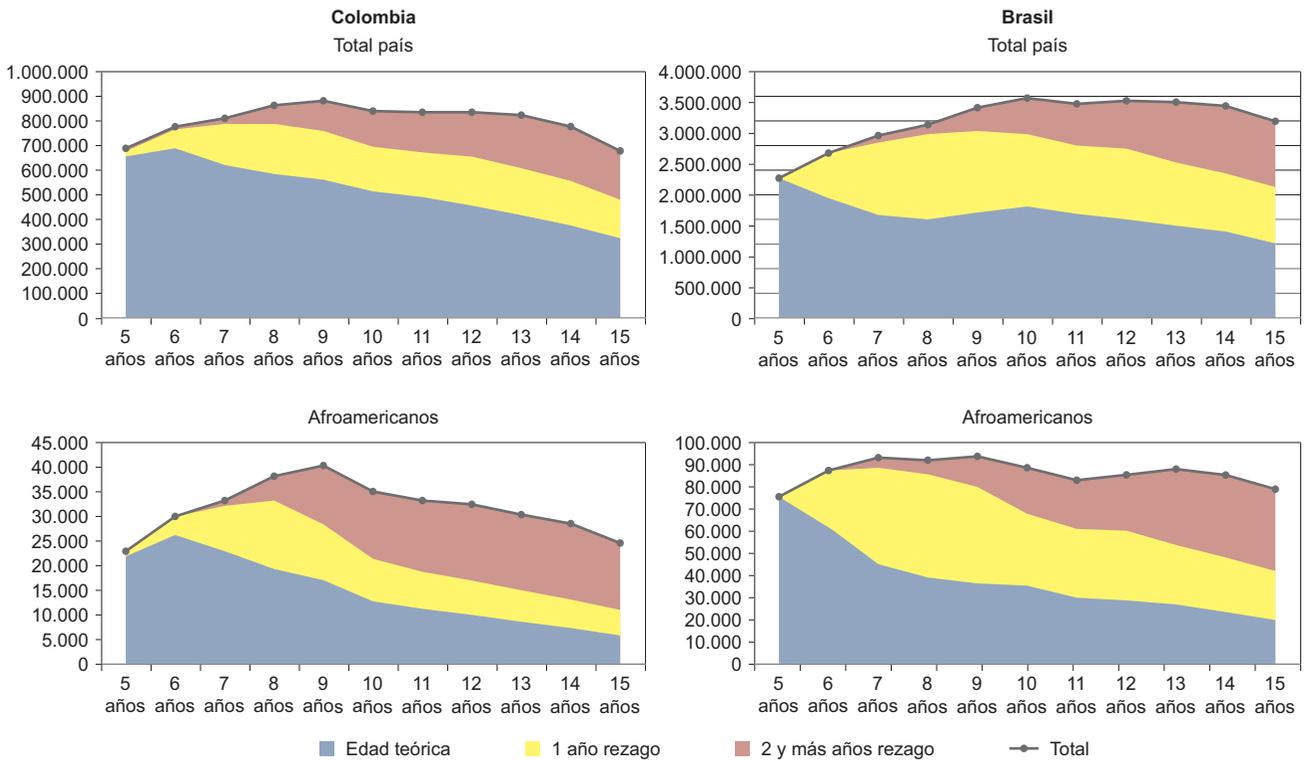
Un concepto más dinámico y multidimensional propone analizar la discapacidad a través de las limitaciones a la acción y la participación y destaca la importancia de conocer los factores contextuales, ya que personas con el mismo impedimento pueden experimentar distintos tipos y grados de restricciones, dependiendo del contexto.



© UNICEF/Villar

GRÁFICO 26

Estudiantes por edad y condición de edad, total y perteneciente a población afrodescendiente. Colombia y Brasil. Año 2009



Fuente: elaboración propia en base a datos de Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, República de Brasil, y Sistema de Matrícula, Ministerio de Educación Nacional, República de Colombia.

Niños, niñas y adolescentes afrodescendientes

Desde el período histórico que se inicia con la colonización de América Latina y como consecuencia de la trata transatlántica de personas, más de 19 millones de africanos arribaron a estas tierras en forma forzada para trabajar en condición de esclavos²⁷ en el sistema de violencia institucionalizada de mayor magnitud de la historia. Desde los procesos independentistas de los países de la región hasta la actualidad se ha avanzado significativamente en el plano legal y social para garantizar la igualdad de derechos y oportunidades para los descendientes de estas poblaciones de origen africano. Sin embargo, aún hoy en día en numerosos países de la región las poblaciones afrodescendientes se encuentran en situación de

mayor vulnerabilidad social que el resto de los habitantes.

En el ámbito educativo, numerosos niños y niñas pertenecientes a poblaciones afrodescendientes padecen la vulneración de sus derechos de aprendizaje, producto de la exclusión social de sus comunidades, y son afectados por actitudes racistas y xenófobas que se manifiestan en las escuelas. Sin embargo, la falta de información sistematizada construye un escenario de «invisibilidad estadística» de estas poblaciones, quedando relegados y poco atendidos en sus demandas por mayor equidad y limitándose la posibilidad de acción de los Estados nacionales²⁸. Con el objeto de caracterizar las desiguales oportunidades educativas de la población afroamericana, en el Gráfico 26 se presentan algunos datos de Colombia y Brasil, sistematizados para esta iniciativa.

²⁷ UNICEF (2006). Manual de los Afrodescendientes de las Américas y el Caribe. En: www.unicef.org/lac/manualafrodesc2006.pdf

²⁸ CEPAL (2010) «La experiencia afrodescendiente y la visibilidad estadística en Ecuador». En: www.eclac.org/publicaciones/xml/0/42700/W368afrodescendiente.pdf



© UNICEF Costa Rica/Bell

La relación entre la zona de rezago (naranja y roja) y la de edad teórica (celeste) indica la proporción de estudiantes con rezago en las edades presentadas. De esta forma, el crecimiento de la zona naranja y el decrecimiento de la celeste indican una mayor proporción de estudiantes que asisten a un grado menor al que le corresponde por su edad.

Esta condición de rezago de los estudiantes permite identificar las diferencias en las trayectorias educativas en relación al total: tanto en Colombia como en Brasil, la población afrodescendiente muestra niveles de rezago mucho más amplios que el total del país, lo que indica que los niños y niñas de estas comunidades han atravesado más frecuentemente situaciones de ingreso tardío y fracaso escolar. En Colombia, a los 9 años de edad, los estudiantes afrodescendientes tienen un 50% más de probabilidades de estar en rezago escolar que el resto de la población. En Brasil, para la misma edad, esta probabilidad es un 20% mayor.

Por otra parte, el total de inscritos por edad permite analizar los niveles de progresión escolar y abandono: la relación entre la diagonal creciente en las edades iniciales y la diagonal decreciente de las edades finales, refleja distintos niveles de abandono. Desde esta mirada, podemos observar diversidad de situaciones: en Colombia, se evidencia una tendencia de abandono mucho más intensa en la población afrodescendiente: por cada 100 niños afrodescendientes que asisten con 9 años, hay 62 en la escuela a los 15. Cabe destacar que en el total país esta relación es de 100 a 77. En cambio, en Brasil este diferencial en la caída del total de estudiantes está presente, pero no es tan marcado: por cada 100 estudiantes afrodescendientes de 9 años, hay 85 de 15 años (en el total del país la relación es de 100 a 94). Cabe destacar que, aunque los estudiantes afrodescendientes permanecen más tiempo en el sistema educativo, lo hacen con mayores niveles de rezago.

Capítulo 2

Barreras que producen o agravan la exclusión

Encuadre sobre barreras y sus ámbitos

En el Capítulo 1 se caracterizó la situación de exclusión a partir de indicadores clave que reflejan los comportamientos del sistema: el no acceso al nivel inicial o la inscripción con rezago, el ingreso tardío a la educación primaria, la escolaridad con rezago en primaria y en secundaria y el abandono escolar por parte de adolescentes. Así, los itinerarios escolares se ven perturbados por el ingreso tardío y el alto fracaso manifestado como repitencia y abandono. Tales situaciones revisten gravedad variable según ciertos factores, como por ejemplo la residencia en ámbitos rurales o urbanos o la pertenencia a grupos étnicos y el género. Se registra con claridad un patrón común a todas las situaciones antes mencionadas: el sistema aplica un «filtro» al inicio de cada tramo educativo, con matices propios de cada contexto, pero sosteniendo el carácter estructural del comportamiento.

El segundo paso del enfoque adoptado por UNICEF y el UIS-UNESCO para la Iniciativa Global por los NFE incluye el análisis de los factores que intervienen en los procesos de exclusión escolar, actual o potencial. Esto implica revisar las barreras que operan para construir los cuellos de botella que impiden lograr las metas de escolarización para cada grupo de edad.

La expresión *cuello de botella* alude a los momentos donde se produce una restricción o alteración del recorrido de los estudiantes por el sistema educativo, situación descrita como una fotografía de las cinco dimensiones de la exclusión.

Una cuestión fundamental a tener presente aquí es la distinción entre *factores concurrentes* y *factores causales* de la exclusión educativa. Si bien los factores concurrentes o concomitantes son imprescindibles para la caracterización de las situaciones –por lo que no pueden ser ignorados ni subestimados– hay un riesgo en asignar valor explicativo a un factor concurrente (sea la pobreza, el carácter étnico, la condición rural),

porque con ello se genera un pensamiento basado principalmente en percepciones habituales y lugares comunes. De allí es fácil llegar a conclusiones erradas que disimulan las causas reales del problema y quitan impulso a la búsqueda de nuevos conocimientos y de las acciones necesarias para superarlo.

Este capítulo analiza los procesos que se reflejan en los resultados de los sistemas educativos de la región con una mirada atenta a los perfiles identificados, sin limitarse a los factores de mayor visibilidad ni conformarse con afirmaciones a priori, teniendo siempre como referencia la meta de lograr la escolarización total, oportuna, sostenida y plena de niñas, niños y adolescentes.

Para la organización de este capítulo, se utiliza la clasificación de las barreras orientada por el marco metodológico y conceptual de la Iniciativa Global por los NFE, considerando cuatro ámbitos:

Ámbito 1: Barreras económicas de la demanda de educación

Ámbito 2: Barreras socioculturales en la demanda por educación

Ámbito 3: Barreras materiales, pedagógicas y simbólicas de la oferta en las escuelas

Ámbito 4: Barreras políticas, financieras y técnicas de la oferta del sistema educativo

Cada uno de estos ámbitos contiene agrupamientos de barreras conforme las características de los factores que las configuran.

En el Cuadro 5 se esquematiza la relación entre las dimensiones de exclusión, cuantificadas y caracterizadas en el Capítulo 1, y los ámbitos de barreras incorporadas en el informe. Se desagregan los agrupamientos y se presenta la idea central de cada barrera que se desarrollará en este capítulo.

CUADRO 5 Dimensiones de exclusión y barreras asociadas

Ámbitos de barreras		Barreras económicas en la demanda por educación		Barreras socioculturales en la demanda por educación	Barreras materiales,
Agrupamientos de barreras		Insuficiencia de ingresos para subsistencia	Dificultad para afrontar costos directos	Desajustes en las representaciones sobre el derecho a la educación	Escuelas que no cuentan con recursos materiales básicos
Dimensión 1 Niños y niñas en edad de educación inicial antes de la primaria, que no asisten a la escuela	1,7 millones de niños y niñas excluidos de la educación inicial	Pobreza extrema	Costo de traslado y comida	Expectativas desajustadas o desfavorables	Falta o deterioro de edificios escolares
			Costos de matrícula	Desacuerdos entre cultura popular y cultura escolar	
Dimensión 2 Niños y niñas en edad de educación primaria que no asisten a la escuela	2,9 millones de niños y niñas excluidos del sistema educativo	Pobreza extrema	Costo de traslado y comida	Expectativas desajustadas o desfavorables	Falta o deterioro de edificios escolares
		Trabajo infantil	Costos de matrícula	Desacuerdos entre cultura popular y cultura escolar	
Dimensión 3 Adolescentes en edad de secundaria que no asisten a la escuela	1,9 millones de adolescentes excluidos del sistema educativo	Pobreza extrema	Costo de traslado y comida	Expectativas desajustadas o desfavorables	Falta o deterioro de edificios escolares
		Trabajo infantil	Costos de materiales para la escuela	Desacuerdos entre cultura popular y cultura escolar	
			Costos de matrícula		

pedagógicas y simbólicas en la oferta escolar			Barreras políticas, técnicas y de financiamiento del sistema educativo		
Escuelas donde se generan o toleran procesos de segregación	Escuelas que posibilitan escasas oportunidades de aprender	Escuelas con clima vincular y pedagógico deteriorado	Oferta educativa faltante, escasa, inadecuada o burocratizada	Financiamiento insuficiente	Propuestas técnicas que no son eficaces y pertinentes para lograr la inclusión
Mecanismos encubiertos de segregación		Prejuicios sobre los estudiantes	Brechas de oferta escolar	Restricción presupuestaria	Fallos en gestión de educación inicial
			Descuidos en las reglamentaciones		Educación no pertinente para pueblos indígenas
			Fallas de información sobre la exclusión		Insuficiente atención a la discapacidad
Mecanismos encubiertos de segregación	Docentes con poco dominio pedagógico	Inadecuación de normas	Brechas de oferta escolar	Restricción presupuestaria	
	Malas prácticas de evaluación y promoción	Prejuicios sobre los estudiantes	Formación docente lejana de la inclusión		Propuesta empobrecida para progresar en primaria
			Descuidos en las reglamentaciones		Desvalorización de la escuela rural
			Fallas de información sobre la exclusión		Educación no pertinente para pueblos indígenas
			Escuelas desatendidas por el sistema		Ineficacia del reingreso de los estudiantes excluidos
					Insuficiente atención a la discapacidad
Mecanismos encubiertos de segregación	Docentes con poco dominio pedagógico	Inadecuación de normas	Brechas de oferta escolar	Restricción presupuestaria	Desprotección de la transición a la secundaria
	Malas prácticas de evaluación y promoción	Clima escolar agresivo	Formación docente lejana de la inclusión		Desvalorización de la escuela rural
		Prejuicios sobre los estudiantes	Descuidos en las reglamentaciones		Educación no pertinente para pueblos indígenas
			Fallas de información sobre la exclusión		Ineficacia del reingreso de los estudiantes excluidos
			Escuelas desatendidas por el sistema		Insuficiente atención a la discapacidad



© UNICEF Honduras/2010/Pirozi

Ámbitos de barreras		Barreras económicas en la demanda por educación		Barreras socioculturales en la demanda por educación	Barreras materiales,
Agrupamientos de barreras		Insuficiencia de ingresos para subsistencia	Dificultad para afrontar costos directos	Desajustes en las representaciones sobre el derecho a la educación	Escuelas que no cuentan con recursos materiales básicos
Dimensión 4 Niños, niñas y adolescentes que asisten a la educación primaria con riesgo de abandonar	9,2 millones de niños y niñas en riesgo grave y 14,7 millones en riesgo moderado de exclusión	Pobreza extrema	Costos de materiales para la escuela	Desacuerdos entre cultura popular y cultura escolar	Equipamiento didáctico empobrecido o inexistente
		Trabajo infantil			Ausencia o escasez de libros
					Falta o deterioro de edificios escolares
Dimensión 5 Adolescentes en la educación secundaria asisten con riesgo de abandonar	6,4 millones de adolescentes en riesgo grave y 8,2 en riesgo moderado de exclusión	Pobreza extrema	Costos de materiales para la escuela	Expectativas desajustadas o desfavorables	Equipamiento didáctico empobrecido o inexistente
		Trabajo infantil		Desacuerdos entre cultura popular y cultura escolar	Ausencia o escasez de libros
					Falta o deterioro de edificios escolares

Intensidad de influencia de la barrera en el proceso de exclusión de cada dimensión:

■ Influencia muy intensa
 ■ Influencia intensa
 ■ Influencia media



© UNICEF Belice/Villar

pedagógicas y simbólicas en la oferta escolar			Barreras políticas, técnicas y de financiamiento del sistema educativo		
Escuelas donde se generan o toleran procesos de segregación	Escuelas que posibilitan escasas oportunidades de aprender	Escuelas con clima vincular y pedagógico deteriorado	Oferta educativa faltante, escasa, inadecuada o burocratizada	Financiamiento insuficiente	Propuestas técnicas que no son eficaces y pertinentes para lograr la inclusión
Equipos directivos y docentes débiles	Docentes con poco dominio pedagógico	Inadecuación de normas	Formación docente lejana de la inclusión	Restricción presupuestaria	Propuestas fallidas de alfabetización inicial
Mecanismos de segregación	Malas prácticas de evaluación y promoción	Clima escolar agresivo	Currículos saturados	Sobrecosto del fracaso escolar	Propuesta empobrecida para progresar en primaria
Tiempo escolar escaso y no aprovechado	Docentes que no pueden trabajar en la diversidad	Prejuicios sobre los estudiantes	Fallas de información sobre la exclusión		Desvalorización de la escuela rural
			Escuelas desatendidas por el sistema		Educación no pertinente para pueblos indígenas
					Insuficiente atención a la discapacidad
Equipos directivos y docentes débiles	Docentes con poco dominio pedagógico	Inadecuación de normas	Formación docente lejana de la inclusión	Restricción presupuestaria	Desprotección de la transición a la secundaria
Mecanismos de segregación	Malas prácticas de evaluación y promoción	Clima escolar agresivo	Currículos saturados	Sobrecosto del fracaso escolar	Desvalorización de la escuela rural
Tiempo escolar escaso y no aprovechado	Docentes que no pueden trabajar en la diversidad	Prejuicios sobre los estudiantes	Fallas de información sobre la exclusión		Educación no pertinente para pueblos indígenas
			Escuelas desatendidas por el sistema		Insuficiente atención a la discapacidad

Estas barreras se combinan de distintos modos para configurar la exclusión: raramente una sola barrera de un solo ámbito sea un factor explicativo suficientemente poderoso. Más bien es necesario identificar en cada contexto la combinación e intensidad de las barreras de distintos ámbitos y agrupamientos. La intensidad de influencia que se asigna en estos cuadros es una referencia general y tentativa, sujeta a ampliar el marco de conocimiento.

A lo largo del texto se incluye una serie de aportes conceptuales como insumos para analizar las barreras y avizorar vías de intervención que se desarrollarán con más detalle en el Capítulo 3.

ÁMBITO 1 – Barreras económicas por restricción de ingresos familiares

Los factores económicos, como aquellos ligados a la insuficiencia de ingresos familiares, pueden incidir en la exclusión de los NNA del sistema educativo. Esta insuficiencia tiene un mayor nivel de gravedad cuando dificulta a las familias afrontar las necesidades básicas de subsistencia, con lo cual numerosos derechos de la infancia y adolescencia se ven afectados severamente, situación que requiere una resolución urgente. Además, y superando eventualmente el umbral de subsistencia, la escasez de recursos dificulta afrontar costos directos de escolaridad y costos indirectos, como el llamado costo de oportunidad. A nivel general, hay una correlación positiva entre, por un lado, el ingreso de los hogares y, por el otro, las tasas de escolarización, finalización y promoción de sus hijos y de los propios padres. No obstante, dicha relación no implica necesariamente causalidad ni determinismo absoluto en relación con el fracaso dentro de la escuela o con el abandono.

El vínculo entre el pago de matrículas, otros costos directos e indirectos y los costos de oportunidad ha sido tratado por la literatura, de lo que se sabe que los gastos directos e indirectos para asistir a la escuela (uniformes, útiles, costos extraescolares, transporte, alimentación y salud) tienen una mayor participación en los gastos en que incurrir las familias pobres en comparación con las de mayores ingresos. Así, las familias pobres no suelen contar con suficientes recursos para enfrentar estos costos, que actúan como barrera afectando la asistencia cotidiana de los niños

y niñas a la escuela (Bracho y Zamudio, 1998; OCE, 2001; Morduchowicz, 2009).

Los derechos de inscripción o matrícula también obstaculizan el acceso a la educación. Aun en los casos que el Estado protege a los sectores más pobres con excepciones a tales cobros, en la práctica suele resultar difícil el acceso a esos dispositivos porque muchas familias no pueden cumplir un requisito o formalidad para lograrlo.

Estas barreras se organizan en dos agrupamientos: las que refieren a la insuficiencia de ingresos de subsistencia y las que manifiestan la dificultad para enfrentar los costos directos de la escolarización.

Agrupamiento 1: Insuficiencia de ingresos para subsistencia

B – 1 INSUFICIENCIA EXTREMA DE INGRESOS FAMILIARES

Con impacto en las dimensiones:				
D1	D2	D3	D4	D5

Diversas exploraciones sobre las desigualdades de resultados educativos (ya sea en términos de itinerario escolar o de aprendizajes) utilizan variables de ingreso familiar o el nivel educativo de los padres para describir, categorizar o explicar esos resultados. Dichas variables se encuentran disponibles a través de las encuestas de hogares o de las encuestas complementarias en los operativos nacionales, regionales o internacionales de educación.

En la región, a pesar de los progresos en materia social que se dieron en los últimos años, es elevado el porcentaje de población con bajos recursos. Los últimos datos de pobreza e indigencia elaborados por CEPAL para 19 países de la región indican que en 2009 el 33,1 % de la población pertenecía a la primera categoría y el 13,3 %, a la segunda (CEPAL, 2011)²⁹.

La forma en que la escasez de recursos familiares repercute sobre la escolarización de los hijos reviste diversos órdenes de gravedad, de mayor

²⁹ CEPAL (2011). Sitio web en <http://www.eclac.cl/estadisticas/> Los países son: Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana y Uruguay.

a menor: i) hay familias muy pobres que tienen ingresos insuficientes directamente para la subsistencia, por lo que no están en condiciones de escolarizar a sus hijos; ii) algunos hogares de bajos ingresos escolarizan a sus hijos, pero afectan negativamente su itinerario escolar al paliar la insuficiencia de ingresos con el trabajo de los niños; iii) algunas familias con ingresos cercanos a la línea de subsistencia no pueden pagar los costos de transporte y alimentación que implica tener a sus hijos en la escuela; iv) algunos hogares, que alcanzan a llevar a sus hijos en la escuela, no pueden afrontar los costos de materiales para trabajar en la escuela y en casa; y finalmente v) algunas familias no pueden afrontar los costos de matriculación que perciben algunas escuelas. Los casos ii) a v) se analizan como barreras específicas a continuación.

Hay que considerar adicionalmente que para muchas familias de escasos recursos, los costos asociados a la escolarización de los niños y jóvenes –como el transporte, alimento, útiles, uniformes, etc.– tienen una mayor incidencia en la estructura de ingresos si se compara con lo que sucede en hogares que disponen de mayor capacidad económica. En otras palabras, dada una determinada estructura de costos fija, ésta representa un porcentaje mayor cuando los recursos familiares totales son menores.

Los programas de transferencias tradicionales de ingreso pueden tener efectos positivos en la escolaridad en ciertos contextos. No obstante, si su objetivo central es la atención de recursos directos para las familias en situación de extrema pobreza, en la perspectiva de la distribución de ingresos debieran analizarse más por sus impactos económicos y sociales en el consumo de bienes básicos que por su impacto en la escolarización. Los datos indican que los programas de transferencias implican una mejor distribución del ingreso y beneficiarían a la niñez en sus condiciones generales de vida. Así, desde el punto de vista de la equidad, el resultado de la implementación de estos programas sería positivo, aunque el análisis exhaustivo excede los límites de este trabajo.

Bourdieu y Passeron (1977) sugieren hipótesis que podrían ser útiles para explicar el escaso efecto que estas acciones tienen en la escolarización, en relación con las expectativas previas. Para quienes tienen altas chances de fracasar en el intento de terminar la escuela, se instala la percepción de que (a) el costo de permanecer

sería mucho más alto que para el resto de los alumnos porque sabrían que lo más probable es que no lo logren; y (b) el beneficio sería inferior porque tendrían un capital social más bajo y, en consecuencia, una red de contactos para hacer valer el título muy pequeña. De allí surge que lo racional no sería «subir el monto» para financiar ese mayor precio sino operar sobre el riesgo de no completar los niveles obligatorios de educación.

Por su parte y en otro ángulo de análisis, Handa y Davis (2006) expresan la postura de que esos programas podrían no tener impacto en la escolarización debido a que, si bien la educación es considerada un bien normal (es decir, cuya demanda aumenta con el incremento del ingreso), los montos transferidos serían insuficientes para modificar el comportamiento de los hogares de manera que destinen una proporción de ese dinero a los gastos de escolarización.

En los últimos tiempos se llevaron a cabo en algunos países los llamados programas de transferencia condicionada (PTC), que exigen que las familias pobres o extremadamente pobres cumplan ciertos compromisos asociados a la mejora del capital humano para recibir recursos monetarios. Ahora bien, aun suponiendo que esos ingresos alcanzaran para impulsar la escolarización debe tenerse en cuenta que la inscripción en un establecimiento y la asistencia a clases no bastan para que el aprendizaje sea efectivo y para que se progrese en la escuela sin fracasos. Es por eso que estos programas deben estar acompañados de otros más específicos desde el lado de la oferta educativa. Si esta complementariedad no existe, ese objetivo de largo plazo de los PTC perdería sentido (Handa y Davis, 2006). Estos autores también llaman la atención sobre el hecho que estos programas se concentrarían en las generaciones más jóvenes y dejarían de lado el objetivo de acumulación de capital humano en adultos que exceden la edad escolar.

Por otro lado, Villatoro (2007) considera que aún restaría ampliar los PTC al nivel preescolar en algunos países; y lo plantea como una oportunidad para «liberar» a miembros de la familia del cuidado de los niños, de modo que se promovería su formación o inserción en el mercado laboral. Esto, a su vez, contribuiría a mejorar el ingreso del hogar (Villatoro, 2007; Araujo y López-Boo, 2010).

Sin embargo, vale destacar que dado que los PTC buscarían romper con la reproducción

intergeneracional de la pobreza, el poco tiempo transcurrido desde la implementación de estas políticas hace que todavía no se pueda determinar su éxito: no habría suficientes personas que hayan llegado a la edad adulta como para tomar posición al respecto

Desde un enfoque educativo, los estudios realizados hasta el momento no son determinantes a la hora de concluir respecto del impacto en la asistencia escolar. Incluso los análisis que muestran incrementos en la escolarización se enfrentan con dificultades para explicar la causalidad, es decir, si este aumento se debe a la condicionalidad o a la mejora en los ingresos. Por ello, y dada la complejidad de los comportamientos, es necesario llevar a cabo estudios más profundos acerca del tema.

De manera complementaria, otra hipótesis considera que este tipo de políticas hace foco en las barreras económicas de la demanda, en un contexto en que todavía habría numerosos problemas de oferta por resolver. Por ello, algunas posturas cuestionan si un incentivo monetario es la vía principal para hacer efectivo el derecho a la educación, sin confrontar la idea de distribuir y garantizar ingresos a través de estos programas.

B – 2 TENSION CON EL COSTO DE OPORTUNIDAD PARA ASISTIR A LAS ESCUELAS

Con impacto en las dimensiones:

	D2	D3	D4	D5
--	----	----	----	----

Los costos de oportunidad se vinculan con la «pérdida de ingresos» que significaría para un hogar no contar con la contribución económica que puede generar un niño, niña o adolescente en el tiempo que destina a la escolaridad. Por ejemplo, si un estudiante recibiera un salario de \$500 en caso de trabajar, el costo de oportunidad de estudiar equivale a ese valor y representa la pérdida de ingresos por las horas que los estudiantes no pueden dedicar al trabajo.

Existen diferentes tipos de situaciones que afectan a NNA en las que su actividad compite con el tiempo escolar, entre ellas las de quienes realizan:

- Trabajos remunerados: este factor afecta con diferentes características a los NNA que viven en zonas rurales y urbanas. En el primer

caso suele tener carácter estacional (cosechas, labranzas), mientras que en las urbanas en general es más permanente. Estos casos deben ser severamente perseguidos en tanto no solo afectan el derecho a la educación sino que también niegan derechos humanos elementales y ponen en severos riesgos la salud física y emocional de los niños.

- Actividades en las propias casas: este factor tiene variantes ya sea por el carácter económico directo del trabajo de los niños o bien por su carácter indirecto. En el primer caso suele ser común en zonas rurales –niños que ayudan en las tareas de campo– mientras que el segundo afecta especialmente a las niñas, que deben faltar a clase para cuidar hermanos pequeños o hacer tareas de la casa.

Vale la pena observar que el trabajo doméstico, ya sea remunerado o no, recae en particular sobre las niñas y adolescentes mujeres.

La expresión «trabajo infantil» no se refiere a todos los tipos de tareas realizadas por niños menores de 18 años de edad, como los deberes escolares, ayudar después de la escuela en los trabajos de la casa, el cuidado de niños o cualquier otra labor ligera. Se define al trabajo infantil como cualquier labor que supere la siguiente cantidad mínima de horas, dependiendo de la edad del niño y del tipo de trabajo:

- Entre 5 y 11 años: cualquier trabajo remunerado o 28 horas semanales de trabajo doméstico.
- Entre 12 y 14 años: 14 horas semanales de trabajo remunerado o 28 horas semanales de trabajo doméstico.
- Entre 15 y 17 años: 43 horas semanales de trabajo remunerado o de trabajo doméstico.

Por otro lado, con efectos convergentes en la exclusión, se verifica con frecuencia que las escuelas a las que asisten los niños o adolescentes pobres que trabajan acumulan distintas expresiones de deterioro de la oferta escolar, las que se desagregan en el apartado siguiente. Pueden ser escuelas precarias en sus edificios, con equipos docentes de alta rotación, con propuestas pedagógicas rutinarias y pautas erráticas o discrecionales de evaluación, o con prácticas de segregación y discriminación.

Aun para los niños que se mantienen escolarizados, el riesgo de aprender menos está evidenciado en los resultados del Segundo Estudio

Regional Comparativo y Explicativo (SERCE)³⁰: la variable trabajo infantil es significativa en 46 % de los modelos de análisis estadístico con una relación negativa en el desempeño de los alumnos. Así, en las pruebas de evaluación de la calidad aplicadas regionalmente, los niños que trabajan obtienen, en promedio, entre 7 y 22 puntos menos que los estudiantes que no trabajan (OREALC/ UNESCO y LLECE, 2010). No obstante esta cifra, como se verá más adelante, hay situaciones escolares que duplican la influencia del trabajo infantil o adolescente.

Por último, son frecuentes los argumentos que explican la decisión de abandono que toman los adolescentes en la educación secundaria (ya sea contando previamente con un empleo o saliendo a buscar trabajo luego de abandonar la escuela) como el fruto de una equivocada evaluación de los beneficios futuros de completar la escolarización, en términos de empleo e ingresos. Es importante profundizar en el conocimiento de estos procesos de decisión de los adolescentes –solos o influenciados por su entorno–, con herramientas metodológicas que permitan identificar y discriminar el peso de los varios factores que pueden influirlos: desde la perspectiva de sus necesidades económicas actuales, sus posibilidades actuales de ingresos y empleo, la perspectiva futura de mejorar esa inserción contando con un título, el capital social que poseen para insertarse en empleos donde esos títulos se reconozcan y las experiencias escolares más o menos significativas, entre otros.

Agrupamiento 2: Dificultad para afrontar costos de la escolarización

B – 3 DIFICULTAD PARA LLEGAR Y ESTAR EN LA ESCUELA

Con impacto en las dimensiones:				
D1	D2	D3		

Algunos costos indirectos que limitan el acceso o la permanencia, y por lo tanto se relacionan

³⁰ Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE). El SERCE fue organizado y coordinado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) y se enmarcó dentro de las acciones de la Oficina regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC/ UNESCO-Santiago) tendientes a asegurar el derecho de todos los estudiantes latinoamericanos y caribeños a recibir una educación de calidad.

con las primeras tres dimensiones de la exclusión son:

- Transporte. Afecta especialmente en los casos en que la oferta se encuentra alejada de donde viven los alumnos, como suele ser en zonas rurales. En algunas situaciones obliga al traslado de quienes viven en las periferias o en el campo.
- Alimentación. Según datos del informe OMD 2010, en América Latina y el Caribe el 6 % de los niños menores de 5 años tienen peso insuficiente (estimación para el 2008). Esto se puede estar causado por desnutrición y otros problemas de salud. Esta cifra que marca los niveles en que la alimentación deficitaria tiene impacto en el peso corporal debe extenderse para incorporar los casos de niños que llegan cotidianamente a la escuela sin haber ingerido un aporte calórico suficiente para permitir un adecuado rendimiento durante la jornada escolar.
- Albergue. Afecta a los alumnos que, por la distancia del hogar a la escuela se ven obligados a buscar alojamiento en el establecimiento educativo o en casas aledañas, sean o no de parientes.

B – 4 DIFICULTAD PARA CONTAR CON LOS INSUMOS PARA LA ESCUELA

Con impacto en las dimensiones:				
		D3	D4	D5

El gasto de las familias en insumos para la educación comprende desde uniformes, útiles y demás materiales como libros y textos escolares. El aporte directo de los hogares al sostenimiento del sistema estatal de educación –en forma coercitiva o no– y la adquisición de bienes y servicios necesarios para la escolarización podrían llegar a vulnerar el compromiso de educación obligatoria y gratuita, en particular si los niños y jóvenes abandonan debido a la dificultad de afrontar dichos costos. El hecho de que muchos de estos gastos exigidos por las escuelas dependan de los usos y costumbres de los establecimientos escolares, hace que en ocasiones se pida como indispensable algo que no tiene importancia desde el punto de vista pedagógico y de lograr resultados educativos. Por ejemplo, imponer a las familias los elevados costos relativos de un uniforme complejo, de determinado calzado, o de procurarse una larga lista de materiales escolares a principio de año pueden constituirse en un obstáculo que lleve a algunas a no enviar a sus hijos a la escuela por no poder solventar estos gastos.

B – 5 DIFICULTAD PARA AFRONTAR COSTOS DE MATRÍCULA

Con impacto en las dimensiones:

D1	D2	D3		
----	----	----	--	--

En todos los países de la región se establece la educación gratuita para los niveles obligatorios en el sentido de que el Estado no percibe aranceles por ofrecer la prestación educativa. Sin embargo, ante la universalidad de la norma su aplicación puede ser contrarrestada en la práctica, pues es frecuente que las escuelas soliciten pagos en dinero a los alumnos. Aun en los casos que el Estado protege a los sectores más pobres con excepciones a tales cobros, en la práctica suele resultar difícil evitarlos. Además, en más de una ocasión estos pagos son un elemento de segregación social ya que la población de las escuelas se determina entonces por los ingresos familiares y su ubicación (Morduchowicz, 2009). La barrera aparece todavía con mayor incidencia cuando (a) los alumnos deben inscribirse en el sector privado, no por elección sino porque no hay oferta estatal, o porque el servicio es de una calidad muy inferior a la de la oferta privada y esto expulsa a los alumnos del sistema estatal y (b) el propio Estado faculta o incentiva a las escuelas a cobrar derechos de inscripción, matrícula o aranceles.

ÁMBITO 2 – Barreras socioculturales en la demanda por educación

Este apartado se focaliza en la compleja interacción entre las condiciones sociales y culturales de los niños y adolescentes no escolarizados –o en riesgo de estarlo– y las pautas propias de la cultura escolar. En esta categoría se incluyen las pautas culturales; la lengua materna, especialmente la de los pueblos indígenas; la escasa valoración que parecería tener una parte de la población en condiciones de pobreza y marginalidad respecto de los saberes que propone la escuela; así como también la desconfianza que algunas familias manifiestan sobre las posibilidades de progreso de sus hijos.

Abundante literatura coloca en estas barreras culturales buena parte de las razones de la exclusión. Por ejemplo, Espínola (2010) se interesa por los factores extraescolares que contribuyen al abandono de la escuela, destacando entre ellos a la situación socioeconómica y al contexto familiar

de los jóvenes, representados por bajo ingreso del hogar, embarazo adolescente, disfuncionalidad familiar, consumo de drogas y bajas expectativas de la familia –en particular de los padres– con respecto a la educación.

Según González y Labandal (2008) hay tres factores de riesgo que pueden incluirse bajo este subtítulo: vulnerabilidad educacional, relacionada a la situación educativa de la madre, analfabeta o analfabeta por desuso; vulnerabilidad habitacional, que remite a las condiciones de la vivienda como casas tomadas, villas de emergencia o convivencia hacinada; y vulnerabilidad familiar ligada a la fragilidad en los lazos familiares, insuficiencia o inadecuación en la función paterna-materna.

A su vez, según el informe de Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe PREAL (2003), el abandono estaría influido por los siguientes factores: (a) problemas familiares: quehaceres del hogar, embarazo y maternidad; (b) desinterés; (c) problemas de desempeño escolar: bajo rendimiento, problemas de conducta y asociados a la edad; y (d) otras razones como discapacidad, servicio militar, enfermedad o accidente y asistencia a cursos especiales. Cabe señalar que estos estudios suelen llegar a estas conclusiones a partir de las aseveraciones de los adultos empleados en el sistema educativo y menos frecuentemente por estudios directos que interaccionen atentamente con los niños y sus familias.

Pero conviene analizar críticamente esta caracterización, en tanto las distintas manifestaciones de la exclusión se dan ante todo por una combinación de factores propios de la escuela, que se potencian negativamente cuanto más desfavorecido es el contexto. Es decir, la pobreza y las diferentes pautas culturales no son en sí mismas explicaciones absolutas sino relativas de la problemática de la exclusión.

En este sentido, cabe advertir que la capacidad de análisis de quienes estudian estos fenómenos necesita ser advertida, puesto que siendo portadores de representaciones culturales y conceptualizaciones teñidas por la particular posición social y/o la formación académica que ostentan, tienen dificultades para comprender la subjetividad de la población que sufre este tipo de marginación con mayor intensidad. Se propone a continuación una primer revisión de varias «explicaciones habituales» y «consensos generalizados» sobre estos factores.

Estas barreras se organizan en un único agrupamiento, que reúne dos perspectivas sobre la menor demanda por educación debida a representaciones sociales y diversidad cultural.

Agrupamiento 1: Desajustes en las representaciones sobre el derecho a la educación

B – 6 POSTURAS RETRAÍDAS PARA DEMANDAR O EJERCER EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

Con impacto en las dimensiones:

D1	D2	D3		D5
----	----	----	--	----

Las representaciones que se tienen sobre una determinada población y sus comportamientos son conjuntos de creencias e interpretaciones que se construyen sobre la base de un recorte de información, usualmente incompleto, y que luego «contaminan» la mirada de tal modo que resultan difíciles de desnaturalizar.

Por ejemplo, los citados estudios manifiestan que las familias más pobres y de menores niveles educativos «tienen una escasa valoración de la educación de sus hijos». Con esta afirmación se trata de explicar causalmente el ausentismo reiterado, el ingreso tardío, la no inscripción a los niveles inicial y secundario. Pero se puede también tener la hipótesis de que las historias de vida de estas familias condicionan su posibilidad de pertenencia al mundo escolar y en muchos casos pueden colocarlas en un lugar de tal ajenidad respecto de las propuestas escolares que éstas dejan de formar parte de un universo anhelado. En parte por ello, cuando aparecen las primeras señales de fracaso generalmente los estudiantes y sus familias se retraen y casi nunca manifiestan su opinión a los docentes y menos aún a los directivos. Luego, suelen comenzar a manifestarse reiterados ausentismos, muchas veces para evitar las situaciones de evaluación a que los somete «el otro»: pruebas durante el curso y exámenes finales que de antemano suponen frustrantes. Desde esta perspectiva, lo que la cultura dominante percibe como escasa valoración de la educación ameritaría ser estudiado como una respuesta defensiva, aunque fallida, ante el fracaso considerado inevitable.

Otra expresión recurrente presente en los diagnósticos y que complementa lo dicho anteriormente refiere al escaso acompañamiento



© UNICEF México/Guerrero

de las familias. Se señala que los padres «no valoran los aprendizajes, no los ayudan a hacer la tarea, no los estimulan a estudiar, ni se preocupan por sus inasistencias». Estas actitudes son interpretadas por la escuela en clave de desinterés, sin considerar que los padres poco instruidos – muchas veces analfabetos– tienen obvias dificultades para realizar esas funciones y simplemente se los percibe como indiferentes a la suerte de sus hijos. Esta percepción disminuye la expectativa sobre las posibilidades de éxito de esos estudiantes y en lugar de intensificarse con ellos las tareas de enseñanza, se los relega para concentrar los esfuerzos en aquellos «que se lo merecen porque sus familias se esfuerzan mucho». Se generan así frecuentemente dentro de un mismo curso circuitos paralelos, uno virtuoso y otro que reforzará la vía del fracaso.

Por su parte, el clima de violencia periescolar parece tener cierto nivel de consenso generalizado como factor cultural que dificulta la escolaridad, ya que en algunas zonas la violencia ha afectado dramáticamente el clima social. Las maras o pandillas, la delincuencia asociada al narcotráfico, los espacios rurales no plenamente gobernados por la ley y el Estado, o episodios cotidianos de violencia en zonas aledañas a las escuelas, hacen que miles de NNA sufran peligros en su seguridad, que se traducen en alto ausentismo y abandono.

NOTA 3 Maternidad adolescente y abandono de la escuela

Algunos estudios citan al embarazo adolescente como un factor sociocultural que operaría como restricción a la escolaridad, con impacto directo en los procesos de exclusión de las futuras madres.

Este tema ha sido discutido desde otra perspectiva en un estudio publicado en 2004 por la Revista Médica de Chile,³¹ en el que «se demostró que la deserción escolar en las adolescentes no solamente ocurre durante el embarazo, sino también, en un porcentaje importante (40%), antes del embarazo». El estudio muestra asimismo que la magnitud del abandono de niñas y adolescentes en los países de la región es varias veces superior al número de embarazos en esas edades, por lo cual no es correcto considerar al embarazo una causa significativa de abandono en el cuadro general de las dimensiones NFE.

Las adolescentes embarazadas, después de dejar la escuela, estaban en su mayoría sin ninguna actividad educativa, laboral o recreativa o trabajaban en actividades pseudolaborales y mal remuneradas. A la inversa de lo supuesto, el abandono de la escuela es en muchos casos el abandono de un proyecto de vida, y el vacío que se genera se cubre con una nueva identidad cuasi adulta aportada por la maternidad, situación reconocida por estudios recientes, como el realizado por Näslund-Hadley y Binstock (2011).

Las escuelas en la región no han desarrollado estrategias de adaptación para las alumnas que se encuentran en esa situación. Por el contrario, mantienen exigencias de asistencia y formas de acreditación claramente restrictivas para ellas: éstas pasan a ser las verdaderas barreras más que el propio embarazo.

B – 7 DIFERENCIAS ENTRE LAS CULTURAS POPULARES Y LA CULTURA SOSTENIDA EN LA ESCUELA, CON ESCASO DIÁLOGO E INTEGRACIÓN

Con impacto en las dimensiones:

D1	D2	D3	D4	D5
----	----	----	----	----

La escuela tiene una cultura propia, signada por unas reglas de convivencia, unas formalidades sobre el uso del tiempo y el manejo del cuerpo y el lenguaje que proceden de tradiciones fundadoras transmitidas, como en todas

las culturas, «de generación en generación» entre los docentes y directivos. Es poco estudiada como barrera la brecha entre la cultura escolar y las culturas de vastos sectores populares, y no existe mucha información sobre el esfuerzo que le toma a estos sectores «adaptarse» a vivir de una manera diferente en la escuela. Esta ausencia de información de primera mano refleja un vacío de conocimiento peculiar, en tanto se hacen interpretaciones sobre el fracaso escolar que no indagan sobre la percepción de los actores de manera que se revelen las dificultades sin ocultárselas por vergüenza. También muestra un déficit técnico a la hora de intervenir sobre estas representaciones con acciones comunicacionales, tratando de enriquecer la perspectiva de las comunidades sobre su derecho a la educación. (Ver aporte conceptual: Movilización para el cambio y representaciones sociales).

Como ejemplo, los indicadores educativos muestran una alta prevalencia del fracaso escolar entre los NNA de comunidades aborígenes, aun en los casos en los cuales se desarrollan estrategias de educación intercultural y bilingüe en las escuelas. Lo mismo sucede en zonas donde los NNA hablan alguna variante dialectal que no se corresponde estrictamente con la lengua estándar valorada en la escuela, consolidándose así la idea que dichos patrones lingüísticos constituyen de por sí una barrera para la escolaridad. Al respecto se pueden identificar dos tipos de situaciones que son vividas como déficits insalvables en muchas escuelas: (i) áreas de población indígena en las cuales maestro y alumno no comparten la misma lengua; y (ii) escasa interacción lingüística entre padres e hijos en sectores pobres, de diferente cantidad y calidad que la que se da en sectores medios (VV.AA, UNICEF, 2011).

Es posible que estas características provoquen ciertas dificultades en el proceso de enseñanza pero la barrera está más en el plano de las representaciones que en las posibilidades técnicas de resolverla, porque estos patrones lingüísticos son percibidos por la escuela como una restricción sumamente grave, aunque la investigación haya mostrado que aun en esos casos los niños y niñas tienen plenas capacidades para aprender y desarrollar correctamente los diferentes niveles de alfabetización (inicial, avanzado, disciplinar) si reciben una enseñanza adecuada, sostenida y suficiente.

Las cuestiones de género que han operado como barrera se relacionaban con pautas de crianza

³¹ Revista médica de Chile VERSIÓN IMPRESA ISSN 0034-9887 Rev. méd. Chile v. 132 n. 1 Santiago ene. 2004.

tradicionales que asignaban roles diferentes a varones y mujeres: las niñas necesitaban menos escuela porque el hogar «era su lugar». Pero aunque algunas de estas pautas siguen presentes en sectores de la población, los procesos sociales de las últimas décadas parecen mostrar una tendencia diferente: el acceso a la educación inicial y primaria es parejo entre ambos sexos, y en los últimos años de primaria y secundaria hay mayor cantidad de niñas que de varones. Este comportamiento es congruente con la mayor cantidad de varones que repiten en los primeros grados y que abandonan tempranamente la escuela, luego de varios fracasos. Es necesario profundizar la comprensión de este fenómeno que relevan las estadísticas, a efectos de conocer los nuevos procesos culturales que están manifestando y sus consecuencias para las políticas tanto en lo pedagógico cuanto en lo institucional.

En relación con las edades de los NNA, se observan dos manifestaciones vinculadas con percepciones familiares que parecen constituirse en barreras para la escolaridad. Por un lado, un excesivo celo de las familias en el cuidado de los hijos, que las llevaría a no inscribirlos en el nivel

inicial «porque son muy pequeños aún». Al respecto, vale aclarar que esta percepción suele ser reforzada por el propio sistema educativo desde concepciones teóricas ya superadas sobre la maduración de los niños como proceso meramente temporal, situación que se ve reflejada en los datos de estudiantes con rezago ya en la educación inicial. Este tema será retomado al tratar las barreras de la oferta que ocurren en la escuela. Por otro lado, habría familias que no mantienen a sus hijos en las escuelas «porque ya están grandes».

Desde una perspectiva crítica se entiende que ambas reacciones son esperables, especialmente en los casos en los que ha aumentado la cantidad de años de escolaridad obligatoria. Una primera generación de sectores de la población tradicionalmente excluida se acercará a las escuelas, ansiosa de ejercer el derecho a la educación, pero también habrá familias que no hayan incorporado aún dicho derecho a sus pautas culturales. Como todo proceso transicional, esta actitud no debería considerarse una reacción cristalizada y permanente, sino esperable y posible de ser modificada con políticas sostenidas.



© UNICEF Panamá/BELL

MOVILIZACIÓN PARA EL CAMBIO Y REPRESENTACIONES SOCIALES

El concepto de «representación social», que combina perspectivas y conceptos de la psicología y la sociología, es fértil para comprender como se posicionan las familias en relación con la escolarización de sus hijos, en especial aquellas que supuestamente tendrían una baja valoración de la educación formal. Abundan las afirmaciones sobre el supuesto desinterés de las familias por la educación como argumento para explicar el fracaso de los estudiantes. Pero estas afirmaciones son vertidas por informantes clave que no provienen de las propias familias.

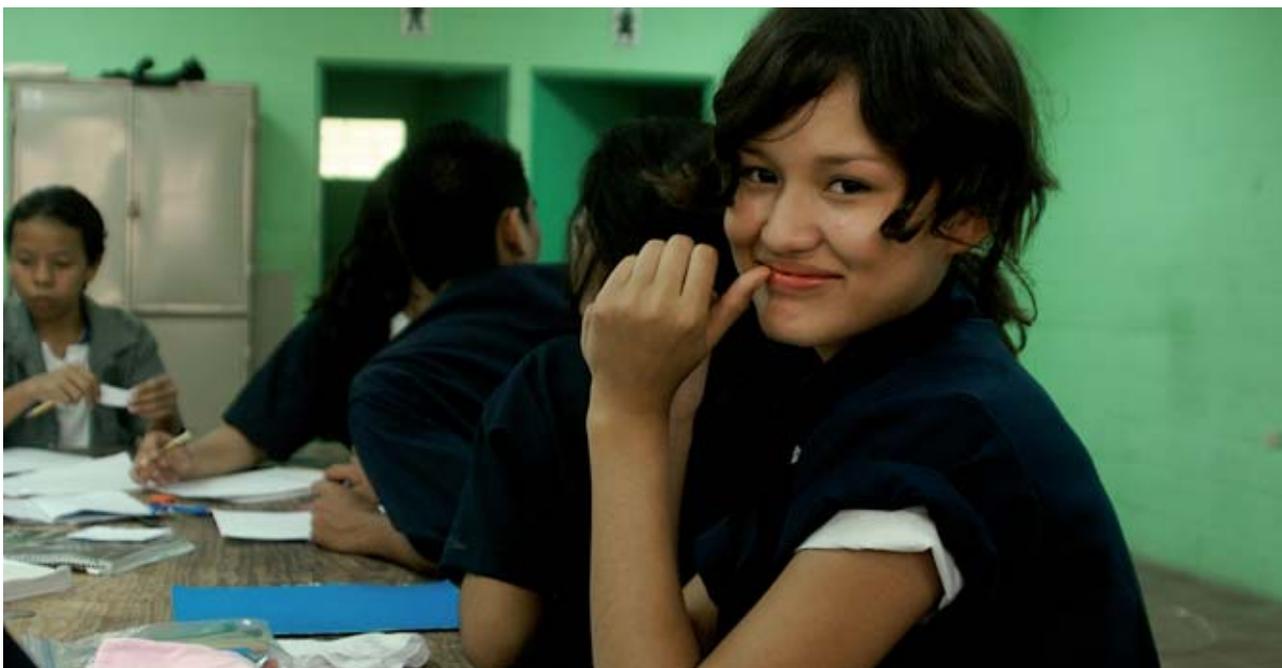
Un breve repaso de algunos elementos del concepto de representaciones sociales (desarrollado como corpus conceptual por Serge Moscovici, Denise Jodelet y Jean Claude Abric, entre otros) brinda insumos para pensar en una estrategia que en un primer momento permita conocer, y luego enriquecer, las percepciones y actitudes de familias con hijos excluidos de la escuela o en riesgo de estarlo.

Las representaciones sociales son un saber práctico, orientador de la percepción y la acción, con un núcleo estable y elementos periféricos más dinámicos. El sistema central o núcleo se basa en pocos elementos cognitivos, tamizados por el tiempo y las prácticas del circuito social que produce la representación en cuestión, y que adquiere un carácter consensual. Ese núcleo produce la naturalización, proceso por el que esa construcción del objeto adquiere estatus de

evidencia para el sujeto. El sistema periférico suma elementos cognitivos, emocionales y prácticas derivadas de la representación, que movilizan, matizan y flexibilizan ese núcleo básico.

Las representaciones sociales permiten: i) «conocer» la realidad de acuerdo al encuadre que ellas proporcionan; ii) generar identidades grupales en torno a un posicionamiento compartido en cuanto a esas representaciones; iii) orientar conductas y acciones propias, así como anticipar, interpretar y otorgar licitud a las de los demás; iv) justificar opiniones y juicios de valor.

Hay que investigar cuidadosamente para verificar si verdaderamente hay representaciones sociales consolidadas contrarias o atentatorias a la escolarización de los hijos en los sectores de los que se dice ostentan esta actitud. Ello implicaría tratar de comprender a fondo los procesos de decisión, sin olvidar los sentimientos de exclusión o los mecanismos de defensa que se han construido en dichos sectores. Ampliar la mirada rigurosa sobre las representaciones también incluye a las que están vigentes en los agentes del sistema educativo, desde los docentes hasta los funcionarios, para captar cómo se producen o cómo inciden para ratificar opiniones sobre los grupos poblacionales que requieren de atención prioritaria para superar la exclusión educativa.



LA COMUNICACIÓN COMO ESTRATEGIA DE ENRIQUECIMIENTO DE REPRESENTACIONES

La gran herramienta para dinamizar y enriquecer las representaciones sociales de las familias, de los estudiantes y de las comunidades es la comunicación. Al decir «enriquecer las representaciones» se remite a una postura en la cual no se pretende remover o cuestionar las percepciones y prácticas culturales de las familias sino ponerlas en diálogo con pautas de la cultura escolar que valoran otros actores, por ejemplo, cierto ritmo en la dedicación a las tareas, la regulación temporal del ciclo lectivo y de la jornada de clase, incluyendo la puntualidad de llegada, la valoración y atención a las necesidades de los niños, la regulación de los tiempos de juego y de descanso.

Encarar la comunicación social desde el marco de la gestión pública implica asumir un compromiso transformador que desborda ampliamente el tradicional sentido de publicidad, propaganda o difusión con la que suele limitarse su potencial. En palabras de Toro y Rodríguez: «Aunque exista el conocimiento, la capacidad institucional y los recursos para hacer una reforma o introducir una innovación o un cambio social, sólo es posible hacer cambios en la sociedad a través de la convocación de la voluntad de los *actores implicados*; es decir, de las personas *que puedan convertir en acciones y decisiones cotidianas* los procesos y logros que requiere una reforma, innovación, proyecto o programa».

Un re-editor es cada agente social (persona) que tiene un «público propio» —es decir un grupo de personas ante quienes ostenta confiabilidad—, ascendente, y reconocimiento personal y técnico para presentar acciones, proponer prácticas, instalar mensajes. En educación pueden reconocerse tres grandes grupos de posibles re-editores: i) los propios agentes del sistema

como supervisores, funcionarios o directores ii) los académicos y especialistas, que a través de la producción o reproducción de conocimiento y de las instancias de formación e investigación instalan o desinstalan, valorizan o desvalorizan enfoques conceptuales y metodológicos; iii) el gran grupo de los re-editores sociales, es decir personas con distintas esferas y niveles de acción pública que contribuyen —en forma más o menos conciente o explícita— a la producción, reproducción y transformación de significados sobre la educación, la escuela, los estudiantes y los docentes.

En palabras de los autores: «Como intervención en sí misma, la comunicación [...] es utilizada para movilizar sectores específicos de la población hacia significados y acciones consensuales y valiosas.[...] es el primer paso hacia la creación de un interés colectivo, hacia la creación de certezas compartidas. Por dirigirse a re-editores sociales legítimos, [...] es una comunicación pública (que conviene a todos), [...] que carece de instrumento de coacción y se fundamenta en el compromiso autónomo del re-editor, y en la adhesión libre de la población convocada».

REFERENCIAS

Toro, J.B. y Rodríguez, M. (2001): La comunicación y la movilización social en la construcción de bienes públicos. Documento publicado por el BID-INDES, Serie Documentos de Trabajo I-25, Washington D.C. Septiembre 2001.

Jodelet, D. (1988): «La representación social: fenómeno, concepto y teoría», en Moscovici, S., *Psicología Social II*. Editorial Paidós, Barcelona. España.

ÁMBITO 3 – Barreras materiales, pedagógicas y simbólicas que se manifiestan en las escuelas

Muchos factores se conjugan para articular la oferta de educación en las escuelas. Las condiciones materiales adversas son las más evidentes y demasiado frecuentemente se estratifican en consonancia con el nivel socioeconómico de sus estudiantes. Respecto de las barreras asociadas a las condiciones materiales, si bien no se han encontrado estudios específicos sobre cómo influye la disponibilidad o no de los recursos sobre las dimensiones de exclusión analizadas, sí existen en cambio algunos que relacionan esa disponibilidad con mejores resultados de aprendizaje. Tal es el

caso del estudio de «Factores asociados al logro cognitivo de los estudiantes en América Latina y el Caribe» producido por el LLECE con los resultados del SERCE (Treviño, Valdés y otros, 2010)³², que incluye un detallado análisis sobre los efectos netos de los recursos escolares.

Los insumos escolares analizados son el número de computadoras disponibles para los estudiantes, el acceso a servicios básicos en la escuela, la infraestructura escolar, el hecho de que el docente tenga otro trabajo y los años de experiencia del profesor. Se afirma en el estudio que el acceso a los servicios básicos de la escuela guarda algún grado de correlación con la ubicación

³² Fuente: parte de los resultados explicados por el clima escolar y por el índice social económico y cultural, Metas 2021, pág. 42.



© UNICEF Paraguay/Vera

del establecimiento escolar. El acceder a un servicio básico adicional llevaría a que los estudiantes obtengan entre 5 y 10 puntos adicionales en las distintas pruebas aplicadas. La inclusión de un elemento más de infraestructura en la escuela conlleva un incremento en el aprendizaje de los estudiantes que oscila entre 1 y 3 puntos.

No obstante la significación de este número, cabe destacar que el mismo estudio identifica tres factores de mucha mayor incidencia: i) composición socioeconómica del estudiantado; ii) clima escolar percibido por los estudiantes; iii) condición de repetición.

Cabe señalar que en la región se encuentran actualmente en curso iniciativas de incorporación de las Tecnologías de Información y Comunicación, que son de trascendencia desde una perspectiva de justicia social. Sin embargo, su falta no

constituye una barrera en relación con las cinco dimensiones NFE, por lo cual el tema no será analizado en este informe.

Es necesario formular dos advertencias relativas a la descripción que aquí se hace de las barreras de la oferta: (i) no se intenta abarcar al sistema educativo en general; por el contrario, se aspira a abordar situaciones que pueden ser más frecuentes en las instituciones donde se registran las mayores recurrencias de fracaso escolar; y (ii) algunos de los aspectos puntualizados deben ser considerados conjuntamente con las barreras de demanda –especialmente las socioculturales, ver por ejemplo las barreras 12, 15 y 19– ya que ambos tipos de barreras se potencian negativamente entre sí.

Estas barreras desde la oferta se organizan en cuatro agrupamientos, referidos a (1) la escasez de recursos materiales en las escuelas; (2) la existencia de mecanismos de segregación de estudiantes que se generan o toleran en las escuelas; (3) las escasas posibilidades de aprender en algunas escuelas; (4) el deterioro del clima escolar.

Agrupamiento 1: Escuelas que no cuentan con recursos materiales básicos

B – 8 FALTA O DETERIORO DE EDIFICIOS ESCOLARES

Con impacto en las dimensiones:				
D1	D2	D3	D4	D5

La situación de la región es muy variada entre países y al interior de cada uno de ellos. Hay lugares donde décadas de inversión en infraestructura escolar permiten tener suficiente cantidad de establecimientos en relación con la población, mientras que en otros aún persisten déficits importantes dado que el crecimiento de la demanda supera al de la oferta. Como se verá, esto suele perjudicar doblemente a los sectores postergados en tanto la insuficiencia física suele disparar criterios selectivos para el acceso y progreso. Al respecto cabe consignar las siguientes situaciones:

- Escasez de edificios escolares, especialmente en zonas rurales para el nivel básico y en ambos ámbitos de muchos países para el nivel secundario. Existen planes de construcción que será necesario sostener y ampliar dado que

la resolución de estas necesidades requiere décadas de inversión. En este aspecto deben contemplarse no sólo la ausencia total sino también otros aspectos que suelen sumarse a ella: la saturación de espacios disponibles y su deterioro por falta de mantenimiento. También se registran insuficiencias de pupitres y muebles de aula, que afectan el número de plazas.

- Turnos reducidos y horarios inconvenientes como consecuencia de la insuficiente infraestructura, a menudo acoplados con mecanismos de selección de los aspirantes que consolidan prácticas expulsivas.
- Obsolescencia de la infraestructura en los sistemas educativos que se expandieron tempranamente (proceso iniciado en ellos a fines del siglo XIX), y su contracara, crecimiento desordenado y soluciones de emergencia en sistemas de expansión reciente.
- Falta de mantenimiento de los edificios y falta de espacios complementarios como bibliotecas, laboratorios o gabinetes, en aquellos casos donde la necesidad de ampliar la cantidad de bancos hace que los recursos económicos se destinen casi exclusivamente a la construcción de aulas.

El UIS-UNESCO (2008)³³ llevó a cabo una encuesta a directores de escuelas respecto del estado edilicio de los establecimientos en distintos países. En la región participaron Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay. En Perú, más del 70% de los alumnos en escuelas rurales y más del 50% en las urbanas asisten a establecimientos que, según los directores, necesitan una renovación completa o mejoras edilicias importantes. En el resto de los países los porcentajes fueron menores. Chile fue el país que presentó los porcentajes más bajos de la región (25% y 15%, respectivamente).

Las consultas realizadas a los directores en el marco del SERCE^{34 y 35} revelan que en el ámbito

³³ UIS-UNESCO (2008). *A view inside primary schools. A World Education Indicators (WEI) cross-national study*. Disponible en: <http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/wei08-en.pdf>

³⁴ OREALC/UNESCO (2008). *Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe. Primer Reporte del Segundo Estudio regional y Comparativo (SERCE)*. Santiago de Chile; y UIS-UNESCO. Informe Global de Estadística Educativa 2011.

³⁵ OREALC/UNESCO (2010). *Factores asociados al logro cognitivo de los estudiantes de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.

regional, el 76% de las escuelas tiene agua potable, aunque esta situación abarca diversidades: más del 90% de las instituciones educativas de Chile, Cuba, Uruguay y Nuevo León³⁶ (México) accede a este servicio, mientras que menos de la mitad de las escuelas de Nicaragua cuenta con él. A su vez, sólo dos tercios de los centros educativos de la región tienen baños suficientes para los estudiantes. Si el acceso a agua potable y la disponibilidad de baños suficientes son medidas básicas de las condiciones de infraestructura de la escuela, estos datos revelan que un importante porcentaje de instituciones de la región no está en condiciones.

B – 9 EQUIPAMIENTO DIDÁCTICO EMPOBRECIDO O INEXISTENTE

Con impacto en las dimensiones:				
			D4	D5

Las restricciones materiales también se expresan en la ausencia o insuficiencia de otros espacios y recursos que influyen en la calidad y clima escolar. Entre ellos se encuentran materiales didácticos, útiles, libros, juegos de jardín, espacios e insumos para deportes y recursos para el trabajo con estudiantes con discapacidad.

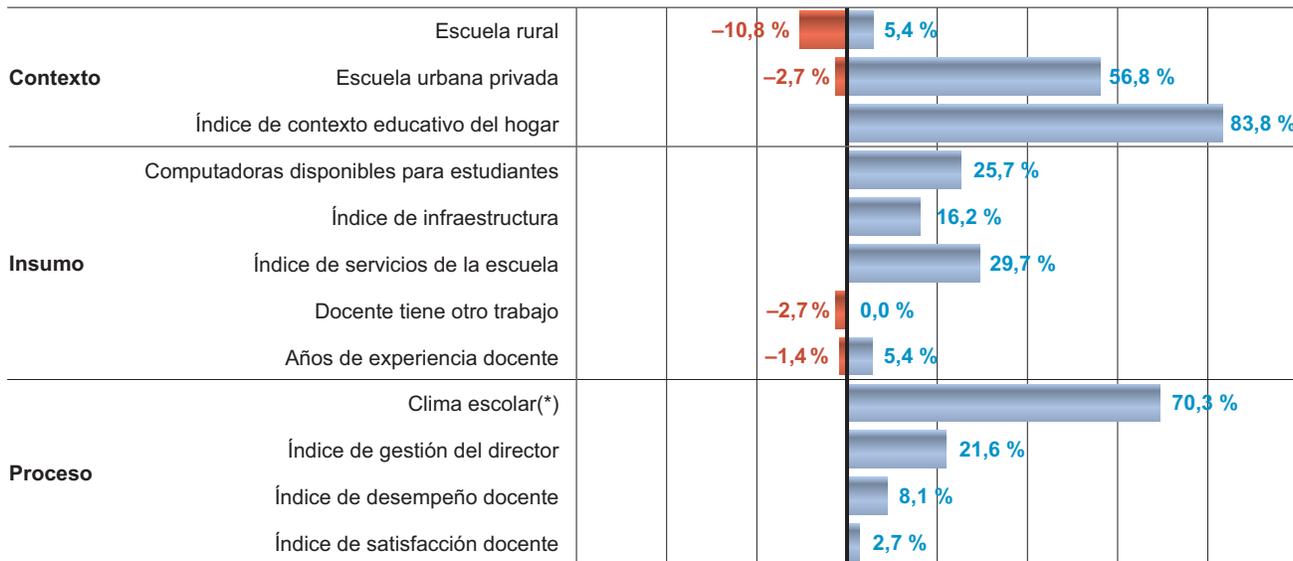
Vélez, Schiefelbein y Valenzuela (1994), en su sistematización de investigaciones sobre factores que inciden en los resultados de aprendizaje, encuentran correlación positiva entre materiales educativos y rendimiento de los estudiantes, muy especialmente en lo que respecta al uso de libros (13 sobre 17 estudios que encuentran significativo este factor). En cambio, acceder a otros materiales educativos como pizarrón, globo terráqueo y mapas también tiene un efecto positivo en el rendimiento, pero la imagen es menos clara: sobre 34 estudios, en 14 encontraron una relación positiva y 17 no muestran relación alguna; incluso en 3 casos se encontró relación negativa.

Por su parte, el análisis global de los factores escolares elaborado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación en ocasión del Segundo Estudio Regional (SERCE) muestra que la contribución de la infraestructura, los servicios básicos, los libros

³⁶ Por un acuerdo con OREAL-UNESCO, este estado mexicano fue evaluado específicamente.

GRÁFICO 27

Factores asociados al aprendizaje y porcentaje de ocasiones en que los factores se asocian al aprendizaje en todas las áreas y grados evaluados. Países de América Latina y el Caribe



Fuente: elaboración propia sobre el informe Factores asociados al logro cognitivo de los estudiantes de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile OREALC/ UNESCO. 2010.

(*) El clima escolar refiere al procesamiento de las respuestas de los alumnos a un conjunto de preguntas sobre cómo se sienten en la escuela.

Nota: los países evaluados en el SERCE fueron Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

de la biblioteca escolar y la experiencia de los docentes se relacionan de manera consistente y positiva con el logro en casi todas las áreas y grados evaluados, aunque con menor peso que otras variables, como por ejemplo el clima escolar (Gráfico 27).

En las últimas décadas, la región ha invertido en estos rubros, en gran medida con apoyo de la cooperación internacional y gracias a los programas de financiamiento externo. La experiencia ha demostrado que no siempre el resultado fue el esperado en términos de uso y apropiación de los bienes en las escuelas. Por un lado, una historia de carencias ha llevado a que los docentes no tengan incorporado el uso de esos bienes en sus prácticas de clase; por otro, muchas veces los recursos fueron suministrados en base a propuestas curriculares alejadas de las prácticas usuales de los docentes. La tercera barrera que determinó la subutilización de estos recursos fue la idea de que llegan por única vez, lo que reforzó actitudes conservacionistas ante el temor de volver a estar en poco tiempo sin materiales.

B – 10 AUSENCIA O ESCASEZ DE LIBROS ADECUADOS

Con impacto en las dimensiones:				
			D4	D5

En la región, en promedio, la mitad de los establecimientos educativos cuentan con biblioteca escolar. Sin embargo, existen diferencias entre países: los datos relevados por el SERCE³⁷ permiten afirmar que en Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Panamá, Paraguay y República Dominicana menos del 50 % de los establecimientos tienen biblioteca escolar; en Brasil, Colombia, El Salvador, Nuevo León, México y Perú ascienden al 50 % y el 60 %; finalmente en Argentina, Cuba, Chile, Guatemala y Uruguay, este porcentaje es mayor al 60 %.

En cuanto al promedio de libros con los que cuentan las bibliotecas de las escuelas de la región, este

37 OREALC/UNESCO (2010). Factores asociados al logro cognitivo de los estudiantes de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile

valor equivale a 851 volúmenes. En países como Argentina, Brasil, Colombia y Chile, la cantidad de libros supera los 1.400 volúmenes, al tiempo que en el otro extremo, países como Ecuador y Guatemala alcanzan valores cercanos a los 300 libros.

Los libros siguen siendo todavía el medio privilegiado de poner a los estudiantes en contacto con los productos de la cultura elaborada, teniendo el rasgo positivo adicional de ser materiales procesados didácticamente para adecuarse a distintos momentos de la evolución del alumno y que podrían facilitar abordajes ricos y diversos en el trabajo en clase.

Sin embargo, una conjunción de factores que tiene que ver con los modos de provisión de los libros escolares puede llevar a situaciones en que el mercado o el propio gobierno priorice la producción de libros para los grupos de población más grandes y de mayor poder adquisitivo, faltando propuestas específicas para grupos más pequeños, por ejemplo material de lectura y de enseñanza de lenguas y culturas locales. Esta carencia limita el trabajo sistemático en educación intercultural y bilingüe, lo cual afecta iniciativas que muchos gobiernos están impulsando en la región.

La alternativa de producir libros «oficiales» desde la órbita de los ministerios de educación puede en alguna medida ofrecer ventajas, pero la escala de esta producción editorial oficial en muchos países está restringida por cuestiones presupuestarias y de conocimiento técnico. Por otro lado, hay que considerar la necesidad de los docentes de poder elegir los libros más adecuados a su propuesta de enseñanza, lo que en ocasiones los lleva a no utilizar los libros enviados por el ministerio nacional, por hallarlos inadecuados, con la consiguiente esterilización del esfuerzo público por dotar de libros a los niños.

Agrupamiento 2: Escuelas donde se generan o toleran procesos de segmentación

B – 11 EQUIPOS DOCENTES DÉBILES O SIN CONSOLIDAR

Con impacto en las dimensiones:

			D4	D5
--	--	--	----	----

La existencia de la oferta educativa está condicionada por la asignación del personal docente necesario. En este aspecto cabe diferenciar diversas situaciones que operan como

restricción, algunas de carácter presupuestario y otras surgidas de la normativa que regula la carrera profesional y la formación de los docentes, que serán abordadas más adelante. Aquí interesa identificar insuficiencias que afectan particularmente a los sectores en que se manifiestan con más incidencia las cinco dimensiones de la exclusión identificadas por la Iniciativa Global NFE: (a) la escasez de docentes o insuficiente contratación de docentes disponibles; (b) la insuficiencia de docentes especializados en modalidades o disciplinas, que afecta la factibilidad de ampliar la oferta en ciertas áreas; (c) la insuficiencia de docentes hablantes de lenguas originarias; (d) la alta rotación de docentes que comienzan sus carreras en zonas rurales o marginales y rápidamente dejan los cargos en cuanto consiguen una ubicación que les resulta de su preferencia.

La docencia en primaria es una profesión con participación mayoritaria de las mujeres. Las cifras indican que son mujeres el 77 % de los docentes que imparten clases en 3.º grado de primaria. Esta proporción supera en 15 puntos porcentuales al promedio global del mundo (62 % de femineidad en la profesión docente). El porcentaje es de 68 % en el caso de 6.º grado; los casos extremos son Guatemala y México, donde menos de la mitad de los docentes de 6.º grado son mujeres.

El número de docentes que requiere el sistema crece significativamente como consecuencia de las políticas de ampliación de la oferta. Sin embargo, esa demanda no siempre ha podido ser atendida por la masa de docentes que cada país genera anualmente, en particular en educación inicial y secundaria. Ello lleva a buscar soluciones de emergencia: madres cuidadoras o jóvenes de la comunidad para jardines de infantes alternativos; maestros de primaria dictando clases en secundaria; y aun en nivel superior se recurre en ocasiones a profesionales afines donde no hay suficientes docentes de secundaria. Este desajuste entre oferta y demanda de docentes es de difícil solución inmediata.

Los procesos vigentes para acceder al ejercicio de la docencia son altamente formalizados en toda la región, y en función de estos procedimientos los nuevos docentes frecuentemente tengan alta probabilidad de iniciar su ejercicio profesional dentro de las escuelas públicas más complejas y distantes del modelo idealizado: escuelas rurales

aisladas, con albergue, nocturnas y ubicadas en contextos de extrema pobreza y marginación urbana. Esas instituciones suelen evidenciar una alta tasa de rotación de docentes, por eso son las que liberan puestos de acceso a postulantes con menor antigüedad y experiencia. A su vez, los mecanismos de titularización de los cargos y de movilidad docente impulsan a que en su búsqueda de mejorar la ecuación de tarea-reconocimiento-salarios, los docentes busquen migrar desde la periferia hacia el centro. Esto ocurre también con los directores, situación particularmente grave porque la rotación frecuente de los mismos quiebra los procesos de construcción de liderazgo pedagógico.

La edad de los docentes ayuda a entender la composición de la fuerza laboral de la educación primaria. En el caso de los docentes de 3° y 6° grado, se registra un promedio regional de 39 años de edad. Si bien en Chile y Ecuador la edad promedio de los docentes sobrepasa los 40, en el resto de las naciones ese es el límite superior del promedio. Para países como Argentina, Brasil o Chile, los maestros de menos de 30 años no sobrepasan el 18%.

Aunque los docentes latino-americanos son relativamente jóvenes, no son nóveles: con la edad promedio indicada tienen amplias posibilidades de haber acumulado al menos 10 años de experiencia profesional.

Como resultado de estas reglas de funcionamiento, muchos de los equipos docentes de ciertas escuelas (las que más interesan para superar la exclusión) se encuentran en permanente rotación, se sienten «en tránsito», están en búsqueda de puestos mejor ubicados, no terminan de hacer lazos con sus colegas ni con su comunidad; en síntesis, están insatisfechos con su destino profesional en el aquí y ahora, y es muy difícil que eso no se trasunte en su tarea de aula, en su asistencia cotidiana, en su vínculo con los estudiantes y las familias. Adicionalmente, y también emparentado con el escaso prestigio y alta dificultad de estas escuelas «difíciles», suelen darse demoras o suspensiones «sine die» de los procesos para cubrir las plazas docentes. Así se perjudica el tiempo de aprendizaje, pues los estudiantes directamente no tienen docentes nombrados en forma oportuna y entonces no tienen clases, o son repartidos entre los docentes existentes, generándose grupos clase más grandes de lo conveniente.

La falta de mecanismos para reconocer los buenos desempeños de los docentes que trabajan con estudiantes en riesgo de exclusión, o que tienen que recibir NNA excluidos de la educación escolar, perjudica el lento proceso de acumulación de saberes técnicos, experiencia humana y consolidación de liderazgos que son necesarios para sostener estrategias de inclusión. Además, resulta más difícil que lo normal alcanzar un modelo de enseñanza institucionalmente acordado en el que se coordinen y potencien las metodologías utilizadas por un docente y las que aplica su colega del grado sucesivo, para proteger el itinerario escolar de los alumnos.

B – 12 PROCESOS DE ORGANIZACIÓN ESCOLAR QUE PRODUCEN SEGREGACIÓN ENCUBIERTA

Con impacto en las dimensiones:				
	D2	D3	D4	D5

La organización en grupos clase más o menos estables es característica esencial del sistema educativo de escala masiva que conocemos hoy. La estructura de agrupamientos para una enseñanza simultánea está basada en pautas homogéneas derivadas de la edad cronológica y de las certificaciones escolares, convalidada a su vez por un curriculum graduado que supone que todos pueden –y deben– aprender lo mismo, aproximadamente al mismo tiempo y de acuerdo con unos estándares generales para cada país.

Las normativas de inscripción para el acceso a primaria y a la educación inicial distan de ser precisas, claras y orientadoras. Hay muchos márgenes para la discrecionalidad, que permiten que algunas escuelas públicas elijan a sus alumnos, por ejemplo cuando argumentan falta de vacantes a algunas familias sin dar evidencias de ello o con las sugerencias de anotarlos en otra escuela. Adicionalmente, en las escuelas pueden darse procesos de «segregación interna» a través de la manera en que se organiza a los estudiantes en grupos, por ejemplo diferenciándolos por niveles de desempeño (e incluso por expectativas de desempeño) o agrupando en algunas secciones o turnos (generalmente el turno de la tarde) a los estudiantes repetidores y con sobreedad. El argumento utilizado es que así se concentrará mejor atención y dedicación a los estudiantes en riesgo o con mayor necesidad, pero hay abundante evidencia de que sucede más bien lo opuesto.

Asignar a los estudiantes a un grupo u otro puede ser una decisión crucial que determine el futuro itinerario escolar, pues se sabe que en el rendimiento escolar de los alumnos influyen las expectativas propias y ajenas respecto a su desempeño y sus posibilidades. La familia, los maestros y los compañeros van configurando un horizonte de expectativas en el cual cada alumno construye una autoimagen que facilitará o inhibirá su rendimiento y, consecuentemente, su trayectoria educativa. Este tema es particularmente relevante en contextos sociales desfavorecidos y con riesgo de fracaso.

La configuración segregada tiene efectos negativos en la autoestima de los estudiantes que son asignados al grupo «de los lentos». Asimismo, ese efecto se amplía a la percepción de los docentes a quienes toca enseñar en estos grupos, que encaran su enseñanza con prejuicio negativo sobre las capacidades de sus alumnos.

Otro factor de segregación oculta aparece en la asignación de los docentes a los grupos clase. Esta «administración» de las personas es un proceso que en muchos casos se realiza inercialmente o con criterios implícitos que van a contramano de la superación de la inequidad. Si los grupos de estudiantes se han estratificado según rendimiento, y el personal docente se asigna según la condición de titularidad o antigüedad, puede suceder que los profesores con menos experiencia queden a cargo de los grados que necesitarían un docente más experto por la complejidad que significa atender alumnos que han atravesado fracasos previos o que necesitan ayuda de muy diverso tipo.

Mientras tanto, los docentes con más experiencia y titulares de sus cargos están mejor posicionados para demandarle al directivo quedarse con secciones de estudiantes que –dentro del perfil de matrícula de la escuela– son más «fáciles» por estar constituida por «buenos alumnos».

B – 13 TIEMPO LECTIVO ESCASO Y DESAPROVECHADO

Con impacto en las dimensiones:				
			D4	D5

La situación en cuanto al tiempo disponible para la enseñanza varía según país y nivel educativo, detectándose diferencias de más de cien horas anuales entre algunos países, aunque el número de semanas es relativamente parecido, como puede observarse en la Tabla 10.

La cantidad de horas que los alumnos están en la escuela es lo que la literatura llama «tiempo escolar asignado». Normalmente en los países de la región, ese tiempo asignado ronda las tres a cuatro horas en las escuelas públicas, exceptuando aquellas que tienen ofertas de tiempo completo. La cantidad de horas puede ser todavía menor en los casos en que por déficit de infraestructura existen tres turnos escolares por día, con lo que la jornada escolar no alcanza a tres horas.

A su vez, del tiempo asignado no todo se usa en la instrucción: un porcentaje importante de las escasas horas de escuela se utiliza en actividades rutinarias que no redundan en aprendizajes, como pasar lista, saludar a los símbolos patrios, formar

TABLA 10 Horas de enseñanza y semanas lectivas. Países seleccionados

	Horas de enseñanza por año		Semanas del ciclo lectivo	
	Educación primaria	Educación secundaria	Educación primaria	Educación secundaria
Chile	860	860	40	40
Jamaica	950	950	38	38
México	800	1047	42	42
Paraguay	736	819	38	38
Perú	873	1019	40	40
Uruguay	632	612	37	36

Fuente: Compendio Mundial de Educación 2011 – UIS-UNESCO. Montreal 2011.

en filas, repartir las viandas de comida. El tiempo restante o tiempo instruccional es el que efectivamente se emplea en el aula para la enseñanza; sin embargo, tampoco se aprovecha en su totalidad, porque hay modos de enseñanza poco efectivos que hacen que los alumnos no estén todo el tiempo interesados en la tarea de aprender.

NOTA 5 Uso del tiempo escolar - Alcaldía Metropolitana de Caracas

Se presentan aquí los resultados de un estudio sobre un total de 254 minutos analizados, en 19 escuelas pertenecientes a la Alcaldía Metropolitana de Caracas³⁸, que representa tendencias del uso del tiempo escolar en la región:

- Un 55% del tiempo fue *tiempo planificado* (realización de tareas como copiar de la pizarra y responder cuestionarios).
- *Tiempo libre* (recreos, juego en el patio), 10%.
- *Tiempo perdido* (26%), en cuyo transcurso no se desarrolla ninguna actividad académica en tanto que a los alumnos no se les asignan actividades concretas. Por el contrario, se limitan a acomodar los pupitres, organizar estantes, sacar punta, levantarse de sus asientos, conversar por el celular, recibir visitas y salir del aula, escribir encabezados, esperar a que suene el timbre, acomodar los libros y esperar a que el docente llegue, converse con otros docentes y atienda a representantes.
- *Tiempo variable* (9%), que incluye entre otras actividades entonar el himno nacional, rendir homenaje a la bandera y responder cuando el docente pasa la lista.

Lo interesante del análisis es que, tomando por ejemplo el tiempo planificado, en la muestra hay escuelas que dedicaron a la enseñanza efectiva solo 59 de 254 minutos frente a otras que le asignaron 193, por lo que puede suponerse que la variabilidad en el aprovechamiento del tiempo de enseñanza depende de decisiones institucionales. Patrones de diversidad similar se detectan en el tiempo perdido en cada escuela: de 23 a 97 minutos, sobre un total de 254.

La erosión del tiempo destinado al aprender resulta más gravosa para los estudiantes en riesgo de exclusión, quienes desde el punto de vista de los

³⁸ Rodríguez, Miriam. El uso del tiempo en la práctica pedagógica de las escuelas adscriptas a la Alcaldía Metropolitana. Publicado en Sapiens, Revista universitaria de investigación Año 8, N.º 2, diciembre de 2007. Universidad Pedagógica Experimental Libertador, Caracas.

aprendizajes suelen tener poco sostén en casa y necesitan más de la escuela. Al decir de Vázquez Recio (2007),³⁹ el tiempo es un recurso limitado, y por eso se precisan estrategias que permitan sacarle el mayor provecho, asegurando el logro de los objetivos fijados.

Por otra parte, y a pesar de que muchos reglamentos escolares lo prevén, las escuelas no aprovechan los tiempos de atención complementaria a los estudiantes que están en riesgo de no promover. En los casos que lo hacen, este tiempo se destina a actividades de carácter evaluativo que no se preparan con suficiente trabajo de apoyo y expectativa de superación, lo cual limita las oportunidades para evitar el fracaso.

Agrupamiento 3: Escuelas que posibilitan escasas oportunidades de aprender

B – 14 DOCENTES CON POCO DOMINIO DE METODOLOGÍAS EFICACES DE ENSEÑANZA

Con impacto en las dimensiones:				
	D2	D3	D4	D5

La literatura académica refuerza, desde varias aproximaciones, la idea de que *la calidad de la tarea de enseñanza de los docentes tiene un fuerte vínculo con la calidad de los aprendizajes de los estudiantes* (Vaillant, 2004, 2006; Terigi, 2007; Aguerro, 2004).

En ese sentido, las prácticas de enseñanza típicas en las escuelas con mayor prevalencia de población NFE muestran debilidades para organizar un trabajo metódico que ayude a los estudiantes en riesgo a superar tal situación. Al respecto, Shulman (1993) identifica que los docentes tienen debilidades en su comprensión del conocimiento en la acción, que incluye aspectos propios de la racionalidad técnica en cuanto a la capacidad de juicio. A su vez, tienen dificultades en la improvisación e intuición propias de la racionalidad práctica y en la capacidad de razonamiento y acción pedagógicas para aplicar su comprensión al problema de enseñar algo en un contexto particular y para actuar oportunamente corrigiendo su propia acción en virtud de los impredecibles momentos de la enseñanza.

³⁹ Vázquez Recio, R. Reflexiones sobre el tiempo escolar. Revista Iberoamericana de Educación n.º 42/6 – 10 de mayo de 2007.

Sin embargo, en vez de revisar la metodología de enseñanza se ensayan respuestas que trasladan a los estudiantes el peso del fracaso, decodificando la situación en términos de supuestos «problemas de aprendizaje» o se alega que es imposible que una metodología pueda bastar para atender la «extrema diversidad» encontrada en las aulas, que haría necesaria la existencia de un tratamiento ad hoc para cada caso.

A pesar de que el proceso de desarrollo científico que permite estudiar los procesos de aprendizaje y los comportamientos humanos es cada vez más dinámico, existen barreras conceptuales que suelen frenar la evolución de la pedagogía como ciencia y la inclusión de sus enfoques aplicados en la formación de los docentes y las propuestas de enseñanza. Dos casos notables por su impacto en la producción de exclusión educativa son las debilidades metodológicas que se advierten en los procesos de enseñanza de la alfabetización inicial y en las nociones básicas de matemática: en los planes de formación docente no se brinda suficiente formación metodológica actualizada para atender estos procesos basales de la construcción de itinerarios escolares sólidos, y el docente novel enfrenta con baja preparación el desafío de construir estos saberes con alumnos diversos, lo que se traduce en elevados indicadores de fracaso escolar en 1.º grado.

B – 15 PRÁCTICAS DE EVALUACIÓN ERRÁTICAS Y PROCEDIMIENTOS DE PROMOCIÓN CON ARBITRARIEDADES

Con impacto en las dimensiones:

	D2	D3	D4	D5
--	----	----	----	----

Muchas investigaciones, y los procesamientos sobre pruebas internacionales de evaluación de la calidad, señalan que la frecuencia y el tipo de examen didáctico que se propongan a sus estudiantes tienen incidencia en los resultados de aprendizaje. Si bien en las definiciones curriculares se plantea el continuo de la evaluación didáctica (evaluación diagnóstica para identificar saberes de partida, evaluación formativa para caracterizar el proceso de aprendizaje, y evaluación sumativa para asignar valor y certificar aprendizajes de acuerdo a las pautas), por las exigencias del ritmo escolar gran parte de las evaluaciones escolares están directamente vinculadas con la calificación, y ésta con la promoción o no promoción de los estudiantes, con lo que tienen incidencia en los procesos de exclusión.

Las pobres metodologías de evaluación que se aplican no suelen anticipar el sentido y la finalidad de los aprendizajes y su correlato con las prácticas evaluativas; evalúan situaciones que no han sido previamente trabajadas con los estudiantes; y tienen instrumentos que no son idóneos para detectar avances sino para producir una nota en base a aciertos o errores. Todas estas situaciones ponen en evidencia que la evaluación no es considerada como parte de un proceso de aprendizaje. Las oportunidades para que la evaluación aporte luz a la diagnosis del punto de partida, a la verificación «paso a paso» de los pequeños logros y de los desafíos pendientes, y a la verificación del dominio efectivo de ciertos saberes fundamentales, queda muy desdibujada.

Desde el lado oficial, las normativas de evaluación y promoción suelen expresar una perspectiva del aprendizaje y del sujeto de aprendizaje con dos rasgos fundamentales: i) la atomización del conocimiento cuya evidencia se busca en el estudiante; ii) la responsabilización del alumno para alcanzar el nivel definido en ellas. Estas normativas, aunque incluyen rasgos declarativos positivos en función de respetar los procesos de evaluación formativa, se centran en administrar los procesos de calificación y promoción. Son resignificadas cuando se aplican luego concretamente en las instituciones escolares,



© UNICEF BRAZIL/Cavadas

donde interactúan con representaciones fuertemente meritocráticas y discriminadoras. En particular, se actúa bajo el temor de que flexibilizar los procesos de promoción signifique un facilismo y una disminución de la exigencia, mientras que por otro lado se reivindica la decisión de promoción como expresión de la libertad y criterio profesional del docente.

Pero los parámetros de promoción implícitos que utilizan los docentes siguen basados en conceptos largamente superados por el conocimiento científico, como es la idea de «maduración cognitiva» que resultaría del simple del paso del tiempo, desvinculado de las acciones de enseñanza. Rosa M. Torres (1995) señala que esta práctica descansa sobre el supuesto equivocado de que repetir asegura el aprendizaje, siendo que en la práctica existen evidencias de lo contrario: los alumnos que han repetido tienen menores logros de aprendizaje, y además se eleva la posibilidad de que abandonen la escuela antes de completar sus estudios obligatorios.

Como se ha detallado en el Capítulo 1 del presente informe, la repetición de grado es uno de los indicadores más persistentes y difundidos en la región aún comparando países de situaciones socioeconómicas muy diferentes, sobreviviendo a cambios de leyes y de normativas específicas que establecen la escuela ciclada e incluso la promoción automática. El carácter permanente de la repetición, a pesar de todo cambio contextual, revela que se trata de un comportamiento estructural cuya remoción requiere de una tarea integral y sostenida desde lo técnico y desde lo político.

B – 16 DOCENTES QUE TIENEN DIFICULTADES PARA ORGANIZAR LA ENSEÑANZA EN GRUPOS DIVERSOS

Con impacto en las dimensiones:

			D4	D5
--	--	--	----	----

En la región hay en promedio 23 estudiantes por cada docente en educación inicial y primaria. Comparado con zonas de África y Asia, en las que el valor promedio trepa a 45 y 39 alumnos por docente, no es un número elevado, y si bien como se observa en la Tabla 11 algunos países superan ese valor (Colombia, México, Guatemala y Nicaragua tienen entre 28 y 29 estudiantes por docente en primaria) el número igualmente es razonable para el trabajo en clase, en la medida en que los profesores reciban la formación adecuada.

Pero aun en cursos de tamaño razonable, la realidad del grupo clase es de por sí heterogénea incluso en los grupos graduados que no presentan grandes desfasajes de edad. Ante esto, las propuestas de enseñanza frecuentemente observadas asumen como ideal a un grupo de rendimiento parejo y homogéneo del que se espera una respuesta más o menos uniforme, por lo que las evaluaciones suelen calibrar saberes, esfuerzos y méritos de cada estudiante respecto de ese «rendimiento medio».

TABLA 11 Estudiantes por docente, por nivel educativo. Países de América Latina

	Educación inicial CINE 0	Educación primaria CINE 1	Educación secundaria CINE 2
Argentina	20	16	14
Bolivia	s/d	24	18
Brasil	18	23	17
Chile	14	25	24
Colombia	28	29	30
Costa Rica	14	18	16
República Dominicana	24	25	25
Ecuador	15	19	18
El Salvador	24	33	26
Guatemala	23	29	18
Honduras	20	33	s/d
México	26	28	19
Nicaragua	20	29	30
Panamá	20	24	16
Perú	20	21	s/d
Uruguay	25	15	11
Venezuela	15	15	9

Fuente: Compendio Mundial de Educación 2011 – UIS-UNESCO. Montreal 2011.

Para enfrentar la tarea de enseñanza en grupos diversos, suponiendo que se logran superar las representaciones recién mencionadas, se precisa un saber técnico por parte de los docentes que les permita conducir actividades grupales dando a cada uno de sus alumnos oportunidades de crecimiento. Pero la formación inicial de los docentes no construye mucha experiencia

y formación para el manejo de la clase como grupo, lo cual produce mucha frustración en ellos y en los estudiantes. Las tareas grupales suelen ser esporádicas, episódicas, sin que el adulto modelice los desempeños esperados; las evaluaciones grupales son inusuales y están teñidas de sospecha. Por otra parte, si bien la enseñanza transcurre en un escenario grupal, pocas veces se trabaja intencionalmente en configurar el grupo, fortalecer aspectos vinculares, remover los rechazos, instalar la tolerancia como un principio fundamental y en desarrollar la metacognición sobre los procesos grupales.

Pero no solo se trata de un vacío formativo sino que también se detecta una falta de propuestas didácticas para trabajar con la diversidad: las políticas educativas y las academias no asumen en la medida necesaria el profundo trabajo de producción de saber didáctico que hay que realizar para que sea posible una educación que abrace la diversidad. Normalmente políticos e intelectuales han considerado que la enseñanza es un problema doméstico, un problema que maestros y profesores deben resolver, pero al decir de Terigi (2006) no ha resultado exitoso «definir nuevos propósitos para la escuela y dejar a los docentes a cargo de alcanzarlos, sin que ningún medio probado de alcanzarlos se haya puesto a su disposición».

Agrupamiento 4: Escuelas con clima vincular y pedagógico deteriorado

B – 17 NORMAS ESCOLARES AJENAS Y NO TRABAJADAS CON LOS ESTUDIANTES

Con impacto en las dimensiones:

	D2	D3	D4	D5
--	----	----	----	----

La convivencia entre los estudiantes, la relación con los adultos, las interacciones en las clases y en los recreos y el trabajo conjunto para logros comunes son procesos para los que la práctica escolar tiene una expectativa regulada acerca de los comportamientos valorados, aceptables, indiferentes o inapropiados. Muchas veces esas regulaciones no están expresadas formalmente sino que forman parte de los hábitos estables de las instituciones. No obstante este carácter implícito de muchas normas, la percepción de su incumplimiento contamina de malestar cotidiano el clima escolar y se traduce en una vivencia de violencia, como plantea el reciente informe de Eljach (2011).

Los estudiantes de sectores sociales recientemente incluidos en el sistema educativo pueden tener dificultades para identificar y comprender esas normas escolares y para producir los comportamientos aceptables o valorados, generándose situaciones de violencia objetiva. Por otra parte, los adultos de la escuela e incluso otros estudiantes con mayor afinidad cultural a las «maneras de estar» valoradas por la institución, pueden tener dificultades para reconocer el carácter convencional de muchas de esas normas propias de la «gramática escolar» y darles una valoración objetiva y universal. Esa situación puede provocar prejuicios acerca de la capacidad o compromiso como estudiantes de «los otros», aquellos que no se integran en forma natural e inmediata a esos funcionamientos, con la consecuencia de intensificar mecanismos de control y sanción que demandan mucha energía e incrementan el malestar, y postergar otros mecanismos de acompañamiento y explicación.

B – 18 CLIMA ESCOLAR COMPETITIVO, COMUNICACIÓN AGRESIVA

Con impacto en las dimensiones:

		D3	D4	D5
--	--	----	----	----

La evidencia recogida en ocasión del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE, 2008), en el que se evaluaron los aprendizajes de estudiantes de América Latina y el Caribe, muestra que el clima escolar influye positivamente en el aprendizaje en 70,3% de los modelos de análisis estadístico considerando el nivel de escuela, mientras que la percepción individual de los estudiantes respecto del clima predice significativamente el logro en 94,6% de los modelos estadísticos ajustados a ese nivel de análisis. Pero a sabiendas de esta influencia del clima escolar, las instituciones admiten la reproducción de comportamientos competitivos y descalificadores entre los propios estudiantes, sin establecer pautas solidarias y de ayuda para fortalecer las posibilidades de éxito de los NNA en riesgo.

En ese sentido, resulta curioso que el buscar ayuda del compañero sea visto en la escuela frecuentemente como una especie de trampa o comodidad, mientras que la situación de trabajo en la vida real requiere exactamente de lo contrario, al punto que no apoyarse en el equipo es considerado como imprudencia o vanidad. El conflicto cognitivo y emocional que genera

la práctica escolar al promover el individualismo, pueden llevar a muchos niños y niñas, e incluso púberes, a un silencio y a una reserva que sus docentes pueden confundir con bajas capacidades de aprender.

Por otro lado, es frecuente encontrar que los compañeros valoran negativamente a quienes están más cerca de la exclusión, comportamiento que Dubet ha sintetizado al decir: «Para confirmar que nuestro éxito es por mérito propio es necesario creer que el fracaso es responsabilidad del que fracasa. En este escenario, nace una pareja formada por vencedores y vencidos. Para que los primeros merezcan el éxito, es necesario que los segundos merezcan su derrota y sufran el peso del fracaso. Las víctimas del fracaso son culpabilizadas y responsabilizadas» (Dubet, 2011: 82). Sólo excepcionalmente se encuentran en la región propuestas de trabajo intencionado de construcción de grupos clase solidarios, no competitivos y orientados por los adultos para ayudar a los jóvenes al apoyo mutuo.

B – 19 PREJUICIOS NEGATIVOS SOBRE LAS CAPACIDADES DE LOS ESTUDIANTES

Con impacto en las dimensiones:

	D2	D3	D4	D5
--	----	----	----	----

Uno de los supuestos que fundamenta la existencia de barreras simbólicas en la oferta escolar es pensar que el niño a ser educado requiere un determinado perfil como punto de partida. Esto ha sido señalado por diversos autores en la región, como Emilio Tenti, quien afirma: «El sistema educativo se formó pensando en un niño con ciertas actitudes y aptitudes desarrolladas en su hogar sobre las cuales la escuela puede operar. El niño que se incorpora a la escuela debe reunir requisitos tales como interés y motivación por el estudio, saber hablar, aseo, puntualidad, alimentación y contención afectiva. Ese igualitarismo ideal coloca automáticamente a buena parte de la población fuera del espectro sobre el cual la escuela puede actuar correctamente, y predispone a todos –docentes, padres y los propios alumnos– a esperar el fracaso como consecuencia lógica de ese supuesto déficit cultural». Es necesario detener la mirada sobre este supuesto déficit cultural dado que –como todo déficit– es el resultado de una relación: lo que la escuela espera como «punto de partida» que traigan sus alumnos y lo que éstos son portadores en la práctica.

Una manifestación grave de la concepción del déficit cultural es la baja expectativa que se tiene sobre los alumnos que no responden al perfil esperado, que se convierte en otro factor más de exclusión. Se trata de la profecía autocumplida expuesta por Rosenthal y Jacobson (1980) en su libro *Pigmalión en la Escuela*: los niños que son percibidos como potencialmente «buenos alumnos» tienen altas probabilidades de llegar a serlo, mientras que quienes no entren en esa categoría tienen altas probabilidades de sufrir reiterados fracasos. Al respecto señala también Tenti que «es probable que este mecanismo tenga una importancia decisiva al momento de rendir cuentas de las fuertes correspondencias observadas en forma sistemática entre las características socioculturales de los alumnos y el éxito o fracaso escolar».

Este señalamiento se alinea con los desarrollos de P. Bourdieu y J.C. Passeron (1964)⁴⁰ en su obra *Los Herederos*. Los alumnos de hogares más favorecidos no sólo heredan un capital económico y cultural que incluye ciertos hábitos y actitudes, también heredan un «savoir faire», un gusto y unas maneras propias de las llamadas clases cultivadas, que acarrearán beneficios para su desempeño escolar dado que coinciden con los valorados en la escuela, mientras que las clases bajas tienen que enfrentar un proceso de aculturación que dificulta su desempeño. Por lo tanto, la exigencia de la escuela de contar con ciertas predisposiciones y saberes de partida hace que los estudiantes sean sólo formalmente iguales ante el sistema escolar.

Las representaciones mencionadas operan con mayor intensidad en la medida que los niños provengan de familias con culturas más distantes de las tipificadas como productoras del alumno ideal (que en general se corresponden con las clases medias urbanas). Así, los niños de pueblos indígenas, los de zonas rurales aisladas, los de los sectores urbanos marginales, los migrantes y los que viven sin sus padres y madres, sufren un doble perjuicio: el provocado directamente por las condiciones concretas de vida condicionada por la pobreza –o indigencia en muchos casos– y el provocado por la representación negativa y las bajas expectativas que tienen los maestros sobre sus capacidades.

⁴⁰ Bourdieu, P. y Passeron, J.C. (2009). *Los herederos. Los estudiantes y la cultura*. Editorial: Siglo XXI. 1.ª Edición: 1964 – 2ª Edición: 2009.

CAPACIDADES COGNITIVAS Y SOCIALES DE TODAS LAS PERSONAS

Desde la perspectiva que orienta este trabajo, la gran mayoría los NNA tienen lo que se precisa para transitar una educación exitosa: un cerebro con capacidades cognitivas y emotivas, orientado por el deseo de aprender. Sólo cabría una excepción ante las situaciones de graves discapacidades diagnosticadas profesionalmente.

En ese sentido, vale destacar que «capacidad» implica una cualidad o conjunto de cualidades intelectuales, anímicas y ejecutivas inherentes de las personas,

- cuya manifestación se da a través de determinados contenidos y en un contexto,
- que son plataforma para el desarrollo de nuevas capacidades,
- cuyo desarrollo puede acelerarse con intervenciones educativas específicas y
- cuyo grado de desarrollo les permiten participar y ser productivas en la vida social, cultural y económica en condiciones más favorables.

Dos características centrales de las capacidades son su *transversalidad*, en tanto se ponen en juego en distintos dominios de contenidos, y su *potencialidad evolutiva*. Esta evolución puede darse en distintos sentidos, algunos de ellos acumulativos. Una capacidad puede evolucionar para i) aplicarse con mayor rapidez; ii) realizarse con mayor precisión; iii) tener mayor confiabilidad en las distintas aplicaciones.

Desarrollar una capacidad exige aprovechar repetidas oportunidades de poner en juego las destrezas y saberes disponibles de todo tipo *en una familia de situaciones* distintas que requieran utilizarlas de modo estratégico cuidando de que existan aspectos diferentes y novedosos entre una y otra situación.

Las capacidades se ponen de manifiesto en diferentes dominios: conceptuales, actitudinales, procedimentales, perceptuales, relacionales; y se combinan entre ellas de maneras diversas, en grados crecientes de complejidad. Para el contexto de este estudio, merecen destacarse las capacidades complejas vinculadas a determinados aprendizajes escolares que a su vez son relevantes para el desarrollo personal y social: el dominio de la lengua escrita (como lector y como productor), la aplicación de conceptos y estrategias a la resolución de problemas, la sistematización de elementos para ejercer el juicio crítico en distintas situaciones y la capacidad de trabajar junto a otros en una tarea común.

EL CEREBRO EN PERMANENTE RECONSTRUCCIÓN: SEDE DEL DESARROLLO DE CAPACIDADES

Conocer cómo se produce el desarrollo cerebral mejora las posibilidades de los educadores para generar desarrollos que permitan trabajar con la diversidad en el aula, apoyándose en la evidencia de la investigación.

En los últimos decenios, la investigación en neurociencias ratifica que la biología no es destino: estamos «escritos» en lenguaje biológico, pero sin embargo no estamos «determinados» por lo biológico, en función del notable papel que tiene la experiencia sobre la formación de las conexiones cerebrales a lo largo de toda la vida.

Hasta hace poco se pensaba que había unos momentos críticos en los que las estructuras básicas del cerebro clausurarían algunas posibilidades si no recibían la estimulación apropiada. Hoy la investigación relativiza esa posibilidad, mostrando cómo una vez pasado ese momento, las estructuras básicas se pueden seguir configurando, aunque sea a otro ritmo.

Aún en los casos en que se ha producido privación y padecimiento, la educación no debe desestimar el potencial de recuperación del cerebro; este órgano demuestra plasticidad, es decir es capaz de organizarse y reorganizarse durante toda la vida. Esto significa que hay oportunidades para intervenir en dirección a la superación de las injurias modificando las condiciones de desarrollo con la educación y entrenamiento.

Tomando en cuenta los aportes de las neurociencias, la escuela tiene oportunidad de brindar a sus estudiantes experiencias sistemáticas, recurrentes e intencionales para el desarrollo de sus capacidades, que queden disponibles en su cerebro como conexiones estables y acompañen a la persona por décadas. Asimismo, hace ya tiempo que las neurociencias han establecido que un aprendizaje eficiente no se logra bajo situación de estrés o miedo, por lo que lograr un ambiente de seguridad y bienestar influye positivamente en el aprendizaje.

REFERENCIAS

- Blakemore, S.J. y Frith, U. (2007). *Cómo aprende el cerebro. Las claves para la educación*. Editorial Ariel, Buenos Aires.
- Goleman, D. (2006). *Inteligencia Social La nueva ciencia para mejorar las relaciones humanas*. Editorial Planeta, México.
- The Royal Society (2011). *Brain Waves: Module 2. Neuroscience: implications for education and lifelong learning* <http://royalsociety.org/policy/projects/brain-waves/education-lifelong-learning/>

ÁMBITO 4 – Barreras políticas, técnicas y de financiamiento del sistema educativo

Las actuales características de la oferta del sistema educativo son producto de una «acumulación geológica» de improntas muchas veces contradictorias entre sí. En su inicio, se asignó a la educación un papel clasificador de la población en el marco de un proyecto social poco integrador. Sin embargo, en la actualidad los valores democráticos proponen a la educación como instrumento clave de la justicia social. Esto hace que en las escuelas aparezcan situaciones complejas donde estas dos visiones entran en conflicto, muchas veces de manera inconciente, provocando exclusión.

El sistema educativo tradicional fue relativamente idóneo para consolidar la preeminencia de los estratos privilegiados e intermedios de cada país – las elites intelectuales, las clases medias calificadas–, mientras dejaba fuera de esos circuitos a amplios sectores de la población. El definitivo establecimiento de la democracia como estilo de vida, las conquistas sociales y las políticas actuales de muchos gobiernos promueven –al menos teóricamente– la inclusión de todos los sectores, pero al hacerlo entran en conflicto con las características estructurales del modelo clasificador tradicional. Se plantea aquí que para poder avanzar en la Iniciativa NFE será necesario sacar a la luz los supuestos aún activos del modelo tradicional para revisarlos en profundidad.

Estas barreras se organizan en tres agrupamientos, referidos a (1) las dificultades para garantizar oferta escolar allí donde se requiere; (2) la insuficiencia o ineficiencia del financiamiento; (3) los escasos resultados de los programas y desarrollos técnicos.

Agrupamiento 1: Oferta educativa faltante, escasa, inadecuada o burocratizada

B – 20 BRECHAS DE OFERTA ESCOLAR EN DETERMINADOS NIVELES Y LOCALIZACIONES

Con impacto en las dimensiones:

D1	D2	D3		
----	----	----	--	--

La mayor parte de los países de la región han sufrido durante el siglo xx una historia de conflictos políticos e institucionales de enorme gravedad. Recién las últimas dos décadas muestran un

panorama de estabilidad constitucional, con funcionamiento de los mecanismos democráticos, las libertades cívicas y los derechos humanos. Ello ha significado un cambio fundamental en las formas de gestionar el Estado, lo cual implica un desafío para todas las áreas públicas, entre ellas la educativa, que además debe encarar las metas de inclusión planteadas en este estudio.

Los procesos de planificación y organización de la oferta de los sistemas escolares de la región se encuentran atravesados por factores cruzados que dificultan la acción positiva para superar la exclusión:

- Un fuerte componente inercial, que lleva a priorizar el funcionamiento y continuidad de la oferta vigente.
- Presiones intensas por parte de organismos y comunidades con posibilidad de visibilizar sus pedidos (universidades, población de grandes centros urbanos, legisladores, alcaldes, sindicatos docentes).
- Exigencias políticas para formular planes ambiciosos en sus objetivos e idearios (creación de escuelas modelo, innovaciones tecnológicas, ampliación de jornada escolar) con escasas evidencias de resultados e insuficiente correlación con los recursos presupuestarios asignados.

Como resultado, las comunidades que tienen menos capacidad de hacer valer sus pedidos son las que ven más dificultad de recibir una oferta educativa adecuada, carencia que se nota más en los niveles de educación inicial y de secundaria básica en el medio rural.

En aquellos lugares donde efectivamente se generan nuevas ofertas, las nuevas escuelas se construyen y gestionan de acuerdo con una imagen de estudiante que no siempre coincide con el contexto real, tanto en los planes de estudio como en las pautas normativas –horarios, plantas docentes, etc.–, lo que afecta especialmente a las comunidades rurales imponiéndoles copias degradadas de los modelos urbanos. Sigue vigente el mandato de hacer de las escuelas rurales un mojón de la civilización, desaprovechando las potencialidades que brinda el bajo número de estudiantes, el vínculo de respeto y colaboración por parte de las familias, el clima escolar y las innumerables posibilidades de creatividad e innovación pedagógica y didáctica dado el bajo nivel de complejidad institucional.

B – 21 FORMACIÓN DOCENTE QUE NO PREPARA PARA LA INCLUSIÓN

Con impacto en las dimensiones:

			D4	D5
--	--	--	----	----

Hace aproximadamente dos décadas que Ernesto Schiefelbein (1988) planteaba que la formación docente inicial en muchas ocasiones carece de una clara orientación respecto de lo que será el desempeño cotidiano de los maestros en la escuela. Es posible observar como se produce una incoherencia entre el discurso pedagógico de los maestros y las prácticas reales en las instituciones escolares. Esta incoherencia parte cuando en la formación inicial de los docentes no se pone en discusión la distancia entre el currículo real y el currículo formal. Esta vacancia hace que cuando el docente novel llegue a la escuela, acepte la imposición de tradiciones escolares que no solo no se corresponden con la propuesta curricular oficial sino que refuerzan ideas consuetudinarias respecto de la organización de los grupos escolares, los temas irremplazables de la enseñanza y los que pueden ser evitados.

Respecto de la organización de los grupos escolares, la formación docente no cuestiona un supuesto por el cual los estudiantes que están en el mismo grado son –o debieran ser– homogéneos. Esta afirmación pone en riesgo de exclusión a aquellos alumnos que por sus historias personales, familiares, comunitarias o experiencias de vida se alejan de la representación que tienen los maestros del «sujeto promedio». Esta distorsión genera vulnerabilidad en estos estudiantes que no cumplen con las expectativas ideales de los docentes, porque el «ser estudiante» se define según estas expectativas por un conjunto de comportamientos regulares que todos los niños y las niñas tienen que cumplir. Las diferencias suelen ser «sancionadas» a través de mecanismos de derivación a otros subsistemas del sistema educativo o por un frecuente señalamiento de incumplimiento escolar.

Se produce entonces una traducción errada de las propuestas curriculares, constituyéndose una representación que puede manifestarse de la siguiente manera: «Los temas principales del currículo no cambian y la gradualidad de la enseñanza supone la homogeneidad de los grupos escolares». Ante la primera proposición, es posible desconocer las propuestas de innovación y cambio curricular dado que frente a «las modas» existen parámetros constantes invariables; y ante la segunda, todos los niños iguales van al mismo

año escolar. Quien no cumpla con esta premisa tiene mayores posibilidades de fracasar en la escuela.

B – 22 DEBILIDADES DE REGLAMENTACIÓN QUE AUMENTAN RIESGOS DE EXCLUSIÓN

Con impacto en las dimensiones:

D1	D2	D3		
----	----	----	--	--

La normativa reglamentaria puede ser en ocasiones un obstáculo a la inclusión cuando sus indicaciones son confusas, superpuestas o dejan vacíos, por ejemplo en relación con los procesos de acceso al sistema escolar, los regímenes de asistencia a clases y los procedimientos de evaluación u promoción. Por otra parte, es frecuente que las normas (tanto las leyes como los reglamentos) no estén accesibles, en dos acepciones de accesibilidad: i) en términos de que directores, maestros y padres cuenten con el texto propio de la norma y ii) en términos de la complejidad y aridez del texto normativo.

La falta de textos reglamentarios procesados para su buena comunicación y que sean fieles a lo reglamentado inhabilita un buen conocimiento de las normas por parte de docentes, estudiantes, familias y comunidad de referencia. Así, las reglamentaciones se mantienen en un campo desconocido y se aumenta el riesgo de que se haga una referencia genérica a «lo que dice la norma» para justificar acciones u omisiones, permisos o prohibiciones. En las normas reglamentarias suele haber mucho margen para pedir ciertas excepciones o adecuaciones en servicios complementarios, vacantes, cantidad de inasistencias, fechas adicionales de recuperación de evaluaciones, pero si se desconocen estas posibilidades no se las puede solicitar.

Un aspecto que llama la atención es el frecuente deslizamiento de lo que prescriben las normas escritas cuando se las debe aplicar, por la fuerza que tiene la norma consuetudinaria o de costumbre. La vigencia de una norma y su buena comunicación no siempre alcanzan para garantizar su efectivo cumplimiento, aunque esto no se debe interpretar necesariamente como rechazo expreso sino que más bien parece ser una aplicación superpuesta de rutinas e inercias que tienen un ajuste imperfecto con la norma vigente. Por ejemplo, hay países que desde hace más de 10 años cuentan con normas de promoción directa en el primer ciclo pero que aún producen porcentajes de repetición que superan el 15%.

NOTA 7 Normativas reglamentarias y procesos de segmentación o exclusión

Algunas normativas reglamentarias que pueden aportar a generar o agravar procesos de segregación, con riesgo de exclusión, son:

- *Régimen de inscripción y acceso a la escolaridad obligatoria*: establece condiciones operativas para la matriculación de los estudiantes que se traducen en las rutinas concretas con las que se encuentra la población cuando busca acceder o continuar en el sistema educativo. Suele ser poco claro o presentar «zonas grises» que permiten discrecionalidad.
- *Régimen de asistencia a clases*: pauta las condiciones de regularidad de asistencia a clases. Si bien el valor de la presencia cotidiana y la puntualidad es fundamental, a veces ignora las situaciones de estudiantes de familias migrantes o desplazadas; adolescentes que trabajan o ayudan en sus hogares; estudiantes embarazadas y madres; niños y niñas que ingresan avanzado el ciclo lectivo; y estudiantes de culturas que tienen pautas de organización del tiempo diferente a la de la escuela.
- *Régimen de calificación, evaluación y promoción*: regula las condiciones generales para acreditar el aprendizaje, asignarle un valor y disponer los niveles de calificación para pasar al grado siguiente. También suele determinar procedimientos para recuperar aprendizajes y ampliar sus posibilidades de promover. No está siempre garantizado que lo que se evalúa sea lo que se haya enseñado; y muchas veces los criterios de calificación son objetivos sólo en un plano formal, con muchos márgenes de discrecionalidad. Cuando no incluye formas de evaluación más integrales y acumulativas y alternativas de promoción por ciclos, resulta un obstáculo para una trayectoria educativa sin tropiezos.
- *Régimen de convivencia o disciplina escolar*: frecuentemente, este régimen dispone la formulación de un reglamento de nivel escolar aunque no siempre tiene en cuenta patrones culturales sobre «lo correcto» ni mecanismos para incluir estas perspectivas en su elaboración.

B – 23 CURRÍCULOS FORMALES PROFUSOS Y SATURADOS

Con impacto en las dimensiones:

			D4	D5
--	--	--	----	----

Desde hace años las fundamentaciones pedagógicas de los currículos han aceptado

oficialmente enfoques constructivistas, centrados en el desarrollo de capacidades más que en la acumulación de contenidos memorísticos. Sin embargo, las aperturas de contenidos que estos mismos documentos presentan, elaboradas desde otra lógica que remite al saber disciplinar, continúan planteando el proceso formativo desde los contenidos, fragmentándolos por disciplinas y niveles, renunciando a intervenir desde la enseñanza para promover los procesos de integración y desarrollo cognitivo de base amplia. Como resultado, y aún luego de varias reformas curriculares, ha sido muy dificultoso despojar a los currículos vigentes en gran parte de los países de la región de un vasto despliegue de contenidos conceptuales. En varios países de la región se enuncian más de 300 estándares que deben alcanzarse en primer grado, y se los define como «mínimos» o «básicos», suponiendo que aún queda tiempo libre para la «contextualización curricular».

Con ello, los currículos resultan una enunciación de alta complejidad para los docentes. La atención de los estándares propuestos en esos currículos, que integran las evaluaciones nacionales, plantea una gran tensión entre el tiempo cotidiano y las prescripciones curriculares, que se resuelve con un tratamiento superficial, episódico y acelerado de los temas. El gran decisor curricular acaba siendo el almanaque, y la actividad de enseñanza recorre los contenidos priorizando cobertura a profundidad, con bajas posibilidades de generar aprendizajes duraderos. Dos agravantes completan un panorama delicado: el primero es que al «no haber tiempo» para incorporar los saberes y prácticas locales, se les ratifica un lugar de menor valor; el segundo, es que los estándares curriculares se convierten en parámetros para las evaluaciones que determinan las calificaciones y la promoción, aun cuando no hayan podido ser guías para una enseñanza eficaz.

En la experiencia de los maestros, las lógicas curriculares, administrativas y laborales operan simultáneamente integrándose en una representación y una experiencia unívocas de su trabajo. Por ello, ante las restricciones generadas por la excesiva carga curricular, ellos se apropian, reconstruyen y construyen las prácticas según se los permite la cultura institucional (Ezpeleta, 1989), muchas veces sin discriminar lo que es básico e imprescindible de todo lo deseable. El resultado es que el *currículum* real de las escuelas suele ser un recorte muy empobrecido del currículum formal, una sumatoria de partes poco articuladas que se

tratan de manera superficial y acelerada para «terminar el programa» en lugar de ser un proceso armónico continuado a lo largo del itinerario escolar de un alumno.

B – 24 INADECUADO DIAGNÓSTICO Y MONITOREO DE LOS PROCESOS DE EXCLUSIÓN

Con impacto en las dimensiones:

D1	D2	D3	D4	D5
----	----	----	----	----

El uso de información en la gestión educativa forma parte de un conjunto más amplio y complejo de interacciones que constituyen el vínculo entre el mundo de la política y el del saber técnico. Ambas esferas tienen lógicas determinadas por sus funciones específicas, pero también por perfiles y formación profesional muchas veces diferentes. En muchos casos, esas diferencias parecen dificultar que los responsables de gestionar el sistema utilicen exhaustivamente los datos estadísticos, a la vez que contribuyen a que se subutilice la información producida por los sistemas estadísticos confiables y oportunos.

En casi todos los países existen mecanismos de recolección y procesamiento de los datos ya normalizados, en muchos casos con modernos soportes tecnológicos que facilitan su explotación. Sin embargo, ocurre muchas veces que la abundancia de datos no hace posible identificar y representar comunicativamente la información que permite interpretar un proceso o situación. El tratamiento de los problemas de calidad de los datos por separado de las condiciones y prácticas de uso para la gestión educativa puede devenir en el desarrollo de políticas con mucha inversión en recursos que no resuelven los problemas estructurales, e incluso pueden incorporar dificultades adicionales.

Un ejemplo interesante al respecto es el desarrollo de sistemas nominales de información. Recientemente, algunos países han orientado su política de información hacia el desarrollo de estos sistemas de información nominalizada de los estudiantes, contando con un registro único e individual de cada niño, niña y adolescente que asiste o asistió a la escuela. Los tres países de la región que participan en la iniciativa han sido protagonistas de estos procesos. Si bien estos desarrollos han permitido alcanzar mayores niveles de transparencia en la cantidad de inscritos, este cambio ha implicado para estos tres países una

pérdida significativa de indicadores relevantes para el análisis de la eficiencia interna del sistema educativo. En el caso de Brasil y Bolivia, la implementación de un sistema nominal implicó la pérdida del dato de alumnos repetidores. En el caso de Colombia, la situación es aún más grave, ya que perdieron el registro de la condición final de los estudiantes: el sistema no registra cuántos alumnos finalizan el ciclo escolar en condición de promovidos o no promovidos.

El uso insuficiente o inadecuado de la información disponible limita varias funciones clave: diagnosticar con precisión y en el marco de la meta de política educativa que se prioriza; construir indicadores que resuman y den sentido a los datos aislados; reconocer la dinámica de las trayectorias escolares que perfilan los indicadores estáticos; identificar territorios o unidades educativas de atención prioritaria en función de esos indicadores; monitorear los procesos y primeros resultados de las estrategias, programas y políticas.

B – 25 INSATISFACTORIA RELEVANCIA Y EFICACIA DEL APOYO A LAS ESCUELAS CON MAYORES DESAFÍOS

Con impacto en las dimensiones:

	D2	D3	D4	D5
--	----	----	----	----

La construcción de un sistema educativo equitativo en sus resultados de inclusión requiere actuar a tiempo y con herramientas adecuadas en las escuelas donde esos resultados están comprometidos. La gestión del sistema educativo en apoyo a estas escuelas aún debe lograr un delicado equilibrio que no niegue la autonomía escolar y tampoco las deje libradas a la propia inercia actual.

La ampliación de la obligatoriedad y la consecuente inclusión masiva de poblaciones previamente excluidas, la expansión de las demandas de formación que se depositan en la escuela para hacer frente a un mundo más complejo y las problemáticas sociales nuevas –o tal vez más antiguas pero ahora visibilizadas– son procesos que concurren en que el apoyo tradicional (a cargo de supervisores y directores) ya no sea suficiente. Recientemente, en toda la región se han creado variedad de nuevos cargos y funciones profesionales para asesorar en la enseñanza y en la gestión institucional. Tales cargos se agregan a la trama previa de mediaciones entre la conducción central y la escuela: asesores pedagógicos,

directores territoriales, equipos de profesionales de la salud (sicólogos, fonoaudiólogos, terapeutas, sicopedagogos), animadores socioculturales; no obstante, los resultados permanecen con pocas variaciones.

Ciertos modos de concebir y actuar la función de asesoramiento pueden inhibir su potencial y convertirse en un obstáculo: confusión al identificar sin información objetiva los procesos y resultados sobre los que actuar; transmisión de elementos teóricos que terminan saturando a los docentes y obligando a que deban hacer procesos de integración y adaptación para los cuales no están preparados y tienen escaso tiempo; demasiado apego al discurso «correcto»; y escasa atención a las evidencias de la tarea pedagógica (cuadernos de clase, evaluaciones, tareas para el hogar, gestión del grupo clase). Los perfiles profesionales que realizan el apoyo a menudo trasladan el enfoque clínico en su formación, por lo que tienen tendencia a considerar las situaciones individualmente (ya sea en la persona de cada estudiante o de cada docente) más que a apreciar los procesos y resultados en una forma sistémica. Si estos perfiles se concentran sólo en los aspectos académicos del conocimiento del docente, no se incluyen otros elementos relevantes como las condiciones de organización de los grupos, creencias y representaciones de los docentes o pautas de comunicación institucional.

Adicionalmente, algunos de estos intentos superadores han perdido su impulso por falta de recursos presupuestarios, por escasez de acciones de capacitación, por ineficacia de las estrategias aplicadas y otros procesos que llevan a la burocratización de su acción y su neutralización en las inercias del sistema.

Agrupamiento 2: Financiamiento insuficiente

B – 26 RESTRICCIÓN PRESUPUESTARIA PARA ATENDER LAS CONDICIONES GENERALES DEL SISTEMA

Con impacto en las dimensiones:

D1	D2	D3	D4	D5
----	----	----	----	----

En los últimos lustros, la mayoría de los países de la región destinó recursos crecientes al sector en números absolutos y como participación de la riqueza generada en cada país. No obstante, el

nivel de esfuerzo de inversión financiera sectorial tiende a ser más bajo que el de países más desarrollados. En tanto América Latina y el Caribe destinan poco más del 14,4 % del gasto público total y el 4,5 % del PIB a la educación, los países más desarrollados de América del Norte y Europa asignan 12,4 % y 5,3 %, respectivamente. Además, la situación es muy dispar al interior de la región (actualización propia a partir de Morduchowicz, A. y Duro, L. (2007)).

La Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) coordina la Iniciativa Metas 2021, cuyo objetivo es mejorar la calidad y equidad educativas y la inclusión social. CEPAL (2010) llevó a cabo el costeo de dichas metas y concluyó que al finalizar, el gasto educativo adicional respecto a la situación actual para cumplir las metas ascendería a casi 58.000 millones de dólares anuales. Si bien bajo la óptica actual esta cifra impresiona, debe tenerse en cuenta la gradualidad. Así, en 2021, respecto del año anterior, el incremento solo sería de 10.500 millones de dólares. Si se consideran las proyecciones de crecimiento de la región y la meta que el mismo programa propone de incrementar un 0,1 % del PIB anualmente hasta el 2021, América Latina podría encaminarse a la prosecución de las acciones necesarias para ello.

El financiamiento es una condición para superar algunas barreras como la escasez de escuelas o pagar el personal docente requerido para ampliar la cobertura y mejorar distintos aspectos del servicio, pero debe ser considerado como un instrumento para lograr objetivos y no como un fin en sí mismo. En el análisis de los procesos de las últimas décadas emergen dos aspectos que merecen consideración política:

- El financiamiento educativo suele estar atado a los ciclos económicos aunque de manera desigual: registran cierto crecimiento gradualmente en ciclos positivos de la economía –en general con mayor lentitud que el incremento de los recursos fiscales– y sufren con mayor rapidez los efectos de corrección en los ciclos de estancamiento. Muchas veces estos ajustes son efecto de la inflación, con consecuencias graves porque impiden una adecuada programación de acciones que –como las de escolarización– deben ser planificadas en el mediano plazo.
- La cooperación internacional se ha convertido en un actor clave en materia de financiamiento

para superar la exclusión. En general, el financiamiento propio de cada país se debe destinar casi totalmente a los gastos corrientes que permiten el funcionamiento del servicio, y los desafíos de cobertura y calidad dependen en buena medida de la cooperación. En ciertos casos ese apoyo se ve afectado por problemas de articulación de los programas con las líneas de acción nacionales, esterilizándose muy buenas oportunidades y —en muchos casos— subutilizando los recursos asignados. Si bien se han registrado avances en la materia, siguen siendo parte de la agenda de los próximos años los lineamientos y acuerdos consagrados por la Declaración de París Sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo.⁴¹

En la mayoría de los países de la región, cuando se observa la distribución de los recursos entre los diferentes niveles, se advierte que la mayor parte

⁴¹ Declaración aprobada por el Foro de Alto Nivel reunido en París en febrero-marzo de 2005.

de los fondos se destinan a la educación primaria. Aun así, la intensidad de la asociación entre el esfuerzo de inversión en educación primaria y la riqueza de los países es bastante débil, lo que matiza la prioridad que numerosos países otorgan a este nivel. Sin embargo, en cuatro de los siete los países más ricos de la región (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay) la educación secundaria es la que detenta la mayor participación en el gasto educativo total. La correlación entre el porcentaje del gasto en el nivel dentro del gasto total y la riqueza en PIB per cápita del país se hace más fuerte.

Si bien en la región, en los últimos años, las iniciativas y programas educativos han dado sus frutos para incrementar la escolarización de la población, el crecimiento de las matrículas en la educación inicial y secundaria no fue acompañado por un incremento proporcional de la inversión pública en el sector. En paralelo, han sido poco eficaces para mejorar la calidad de los aprendizajes.

NOTA 8 Aporte conceptual: cuánto invertir y cómo distribuir

CUÁNTO INVERTIR Y CÓMO DISTRIBUIR: DOS ASPECTOS DEL FINANCIAMIENTO EDUCATIVO

El análisis del financiamiento educativo se puede dividir en dos aspectos. El primero concierne a la cantidad de recursos que se destina al sector como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) o del gasto público total de un país o región. El segundo está relacionado con los criterios de distribución de ese gasto, que deberían seguir principios de eficiencia y equidad.

¿CUÁNTO CUESTA MEJORAR NUESTROS SISTEMAS EDUCATIVOS?

En promedio, el esfuerzo financiero que realizan los países de la región es dispar y bajo en comparación con el de los más desarrollados. Las mayores desigualdades se presentan en la educación inicial y secundaria: en ambos niveles aún están pendientes el desafío de la universalización y, sobre todo en el segundo, de un servicio de calidad. Por ello, en tanto instrumento que permite viabilizar acciones de política, el incremento de los recursos destinados al sector es una condición necesaria para ampliar y mejorar el servicio.

Para responder al interrogante de la magnitud requerida se debe dividir el problema en dos aspectos:

el cuantitativo y el cualitativo. A pesar de todas las complejidades que pueden aparejar los distintos cálculos, la arista cuantitativa es menos dificultosa de resolver pues la estructura de costos de cada sistema y la demanda efectiva y potencial permiten proyectar la necesidad financiera para incrementar la cobertura. Así, conociendo los parámetros correspondientes, los procedimientos técnicos para calcular los recursos necesarios para ampliar la cobertura se encuentran disponibles y son más o menos estándares. Por lo tanto, es posible aproximar las cifras de los recursos necesarios para ese fin.

Ahora bien, para dar solución a la faz cualitativa hay que considerar el tipo de servicio que requiere la escolarización de los NFE o en riesgo de abandonarla. Es probable que tenga algunas características socioculturales y económicas específicas que impliquen un mayor costo para lograr su inclusión o continuidad. Es por ello que responder a esta cuestión necesita de definiciones que escapen al financiamiento básico del sistema educativo. En otras palabras, la estimación de la inversión necesaria que permitiría mejorar el sistema no puede hacerse sin establecer, con objetivos claros y contundentes, las políticas, proyectos y acciones concretas para lograr las metas.

En condiciones ideales, el financiamiento de un servicio de calidad debería ser el resultado del cálculo

de todos los recursos que se puedan identificar para lograr este objetivo. Estas necesidades parecerían superar el interés o la voluntad y, en varios casos, la posibilidad de satisfacerlas. Debido a esto hay algunos países que ya hace algún tiempo prevén metas nacionales de inversión educativa en sus constituciones o leyes; y otros se han sumado en los últimos años. En ciertos casos las normas establecen que se destine a educación un porcentaje del PIB y, en otros, del gasto público total. En la práctica, en algunos países estas regulaciones se cumplen y en otros no.

No siempre se trata de la mejor opción, ya que se vincula el financiamiento sectorial a los vaivenes de la macroeconomía. No obstante, parecería ser la segunda en un orden de alternativas posibles.

A su vez, en los países federales o sistemas educativos que tuvieron procesos de descentralización las nuevas normas también tomaron en cuenta la distribución de los recursos al interior del país. Estas reglas permiten regular y coordinar el esfuerzo entre los distintos niveles de gobierno.

CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS

Pero apelar al mayor financiamiento no es suficiente: insistir en la cantidad total de dinero sin reparar en su forma de distribución, podría dificultar el logro del objetivo del derecho a una educación de calidad para todos.

En primer lugar, se debería avanzar hacia una asignación más eficiente de los recursos que tenga en cuenta la magnitud de lo destinado a educación y su desempeño. En otras palabras, en el plano de la micro asignación de recursos, es necesario promover acciones costo-efectivas. En general, los avances a nivel macro se concentraron en la asignación de mayores recursos, pero no en su eficiente utilización.

En segundo lugar, uno de los acuerdos centrales con los que contamos en educación es que nuestros sistemas escolares son inequitativos. Por lo tanto, la distribución del financiamiento educativo debería seguir criterios de equidad. En sociedades tan desiguales como las nuestras la pauta no debería ser la igualdad de recursos (por alumno) sino más bien la consideración de los distintos costos de escolarización según el contexto en que se desarrolla el servicio. Solo así se podría nivelar el punto de partida que permita que todos los niños cuenten con igualdad de oportunidades para alcanzar elevados niveles mínimos de resultados.

En América Latina, algunos países han emprendido acciones que consideran la equidad en la distribución

de los recursos. Por ejemplo, a nivel macro, primero el Fundef y luego el Fundeb brasileños instauraron un mecanismo de distribución que se basa en la matrícula y pondera el costo estimado del estudiante en cada ámbito territorial, modalidad, nivel y grado de enseñanza. Además, establecieron un gasto por alumno mínimo que debe ser cumplido en todo el país.

A nivel micro, Chile cuenta con la Subvención Escolar Preferencial (SEP). Desde la década del '80, en este país el financiamiento en el sector estatal se basa sólo en la cantidad de estudiantes en cada establecimiento y distribuye el mismo monto por cada alumno. La nueva política mencionada asigna una transferencia adicional por sobre la asignación tradicional a las escuelas que tengan en su matrícula estudiantes prioritarios, es decir, que se encuentren en una condición socioeconómica desfavorecida. Esta política permitiría compensar los problemas de inequidad que se generaron a partir del esquema que comenzó en los años '80.

INCREMENTAR LOS RECURSOS Y TAMBIÉN LA EFECTIVIDAD DE SU USO

Como instrumento, el financiamiento educativo es una de las herramientas más importantes de las que se dispone: los recursos permiten viabilizar políticas que mejoren el servicio. El incremento promedio en el financiamiento educativo en la región que se dio en los últimos lustros permitiría generar ciertas condiciones mínimas para una educación de equidad y calidad. Pero el crecimiento ha sido para el conjunto. Mirados en forma individual, países como Guatemala, Ecuador, Nicaragua y Perú, que destinan menos del 4% del PIB al sector, deben incrementar en mayor medida el esfuerzo en comparación al resto.

Sin embargo, no hay razones para sostener que el aumento de los recursos por sí solo impacte, mágicamente, en el desempeño. Como se señaló, el financiamiento es un instrumento cuyo fin es promover condiciones necesarias, pero no es una condición suficiente ni un objetivo en sí mismo. Por ello, una vez alcanzada cierta magnitud, los logros son responsabilidad del diseño e implementación de las acciones de política y de su efectividad.

Hasta el momento, las discusiones y reclamos presupuestarios han girado en torno al incremento de la asignación, pero no al uso de la totalidad de los recursos. Así, no pocas veces, en el sector suele convivir la insuficiencia en la magnitud y la ineficiencia e inequidad en la distribución. A pesar de los cambios introducidos en los últimos años, todavía queda pendiente la necesidad de una mayor y mejor asignación de recursos para lograr una mayor cobertura con eficiencia y equidad.

Un debate clásico en el análisis del financiamiento educativo es el aparente conflicto entre estas dos últimas dimensiones: en algunos casos, perseguir la eficiencia impactaría de modo negativo en la equidad (y viceversa). No obstante, en los últimos lustros, los analistas encontraron que esta disyuntiva no estaría presente cuando, como en nuestros sistemas, hay tanto ineficiencia como inequidad. En estos casos, es posible: a) mejorar la equidad, sin reducir la eficiencia; b) mejorar la eficiencia, sin reducir la equidad o c) mejorar ambas a la vez.

Es más, desde un punto de vista social se puede considerar eficiente incluir a toda la población a un sistema de calidad, ya que las externalidades que genera la educación benefician a la sociedad en su conjunto.

REFERENCIAS:

Morduchowicz, A. (2010). Asignación de recursos en sistemas descentralizados de América Latina. IPEE-UNESCO.

B – 27 INEFICIENCIA Y SOBRECOSTOS DEL FRACASO ESCOLAR

Con impacto en las dimensiones:				
			D4	D5

El fracaso escolar manifiesto en la repetición y el cursado generan un sobre costo improductivo para el sistema: se paga dos (o más) veces por alcanzar un mismo grado o año de estudio. Esto incrementa, a su vez, el costo de «producir» un egresado, ya que se requieren más años de estudio por alumno que lo que se planifica. El gasto derivado de la repetición en Iberoamérica ascendería a 19.980,3 millones de dólares; es decir, tres veces el costo de las metas de cobertura universal desde el nivel inicial hasta el secundario inferior estipulado en las Metas 2021. Esto representa aproximadamente el 0,34 % del PIB regional y un 7 % del gasto educativo de Iberoamérica. Estas cifras se derivan de que en Iberoamérica, los recursantes representan casi el 13 % del total de la matrícula de esos niveles.⁴² Esta ineficiencia suele quedar oculta gracias a que el número total de alumnos se equilibra mediante el doble rostro del fracaso: el doble o triple cursado de los primeros grados se compensa con el abandono temprano antes de terminar los niveles obligatorios.

Así, mientras mayor es el fracaso escolar, más ineficiencias y sobre costos se generan en el sistema. En contextos de restricción de recursos como sucede en la región, se prioriza mantener a los alumnos en la escuela, aunque repitan. Sin embargo, la disminución del fracaso podría liberar recursos que se podrían destinar a incorporar nuevos alumnos al sistema.

⁴² Elaboración propia en base a datos de UIS-UNESCO.

Agrupamiento 3: Propuestas técnicas que no son eficaces y pertinentes para lograr la inclusión

B – 28 DIFICULTAD PARA GENERALIZAR COBERTURA EN EDUCACIÓN INICIAL

Con impacto en las dimensiones:				
D1				

La oportunidad de participar en un año de educación inicial se ve perturbada en varios sentidos que se han desarrollado en otras barreras: i) escasez de oferta en servicios educativos formales (insuficientes centros educativos, lejanos para algunas poblaciones, con irregular cobertura de los planteles docentes); ii) concepciones y prácticas docentes inadecuadas desde el punto de vista didáctico y desconocimiento de la situación de los niños que viven pautas culturales diversas de las escolares o que hablan otra lengua materna; iii) barreras socioculturales en relación con la obligatoriedad escolar en este nivel, que surgen por la divergencia de prácticas de crianza sobre el momento de alejamiento de los niños de sus familias; iv) presencia de costos directos de inscripción o materiales didácticos.

Muchos Estados no han podido generalizar una oferta educativa formal para todos los niños y niñas –principalmente por restricciones presupuestarias– y se ha buscado expandir la oferta con propuestas no formales, de mucho menor costo por estudiante, que incluyen participación comunitaria para contar con espacios físicos y con adultos que puedan cuidar de los más pequeños. A tal efecto se han desarrollado materiales didácticos para los niños y niñas que estructuran la propuesta pedagógica y también se ha avanzado en procesos de capacitación de cuidadores. Pero nuevas barreras aparecen en este formato educativo: creación

errática de los servicios, irregular acompañamiento a los voluntarios o cuidadores y dificultades en la entrega oportuna de los materiales para los niños. La oferta en su conjunto sigue siendo insuficiente, especialmente en las zonas rurales y en las periferias de las ciudades.

Algunas de estas barreras son comunes a las que provocan ingreso tardío en la educación primaria, y expresan desajustes en la transición entre la familia y el primer acceso al sistema educativo, especialmente complejo para sectores de la población cuya cultura es diferente a la cultura escolar (dominante en la escuela). En esos casos, la decisión de iniciar la escolarización –en el supuesto en que está cercana y disponible– para los niños pequeños puede encontrar resistencias adicionales, e incluso cierto desapego al inicio en la edad obligatoria.

Finalmente, y aún para muchos de los niños y niñas que asisten, una barrera menos evidente se construye desde el sistema educativo, cuando se sostiene una concepción de la educación inicial exclusivamente como preparatoria para la educación primaria y como pretendido garante de la superación del fracaso escolar. Así, las propuestas pedagógicas oscilan entre una inadecuada «primarización» (es decir, exigir o tener la expectativa de logros y procesos que corresponden a la educación primaria) que pone a los estudiantes a hacer trazos en cuadernos, memorizar letras, reproducir cálculos, por una parte; y un empobrecido «activismo», que pone a los alumnos a realizar tareas dispersas, de escasa significación conjunta y poca incidencia en la construcción de capacidades cognitivas y sociales. La cultura popular y originaria, y en muchos casos la lengua materna de los niños y niñas, tiene poco lugar. Las ofertas no formales que las buscan incluir suelen ser desvalorizadas por no contemplar (incluir) contenidos e incorporar en cambio rutinas escolares en la perspectiva de la preparación para la educación primaria.

B – 29 DIFICULTADES PARA OFRECER UNA ALFABETIZACIÓN EFICAZ AL INICIO DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA

Con impacto en las dimensiones:

			D4
--	--	--	----

El fracaso al inicio de la educación primaria se manifiesta como repetición que genera rezago. Según lo presenta el Informe Metas 2021 (OEI), la

repetición y la deserción son auténticos problemas de la educación iberoamericana. La repetición no nivela a futuro los aprendizajes; antes bien, sistemáticamente predice peores resultados que los que alcanzarán sus compañeros no repetidores, controlando otros factores personales. Los alumnos que han repetido uno o más cursos tienen peores resultados en las pruebas regionales de aprendizaje, con brechas significativas. Estas brechas al interior de cada país entre repetidores y no repetidores son mayores que las que existen entre los países con mejores y peores resultados en esas pruebas.

Al decir de Torres (1995), el sistema educativo utiliza la repetición como un mecanismo regular para lidiar con los complejos factores intra y extra-escolares que inhiben una enseñanza y un aprendizaje efectivos en la escuela. Esta situación es asumida por las instituciones escolares como un problema externo a su acción educativa y lo ubica en la familia y en el propio estudiante, con lo que las soluciones tendrían que venir desde afuera. Los padres de familia, por su parte, tienden a internalizar el punto de vista escolar aceptando los diagnósticos y vaticinios de los docentes respecto de las capacidades de aprendizaje de sus hijos.

Si bien la repetición es síntoma de baja calidad educativa, con frecuencia los padres de familia y muchas autoridades escolares asocian la repetición con seriedad, disciplina y altos estándares por parte de la planta directiva y docente del plantel. La percepción social puede llegar a ver la repetición como una suerte de ayuda, de «segunda oportunidad» que se ofrece a aquellos que, de todos modos, no son «aptos» o no están «maduros» para aprender.

La repetición en los primeros grados está estrechamente vinculada a problemas en la enseñanza de la lectura y la escritura. Esta está basada en comprensiones estrechas y atrasadas del lenguaje y de los procesos de aprendizaje infantil y está atada a viejos métodos pedagógicos. Los problemas relacionados con la enseñanza del lenguaje escrito se agravan dadas las otras condiciones que a menudo caracterizan a los primeros grados de la escuela en los países en desarrollo, tales como profesores sin calificación ni experiencia y falta de materiales instruccionales. La situación se exagera en contextos bilingües o multilingües como los que abundan en los países en desarrollo y en los que los alumnos (y, frecuentemente, los profesores) deben aprender (y enseñar) en una lengua que desconocen o no

dominan. La enseñanza inicial de la matemática también enfrenta serias restricciones, enmascaradas por un dominio aparente de algunos algoritmos, que no han propiciado la comprensión profunda del sistema simbólico lógico-matemático.

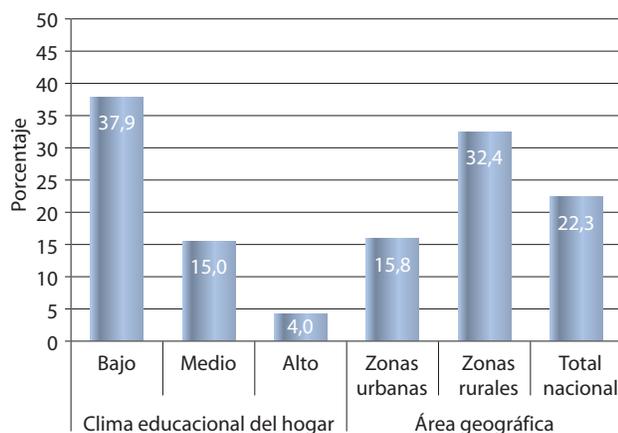
B – 30 DIFICULTADES PARA GARANTIZAR UNA EDUCACIÓN PLENA A LO LARGO DE TODA LA EDUCACIÓN PRIMARIA

Con impacto en las dimensiones:			
	D2		D4

El rezago avanzado, es decir tener dos o más años de desfase grado-edad, que afecta a 9 millones de estudiantes en la región, es producido por la acumulación de los fracasos del sistema educativo. En el quinto grado de la educación básica, 2 de cada 10 estudiantes están en esta condición y otros 2 de cada 10 tienen un año de desfase.

Este rezago en la educación primaria es una situación que afecta todavía con mayor gravedad a grupos particulares de estudiantes; por ejemplo 1 de cada 3 alumnos de 12 a 14 años que viven en zonas rurales tiene dos y más años de rezago, es decir que es muy probable que se encuentre cursando la educación primaria en vez de estar en la secundaria básica (Gráfico 28). Por su parte, para los estudiantes que tienen padres de bajo nivel educativo, la probabilidad de cursar con rezago es casi 10 veces superior a quienes tienen padres de alto nivel educativo.

GRÁFICO 28
Atraso escolar (dos y más años de desfase) entre estudiantes de 12 a 14 años, según clima educacional del hogar y áreas geográficas. 18 países de Iberoamérica. alrededor de 2006



Fuente: Metas educativas 2021: estudio de costos; CEPAL, Santiago de Chile, 2010.

Cuando los docentes deben trabajar con estudiantes con grandes diferencias de edad, por ejemplo al abordar contenidos de 5.º grado con alumnos de 10 y de 14 años, encuentran aumentada la dificultad propia de dar clase a grupos de rendimiento heterogéneo.

Algunos niños y niñas serán comparados con los demás, señalándolos como «lentos» o «estudiantes con dificultades», por lo que pueden verse más interesados en ocupar otros roles fuera de la escuela, donde su aporte sea más valorado. Las familias, especialmente las más pobres, pueden caer en el desaliento ante los esfuerzos que deben seguir realizando, y valorar de otra manera el costo de oportunidad de tener a sus hijos escolarizados, lo que puede traducirse en abandono abierto o en una permanencia menos interesada y con aprendizajes muy débiles.

B – 31 INADECUACIÓN DE LA PROPUESTA DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA

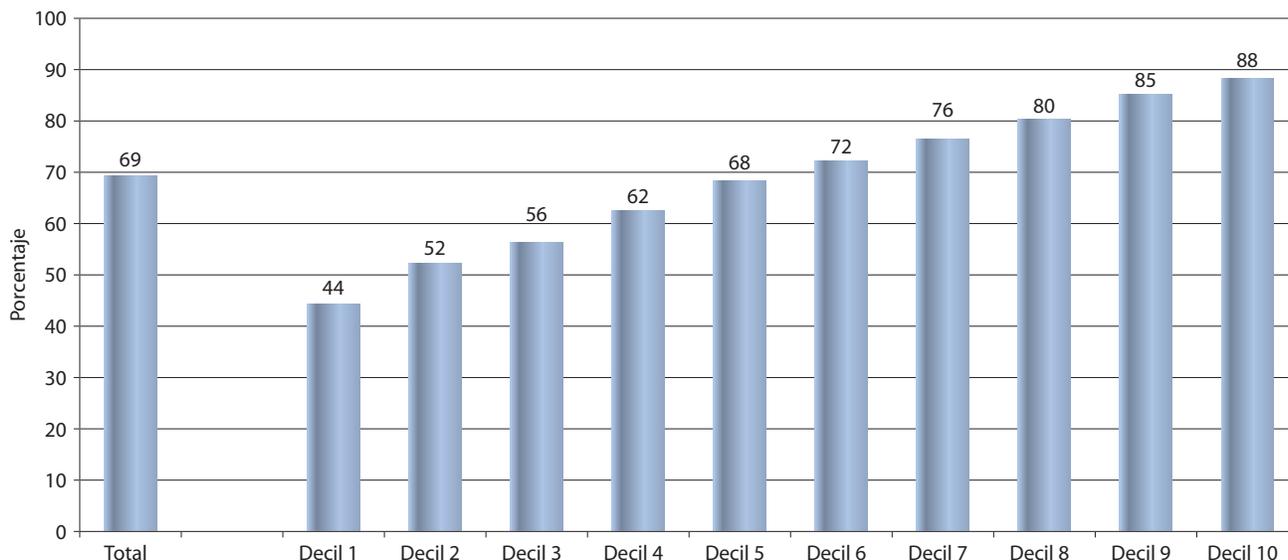
Con impacto en las dimensiones:			
		D3	D5

El sistema educativo en su conjunto (incluyendo a los expertos) ha fracasado hasta ahora en generar una propuesta organizativa que contenga a los jóvenes entre 11 y 15 años. Los países en la región han desarrollado acciones que permitieron el incremento del acceso a la educación secundaria básica, pero la retención de la matrícula hasta el final de la escolaridad obligatoria es aún una deuda pendiente. En particular, los estudiantes adolescentes de familias con menores ingresos son quienes menos chance tienen de seguir regularmente sus estudios: menos de la mitad del primer quintil han cursado en la edad oportuna, mientras que cuatro de cada cinco jóvenes del quintil de mayor ingreso están en esa condición (Gráfico 29). Apoyar la transición al inicio de la educación secundaria es una acción que beneficiará especialmente a los más pobres.

Pero los adolescentes que hasta hace pocos años no aspiraban a la escuela media ahora la transitan, lo que ha complejizado enormemente la dinámica escolar, con pocas previsiones de apoyo a los docentes para atenderla. Al mismo tiempo, esto ha puesto de manifiesto ciertas resistencias internas a esta incorporación, que se muestran en elevados niveles de fracaso y abandono al inicio de la secundaria.

GRÁFICO 29

Jóvenes de 15 a 19 años que progresaron oportunamente en el sistema educativo, por decil de ingresos. 18 países de Iberoamérica. Alrededor de 2006



Fuente: Metas educativas 2021: estudio de costos; CEPAL, Santiago de Chile, 2010.

Un obstáculo que plantea la entrada en la escuela secundaria es la escasa consideración integrada del alumno como un sujeto único inserto en un grupo determinado, sumada a la fragmentación del conocimiento entre las disciplinas, con la consiguiente pérdida del foco y la concentración. A esto se agrega una matriz institucional selectiva que basa la progresión en la escuela en un mecanismo inercial de aprobación de los años por asignaturas. Existe además la complejidad adicional surgida de la etapa subjetivamente compleja que transitan los alumnos de la escuela secundaria, pues en la pubertad comienzan a construir la identidad personal que internamente consideran deseable para sí mismos e inician los proyectos personales que la pueden concretar (Blos, 1989, Aberastury, 1991). El cambio drástico de la experiencia escolar respecto de la que traen del nivel educativo previo impacta en este proceso, pues es un enorme desafío ejercer un nuevo rol en una nueva institución, y los primeros pasos dejan huellas profundas.

B – 32 EDUCACIÓN RURAL DESVALORIZADA EN SU IDENTIDAD

Con impacto en las dimensiones:

	D2	D3	D4	D5
--	----	----	----	----

Los sistemas educativos enfrentan un gran desafío para organizar la oferta escolar obligatoria en todo

el territorio y especialmente en las zonas rurales. Las representaciones sociales vigentes abonan un enfoque que estipula como ideal de calidad educativa algunos atributos que tensionan a la educación rural. Los criterios vigentes de las escuelas urbanas en cantidad de estudiantes, en perfil de profesores, en organización de los grados y en propuesta curricular pasan a ser el parámetro de comparación para las escuelas rurales. Esa perspectiva representa como deficitaria la organización de la escuela rural y el grado múltiple o multigrado, propio de la organización de la escuela rural, suele ser minusvalorado al compararlo con un grupo clase graduado. Como consecuencia, se alimenta una tendencia a movilizar a los estudiantes que viven en zonas rurales hacia escuelas urbanas de pueblos o ciudades vecinas, generando altos costos recurrentes y a la vez con el inconveniente de separar a los NNA de su entorno de referencia.

Los docentes que acceden a la escuela rural por lo general no han recibido una formación inicial o continua específica; en muchos casos, el acceso a cargos docentes en las escuelas rurales se concibe como un punto de entrada al que se busca abandonar. En ocasiones, ni siquiera se cuenta con maestros titulados que acepten estos cargos, y la tarea de enseñar queda a cargo de personas con otras titulaciones o niveles educativos. Una

situación recurrente en la educación rural, y que da cuenta de esta falta de especificidad, es la gestión del multigrado de manera secuencial, con apego a la estructura graduada. Así, se enseñan 20 minutos a los alumnos de primer grado, a quienes se les deja una tarea; luego otros 20 minutos a los de segundo grado, otros 20 minutos a los de tercer grado y así sucesivamente. Este enfoque de la enseñanza, que desconoce otras estrategias más efectivas, limita en gran medida las oportunidades de aprender.

La baja valoración de la escuela rural y las dificultades para diseñar una oferta específica para la educación secundaria básica alimentan una tendencia de políticas y programas que movilizan a los estudiantes que viven en zonas rurales hacia escuelas urbanas de pueblos o ciudades vecinas o crean escuelas con internado o albergue. Estas alternativas deben ser cuidadosamente analizadas, tanto por la complejidad de sus costos recurrentes como por los efectos de separar a los NNA de su entorno de referencia.

B – 33 OFERTA ESCOLAR EMPOBRECIDA Y CONFUSA PARA LA POBLACIÓN INDÍGENA O BUENAS EXPERIENCIAS QUE NO PUEDEN ALCANZAR LA ESCALA NECESARIA

Con impacto en las dimensiones:

	D2	D3	D4	D5
--	----	----	----	----

Las oportunidades educativas de la población indígena son deficitarias, tanto si se mide la cantidad de años de estudio como la proporción de fracasos, y también adolecen en aspectos más cualitativos de pertinencia y relevancia cultural. Diversos factores se combinan para producir esta desventaja escolar, que se suma a las múltiples postergaciones y agravios sociales, económicos y políticos que padecen los pueblos indígenas en la región. En muchas ocasiones, la población afrodescendiente padece similares niveles de exclusión.

Condiciones materiales de funcionamiento de extremo deterioro. Las escuelas a las que pueden asistir los NNA indígenas y la mayor parte de los afrodescendientes suelen ser instalaciones precarias, en mal estado de conservación o localizadas en espacios no pensados para instituciones escolares. La oferta escolar suele ser insuficiente o alejada, en particular en educación inicial y secundaria básica. En muchos casos además las escuelas primarias son unidocentes

e incompletas, es decir que ofrecen solo tres o cuatro grados de educación. En estas condiciones se han observado casos en los que los alumnos repiten el grado no porque no hayan tenido buenos resultados, sino para asegurar la relación mínima maestro-alumnos y así mantener el ítem del maestro. Muy pocas veces se cuenta con material bibliográfico en las lenguas indígenas que presente propuestas culturalmente relevantes para todos los grados y para todas las áreas: lengua, matemática, ciencias sociales y naturales.

Con frecuencia, los cargos docentes tardan en cubrirse, tienen alta rotación y la cantidad de profesores indígenas es insuficiente para cubrir todos los puestos. En los países en que se prevé contratar personas de la comunidad como auxiliares docentes, esta práctica no está generalizada o dichos auxiliares tienen funciones imprecisas.

Propuestas escolares que no respetan al niño y la niña, por imposición o por confusión. Más allá de muchas formulaciones políticas y conceptuales, en las aulas sigue muy vigente la resolución inercial de la enseñanza de la lengua escrita en la escuela primaria a través del uso exclusivo del idioma hegemónico. Tampoco se reconoce que las matemáticas oficiales del currículo son un producto cultural peculiar no necesariamente universal. Muchos cargos son cubiertos con maestros que no conocen la lengua y la cultura de sus estudiantes y que no tienen metodologías para trabajar en esa condición. Incluso, muchos de ellos se encuentran aún atrapados por prejuicios y representaciones negativas o «compasivas» sobre los pueblos indígenas o afrodescendientes. En estas escuelas cobran fuerza todas las barreras socioculturales ya presentadas, con sus desacoples entre la cultura comunitaria y la escolar, el desencuentro de expectativas y los recelos mutuos.

Aún no han sedimentado con claridad las opciones de enseñanza que permiten alcanzar en estos contextos buenos resultados en la gran escala que sería necesaria. En particular, respecto de la enseñanza de las lenguas –cuando la lengua materna es diversa de la escuela– sobrevive una tensión entre la atención a aspectos metodológicos de la didáctica y posturas más ideológicas en relación a las relaciones entre lengua, cultura, escuela y poder. Al docente le toca mediar en esta tensión toda vez que toma decisiones pedagógicas, pero a menudo no tiene la formación suficiente para ello.



© UNICEF Belice/Villar

Hay además ciertas dificultades por situaciones locales: (a) la falta de tradición escrita de las lenguas indígenas, que además en muchos casos pueden presentar muchas variantes locales, lo que agrega confusiones sobre la lengua y – obviamente– las metodologías de enseñanza; (b) las diferentes condiciones de los alumnos en relación con la lengua al iniciar su escolarización, pues algunos llegan totalmente monolingües, otros hablantes de su lengua materna con distintos niveles de comprensión de la lengua oficial dominante, y otros bilingües con un suficiente nivel de capacidades de escuchar y hablar en ambas lenguas. Estas diversas situaciones terminan en una confusión metodológica con el riesgo de semilingüismo o bilingüismo sustractivo, de acabar por no saber bien ni una ni otra lengua. Finalmente, la desventaja lingüística se traduce en un pobre rendimiento académico y en una mayor probabilidad de fracaso.

Sistema educativo desatento a las necesidades y peculiaridades de estas poblaciones. Los enfoques curriculares agregan complejidad a las propuestas que las escuelas deben proponer a sus estudiantes indígenas o afrodescendientes. La resolución curricular más frecuente se basa en «permitir» o «indicar» la agregación de contenidos «locales» o «culturales» adicionales a los prescritos en los currículos oficiales. Esa sobreabundancia de contenidos aumenta la dificultad de la propuesta y refuerza la sensación de bajos logros (y capacidades) de estos niños y niñas.

En la región los currículos tienden a ser monoculturales, y dentro de ellos expresan y dan preeminencia a la cultura dominante. A su vez, los enfoques interculturales son incipientes en las propuestas curriculares y en la formación docente. Cuando se estudian los pueblos americanos, es frecuente que se los aborde con hechos episódicos de su historia remota, sin reconocerlo en su vitalidad actual. Con ello, todos los estudiantes pierden la riqueza de la diversidad multicultural de los países y de la región en su conjunto.

Los sistemas educativos en la región tienen numerosos fallos en la planeación e implementación de una estrategia general en relación con los maestros indígenas, que incluya formación docente inicial, continua y carrera docente. Esto se manifiesta en i) poca cantidad de maestros surgidos de los propios pueblos indígenas, sin estrategias de medio plazo que comiencen apoyando hoy a los estudiantes en la educación secundaria; ii) desajustes en la asignación de los maestros indígenas a los pueblos en los que se habla su lengua y, dentro de la escuela, a los grados más iniciales; iii) inadecuadas e insuficientes propuestas que integren con calidad a miembros adultos de la comunidad como referentes dentro de la escuela, mientras se desarrollan otras líneas de más largo plazo para contar con maestros indígenas.

Por su parte, existen importantes vacíos estadísticos para avanzar en el conocimiento de la

situación y en la planeación de su mejora sustentable. En general se dispone de dos fuentes, las estadísticas educativas y los censos de población, pero ambas con limitaciones importantes: (i) las primeras porque suelen basarse en datos suministrados por los docentes como informantes únicos, con el riesgo de distorsión por prejuicios y sesgos culturales; y (ii) los censos por la desactualización producto de su carácter decenal.

B – 34 BAJA COBERTURA Y EFICACIA DE LAS PROPUESTAS PARA REINSERTAR ESTUDIANTES QUE ABANDONARON

Con impacto en las dimensiones:

	D2	D3		
--	----	----	--	--

Algunos de los adolescentes o niños que abandonan la escuela la han dejado ya en los últimos años de la primaria; otros lograron concluir este nivel e intentaron iniciar la escuela secundaria pero fracasaron y otros directamente ni lo intentaron. Distintas acciones se dirigen a reparar este abandono y a reincorporar a estos NNA al sistema educativo: programas masivos de transferencia condicionada de ingresos que exigen matricular a los NNA, políticas para erradicar el trabajo infantil o adolescente, ampliación de oferta escolar de nivel secundario en zonas rurales y creación de modalidades alternativas (semipresenciales, multimediales, en horarios flexibles), entre otras medidas que pueden impulsar el regreso a la escuela de los estudiantes que abandonaron y que en su casi totalidad tienen rezago escolar. No obstante esos esfuerzos, los datos estadísticos muestran que las tendencias de escolarización no registran reincorporaciones significativas una vez desencadenado el proceso de abandono.

Nuevas expresiones de las barreras ya analizadas deben considerarse en este punto: las escuelas de educación común o de régimen general encuentran dificultades pedagógicas y organizacionales para atender la diversidad de recorridos. La presencia de estudiantes que se han desapegado del sistema educativo, con mayor edad que la normativa y con experiencias de vida probablemente muy adversas, resulta difícil de procesar positivamente. Las escuelas en las que se sigue encarando la tarea docente con la expectativa o ilusión del estudiante promedio, se ven particularmente sensibilizadas y dificultadas para trabajar pedagógicamente con estos alumnos: las profecías de un nuevo fracaso

suelen ser el guión preestablecido, que sin una renovada enseñanza tienden a cumplirse.

Desde otra modalidad escolar los elevados niveles de fracaso en los servicios educativos de jóvenes y adultos muestran que las estrategias de superación, alternativas o compensadoras, pueden reproducir mecanismos de exclusión que esta población ya ha padecido. Pese a sus intenciones innovadoras, muchos servicios en esta oferta tienen modalidades poco flexibles, con fuertes analogías organizativas con el sistema educativo que ya los expulsó, tanto en la organización del tiempo escolar, la propuesta curricular segmentada y poco relacionada con las necesidades vitales de los que abandonaron la escuela común, y la ausencia de apoyos específicos que permitan a los estudiantes superar las dificultades académicas y de vinculación que sufrieron en el proceso previo de escolarización.

B – 35 DIFICULTAD PARA ATENDER LA POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD EN FORMA OPORTUNA Y PROFESIONAL

Con impacto en las dimensiones:

D1	D2	D3	D4	D5
----	----	----	----	----

Los NNA con discapacidad enfrentan barreras adicionales para acceder y permanecer en la escuela, y más aún para participar de oportunidades educativas que desplieguen al máximo sus potencialidades. En las dificultades en el proceso de acceso de la población con discapacidad se combinan distintos tipos de barreras. Entre las socioculturales se encuentran las representaciones vigentes, prejuicios y estigmatizaciones de la sociedad sobre las personas con discapacidad, que inevitablemente afectan los esfuerzos familiares por la escolarización. Las barreras económicas inciden por el costo incremental para el presupuesto hogareño que implican los servicios de salud y atención para una persona con discapacidad. También hay múltiples barreras en la oferta educativa, en cuanto a la cercanía, la disponibilidad de equipamiento y recursos específicos y la escasez de docentes que puedan encarar eficazmente prácticas inclusivas. El Informe Global sobre Discapacidad, elaborado por la Organización Mundial de la Salud en 2011, reseña la amplitud y profundidad de estas barreras, especialmente las simbólicas, que limitan la educación para los NNA con discapacidad.

Muchos países de la región buscaron dar acceso a la educación a las personas con discapacidad a partir de la creación de servicios educativos propios, denominados en general «educación especial». Estos servicios expresaron, por una parte, la decisión de asignar recursos financieros, físicos y humanos para atender las necesidades de esta población y, por otra parte, pueden considerarse como itinerarios escolares totalmente encerrados en esta modalidad. Cabe señalar que es frecuente que los estudiantes con discapacidad y sus familias, en función de las experiencias de discriminación que viven en la sociedad, tengan preferencia por las escuelas especiales y su entorno de pares. Si bien esta perspectiva debe reconocerse como parte de un largo proceso de reconocimiento de la situación de las personas con discapacidad y de creación de un enfoque de abordaje en el marco de los derechos humanos, a la vez puede ser una barrera a resolver para encarar el enfoque inclusivo que se ha construido en los años recientes.

En cuanto a las barreras de permanencia, los niños que acceden a ofertas de educación especial pueden llegar a transitar largos períodos, incluso hasta su adultez, pero en muchos casos sin alcanzar ningún tipo de titulación. Las propuestas pedagógicas a las que acceden pueden estar ocupadas casi en su totalidad por aspectos de autovalimiento y desempeño de la vida diaria, con mucha menor presencia de actividades estimulantes de aprendizaje que apuntalen el despliegue de sus capacidades.

La variedad de discapacidades que pueden sufrir los niños, niñas y adolescentes representa un desafío para el sistema educativo, especialmente cuando se abre la perspectiva de atenderlos en las escuelas comunes, ya sea en las aulas generales o específicas. La población con discapacidad motora suele enfrentar barreras de accesibilidad física (gradas sin rampas, muebles no adecuados, baños estrechos); la población con discapacidad visual o auditiva –sin compromiso cognitivo– suele enfrentar escasez de recursos requeridos para la comunicación (desde materiales en braille hasta docentes que manejen lenguas de señas). Un tema muy delicado se plantea con las discapacidades que implican compromiso cognitivo: la fuerte inercia a considerar patológicos unos ritmos diferentes de aprendizaje lleva a una sobreestimación de la magnitud del así llamado «retardo mental leve», lo cual también ha sido descrito en el citado informe global. Con ello se produce un doble perjuicio: por

una parte muchos niños que son así etiquetados ingresan inadecuadamente a circuitos de educación especial sobrecargando ese subsistema, que no puede atender bien a quienes necesitan en forma efectiva una atención profesional adicional. Por su parte, las discapacidades múltiples y las discapacidades mentales severas y profundas suelen tener centro en los servicios de salud; en esos casos pueden relativizarse las expectativas puestas en la formación.

Como resumen, la atención educativa de la población con discapacidades enfrenta fenómenos de insuficiencia y de inadecuación de la oferta que se pone a su disposición. Las familias con niños con discapacidad suelen disponerse a complicados y largos traslados a escuelas de educación especial o tienen que negociar bilateralmente con las escuelas de educación común para que los incluyan. Sumado a las estigmatizaciones habituales que pesan sobre estos NNA adolescentes, estos factores desalientan la demanda por la escolarización completa.



© UNICEF Honduras/2010/Pirozi

Capítulo 3

Estrategias para superar la exclusión educativa

Encuadre sobre propósitos y ámbitos de las estrategias

Los capítulos anteriores han presentado la magnitud, caracterización y perfil de la exclusión educativa y han desarrollado las barreras que la construyen y perpetúan. El presente capítulo integra ese conocimiento formulando propuestas con la perspectiva y la vocación de actuar para superar esas barreras y para reconvertir el perfil de la exclusión educativa en realidades de inclusión.

La envergadura del desafío de la escolarización total, oportuna y plena para todos, la inclusión efectiva que garantice el derecho a la educación de todos y todas se ubica en el plano de la acción de los Estados nacionales y de la cooperación internacional a su servicio. Las políticas, estrategias o programas de acción positiva de los Estados son la herramienta concreta a partir de la cual se orienta la construcción o mejora de un escenario, se asignan recursos y se movilizan personas y grupos para la tarea.

Propósitos de las estrategias: puentes a construir y daños a reparar

A lo largo del camino que los NNA tienen que transitar en la escuela, hay varios desvíos, tramos deteriorados, accesos restringidos y zonas de detención obligada para algunos. La idea de itinerario escolar, que aparece frecuentemente en este estudio, busca sintetizar ese largo proceso que implica cumplir la escolaridad –paso a paso– conforme a un mapa principal ya establecido.

Para posibilitar el ejercicio pleno del derecho a la educación, los Estados necesitan allanar los obstáculos que ese camino impone hoy a muchos NNA a la vez que deben mejorar las condiciones para entrar y mantenerse en ese camino hasta alcanzar la meta que en cada país se determine legalmente como educación obligatoria. Resulta una contradicción plantear que un recorrido es obligatorio y que luego los dispositivos que debieran facilitarlos vayan dejando afuera o demorando a la mitad de la población a atender.

Pero favorecer el ejercicio del derecho a la educación es una tarea en la que se necesita pensar integralmente en las personas, desde la perspectiva de todo su ciclo de vida. Por ello, eliminar los obstáculos del itinerario escolar requiere atender la exclusión social y educativa de los NNA en situaciones difíciles en forma especial y articulada con otros sectores sociales, procurando contener y mitigar la gravedad de esa situación.

¿Para quiénes hay que mejorar las condiciones de su itinerario escolar?

- Para todos los NNA, en los casos de población rural (en especial la que vive en espacios de amplia dispersión), población indígena (en particular, las niñas y adolescentes), población afroamericana, población en situación de pobreza o marginalidad urbana extrema, personas que tienen discapacidades que dificultan su acceso y permanencia en las instituciones educativas o población migrante o en situación de desplazamiento por eventos de violencia.
- Para los niños y niñas pequeños (en adición o no a las condiciones anteriores), en los casos de quienes padecen trabajo infantil, abandono por parte de los adultos, involucramiento en situaciones judiciales, abusos y violencia familiar, situaciones de desnutrición comprobada, enfermedades de largo o difícil tratamiento, discapacidades no atendidas, extrema precariedad económica o migración por situaciones de violencia o de trabajo familiar.
- Para los adolescentes (en adición o no a las condiciones anteriores), en los casos donde hay trabajo adolescente (en especial el riesgoso), conductas adictivas, entornos y prácticas de violencia, maternidad o paternidad.

En los siguientes apartados se hilvanan una serie de estrategias dirigidas a la remoción de las barreras que dificultan o impiden la escolarización y así generan exclusión del derecho a la educación. Las políticas educativas necesariamente integran diversas estrategias, ya que en cada situación de exclusión inciden distintas barreras. Y, a su vez,

TABLA 12 Puntos clave del itinerario escolar: accesos a cada nivel educativo

Cuidar paso a paso el itinerario escolar significa TENDER PUENTES ...		
– <i>Garantizando el acceso de todos los niños y niñas a por lo menos un año de educación inicial, en la edad que corresponde a la normativa de su país, para participar de una propuesta que desarrolle las capacidades cognitivas y sociales de dicha edad.</i>		1,7 millones de niños y niñas necesitan vacante para cursar la educación inicial.
– <i>Impulsando el acceso oportuno a la educación primaria, con la sola condición de cumplir los requisitos de edad que cada país se fije.</i>		Por lo menos 800.000 ingresan en forma tardía a la escuela primaria sin haber cursado educación inicial.
		1,4 millones que tienen edad de estar en primaria están inscriptos en educación inicial.
– <i>Identificando y reincorporando a la escuela primaria a los estudiantes que no hayan podido completarla, integrándolos de la manera más eficaz y precoz que sea posible, con apoyos específicos para permitirles completar sus estudios.</i>		2,4 millones de niños y niñas entre 11 y 15 años abandonan la escuela entre dos años calendario.
– <i>Protegiendo el acceso inmediato, universal y exitoso a la educación secundaria, inmediatamente después de terminar la educación primaria, en la forma más cercana (en lo geográfico y sociocultural) que sea posible.</i>		El 4,2% de los 7,3 millones de estudiantes del último grado de primaria abandona en el tránsito a la secundaria (sin incluir Brasil). Como mínimo 100.000 estudiantes en edad de asistir a la secundaria básica abandonan la escuela antes de completar la primaria.
– <i>Identificando y reincorporando a los estudiantes y alumnas que no hayan completado su escuela secundaria básica, integrándolos de la manera más inmediata y adecuada que sea posible en un esquema de apoyos que les permita completar sus estudios sin agregar demoras.</i>		1,9 millones de niños y niñas en edad de asistir a la secundaria básica están fuera de la escuela.

las políticas sociales tienen un diálogo recíproco de servicio con las políticas educativas: ambas deben potenciarse para lograr mayor justicia.

Los elementos que se desarrollan en este capítulo presentan como orientación general una síntesis de buenas prácticas y de diseños conceptuales, es decir abordajes sostenidos en desarrollos de las variadas disciplinas y técnicas vinculadas

a la gestión educativa. Para sistematizar y seleccionar las propuestas se han tenido en consideración algunos criterios vinculados a los desafíos de esta iniciativa:

- Direccionarse claramente a la inclusión educativa, sustentada en una propuesta didáctica e institucional integrada desde las perspectivas de los NNA.

TABLA 13

Puntos clave del itinerario escolar: fracaso escolar en cada nivel educativo y en las transiciones

Cuidar paso a paso el itinerario escolar significa EVITAR CAÍDAS Y REPARAR DAÑOS...		
<p>– <i>Previendo y evitando</i> las situaciones de fracaso escolar a las que se ven expuestos en mayor medida los niños y niñas de los sectores sociales más desaventajados o que atraviesan situaciones excepcionalmente difíciles. En particular, la acumulación de rezago que deriva del fracaso en los primeros grados y la mayor probabilidad de abandono al avanzar en la educación primaria o básica.</p>		<p>Cada año, 7,5 millones de niños en la educación primaria adquieren condición de rezago o agravan la que ya padecían.</p> <p>3,6 millones de niños y niñas cursan primer grado con rezago. El 60% ha adquirido o agravado su rezago en este grado.</p>
<p>– <i>Paliando y reparando</i> los efectos acumulados de los fracasos previos que han padecido los estudiantes, procurando como mínimo fortalecer su autoestima personal y su confianza en sí mismos, potenciando el desarrollo de sus capacidades de aprendizaje, vinculándolos positivamente con sus grupos de referencia de grado y de edad, y de ser posible, generando instancias alternativas para reducir el rezago con el que cursan la escuela primaria.</p>		<p>Entre los grados 4 y 6 hay 3,3 millones de niños que cursan con dos años de rezago y 3,3 millones con tres y más años de rezago.</p> <p>En 6.º grado, asisten con edad teórica 1,2 millones menos que en 1.º grado, producto de las experiencias de fracaso y abandono a lo largo de la primaria.</p>
<p>– <i>Andamiando la transición</i> entre la educación inicial y la primaria, así como entre los ciclos de la educación primaria, con medidas que eviten los incrementos de fracaso que se evidencian en estas transiciones.</p> <p>– <i>Andamiando la transición</i> entre la educación primaria y la secundaria, generando dispositivos que eviten el agudo pico de fracaso que padecen los estudiantes en el primer año de la educación secundaria básica.</p>		<p>En primer grado fracasan anualmente 2,3 millones de niños.</p> <p>Entre el primer y segundo año de la secundaria básica hay una caída cercana al 10% de la matrícula, que repite o abandona: cerca de un millón de estudiantes por año.</p>
<p>– <i>Previendo y evitando</i> las situaciones de fracaso escolar a las que se ven expuestos en mayor medida los adolescentes de los sectores sociales más desaventajados o que atraviesan situaciones excepcionalmente difíciles, atendiendo en forma oportuna las dificultades para aprobar regularmente el ciclo lectivo.</p>		<p>Cada año, 5,2 millones de adolescentes en la secundaria básica adquieren condición de rezago o agravan la que ya padecían, acumulándose con el rezago previo y alcanzando 14,6 millones en este nivel.</p>
<p>– <i>Paliando y reparando</i> los efectos acumulados de fracasos previos que han padecido los estudiantes, procurando como mínimo fortalecer su autoestima personal y su confianza en sí mismos, potenciando el desarrollo de sus capacidades de aprendizaje, vinculándolos positivamente con sus grupos de referencia de grado y de edad y, de ser posible, generando instancias alternativas para atenuar el rezago con el que cursan la escuela secundaria.</p>		<p>Entre los grados 7 y 8 hay 2,2 millones de adolescentes que cursan con dos años de rezago, y 2,1 millones con tres y más años de rezago.</p>

Fuente: procesamiento propio en base a datos del UIS-UNESCO.

- Posibilitar una ejecución gradual y sencilla para permitir los procesos de apropiación e involucramiento de docentes, familias, equipos técnicos y funcionarios.
- Tener plasticidad para su implementación en los distintos escenarios de aplicación de la estructura de ciclos y niveles vigente, así como para los ámbitos rurales o urbanos.
- Poseer factibilidad y razonabilidad técnica, en el sentido de apoyarse en las competencias profesionales existentes de los docentes y equipos del sistema educativo.
- Tener en cuenta la sustentabilidad financiera de corto y mediano plazo.
- Incluir la perspectiva de aceptación y legitimación de la comunidad como proceso dialógico atento a la protección de los derechos de la infancia y adolescencia.

Por las características de este informe regional, se da preferencia a la inclusión de formulaciones generales sin referir especialmente a ningún país.

La especial relevancia del proceso de acuerdos gubernamentales y de alianzas interinstitucionales para la orientación hacia las Metas 2021 liderada por la OEI ha sido destacada en este capítulo, insertando las metas, objetivos generales y específicos en cada bloque vinculado.

Para referenciar la lectura de este apartado, el Cuadro 6 articula las barreras presentadas en el capítulo anterior con las estrategias que se desarrollan en el presente apartado. Tanto las barreras como las estrategias se desarrollan organizadas por los ámbitos y agrupamientos establecidos en el análisis.

CUADRO 6 Resumen de barreras y estrategias para superar la exclusión

ÁMBITO 1 – Barreras económicas por restricción de ingresos familiares			ÁMBITO 1 – Estrategias para superar barreras económicas: progresar en mayor justicia de recursos y posibilidades		
Agrupamiento de barreras	Barreras		Agrupamiento de estrategias	Estrategias	
1. Insuficiencia de ingresos para la subsistencia	B.1	Insuficiencia extrema de ingresos familiares	1. Balancear ingresos familiares	E.1	Implementar programas de transferencias condicionadas de ingreso
	B.2	Tensión con el costo de oportunidad para asistir a las escuelas		E.2	Neutralizar el costo de oportunidad que propicia el trabajo infantil
2. Dificultad para afrontar costos de escolarización	B.3	Dificultad para llegar y estar en la escuela	2. Suplir costos de escolarización	E.3	Cubrir los costos de acceso y permanencia en la escuela (transporte y nutrición)
	B.4	Dificultad para contar con los insumos para la escuela		E.4	Proveer materiales para la asistencia cotidiana a clases (uniformes y útiles escolares)
	B.5	Dificultad para afrontar costos de matrícula		E.5	Eliminar todo costo de matriculación en la educación obligatoria

ÁMBITO 2 – Barreras socioculturales en la demanda por educación			ÁMBITO 2 – Estrategias para superar barreras socioculturales: enriquecer la perspectiva social sobre el derecho a la educación		
Agrupamiento de barreras	Barreras		Agrupamiento de estrategias	Estrategias	
1. Desajustes de representaciones sobre el derecho a la educación	B.6	Posturas retraídas para demandar o ejercer el derecho a la educación	1. Fortalecer la comprensión entre los actores del sistema educativo	E.6	Implementar una estrategia sistemática de comunicación para remover barreras socioculturales
	B.7	Diferencias entre la cultura sostenida en la escuela y las culturas populares, que no se dialogan ni integran		E.7	Integrar pedagógicamente contenidos y pautas culturales locales
ÁMBITO 3 – Barreras de oferta escolar			ÁMBITO 3 – Estrategias para superar barreras de oferta: promover escuelas comprometidas con la inclusión		
Agrupamiento de barreras	Barreras		Agrupamiento de estrategias	Estrategias	
1. Escuelas que no cuentan con recursos materiales suficientes	B.8	Falta o deterioro de edificios escolares	1. Crear condiciones materiales de funcionamiento y vincularlas con el aprendizaje	E.8	Atender la necesidad de edificios escolares
	B.9	Equipamiento didáctico empobrecido o inexistente		E.9	Posibilitar equipamiento didáctico para su uso intenso
	B.10	Ausencia o escasez de libros adecuados		E.10	Garantizar la presencia de abundantes libros para aprender
2. Escuelas donde se generan o toleran mecanismos de discriminación	B.11	Equipos docentes débiles o sin consolidar	2. Convertir los procesos de organización escolar en oportunidades para la inclusión	E.11	Potenciar equipos directivos y docentes
	B.12	Procesos de organización escolar que producen segregación encubierta		E.12	Evitar procesos de discriminación en inscripción y configuración de grupos clase
	B.13	Tiempo lectivo escaso y desaprovechado		E.13	Aprovechar al máximo la jornada escolar
3. Escuelas que posibilitan escasas oportunidades para aprender	B.14	Docentes con poco dominio de metodologías eficaces de enseñanza	3. Ampliar las oportunidades de aprender para los estudiantes	E.14	Activar las competencias de enseñanza de los docentes en ejercicio

ÁMBITO 3 – Barreras de oferta escolar			ÁMBITO 3 – Estrategias para superar barreras de oferta: promover escuelas comprometidas con la inclusión		
Agrupamiento de barreras	Barreras		Agrupamiento de estrategias	Estrategias	
3. Escuelas que posibilitan escasas oportunidades para aprender	B.15	Prácticas de evaluación erráticas y procedimientos de promoción con arbitrariedades	3. Ampliar las oportunidades de aprender para los estudiantes	E.15	Mejorar prácticas de evaluación y su vínculo con la promoción
	B.16	Docentes que tienen dificultades para organizar la enseñanza en grupos diversos		E.16	Organizar el grupo clase para el aprendizaje cooperativo
4. Escuelas con clima vincular y pedagógico deteriorado	B.17	Normas escolares ajenas y no trabajadas con los estudiantes	4. Instalar un clima escolar productivo, respetuoso y tolerante	E.17	Plantear normas claras, comprensibles y relevantes
	B.18	Clima escolar competitivo, comunicación agresiva		E.18	Comunicarse en forma fluida y considerada, con y entre los estudiantes
	B.19	Prejuicios negativos sobre las capacidades de los estudiantes		E.19	Remover la inercia escolar en la reproducción de prejuicios sobre los sectores excluidos
ÁMBITO 4 – Barreras políticas, técnicas y de financiamiento del sistema educativo			ÁMBITO 4 – Estrategias para superar barreras políticas, técnicas y de financiamiento: gestionar el sistema educativo hacia metas de inclusión		
Agrupamiento de barreras	Barreras		Agrupamiento de estrategias	Estrategias	
1. Oferta educativa faltante, escasa, inadecuada, burocratizada	B.20	Brechas de oferta escolar en determinados niveles y localizaciones	1. Revitalizar la organización de la oferta educativa	E.20	Organizar la oferta escolar alcanzado a toda la población, con estrategias orientadas a resultados
	B.21	Formación docente que no prepara para la inclusión		E.21	Orientar la formación docente inicial hacia la superación de la exclusión
	B.22	Debilidades de reglamentación que aumentan riesgos de exclusión		E.22	Reglamentar adecuadamente los procesos escolares para la inclusión

ÁMBITO 4 – Barreras políticas, técnicas y de financiamiento del sistema educativo			ÁMBITO 4 – Estrategias para superar barreras políticas, técnicas y de financiamiento: gestionar el sistema educativo hacia metas de inclusión		
Agrupamiento de barreras	Barreras		Agrupamiento de estrategias	Estrategias	
1. Oferta educativa faltante, escasa, inadecuada, burocratizada	B.23	Currículos formales profusos y saturados	1. Revitalizar la organización de la oferta educativa	E.23	Priorizar el currículo hacia el desarrollo de capacidades
	B.24	Inadecuado diagnóstico y monitoreo de los procesos de exclusión		E.24	Usar la información educativa como recurso
	B.25	Insatisfactoria eficacia del apoyo a las escuelas con mayores desafíos		E.25	Asistir a las escuelas específicamente para que aumenten la inclusión
2. Financiamiento insuficiente	B.26	Insuficiente financiamiento para atender las condiciones generales del sistema	2. Proteger y ampliar el financiamiento	E.26	Financiar el sistema educativo
	B.27	Ineficiencia y sobrecostos del fracaso escolar		E.27	Financiar el sistema para ampliar la cobertura y disminuir el fracaso escolar
3. Propuestas técnicas ineficaces para lograr inclusión	B.28	Dificultad para generalizar cobertura en educación inicial	3. Desarrollar una pedagogía racional para superar la exclusión	E.28	Generar oportunidades variadas para la educación inicial
	B.29	Dificultades para ofrecer una alfabetización eficaz al inicio de la educación primaria		E.29	Amparar el primer tramo de la educación primaria
	B.30	Dificultades para garantizar una educación plena a lo largo de la primaria		E.30	Posibilitar la progresión hasta terminar la educación primaria
	B.31	Inadecuación de la propuesta de la educación secundaria		E.31	Proteger la transición hacia la secundaria básica
	B.32	Educación rural desvalorizada en su identidad		E.32	Producir dispositivos para apoyo a la educación rural

ÁMBITO 4 – Barreras políticas, técnicas y de financiamiento del sistema educativo			ÁMBITO 4 – Estrategias para superar barreras políticas, técnicas y de financiamiento: gestionar el sistema educativo hacia metas de inclusión		
Agrupamiento de barreras	Barreras		Agrupamiento de estrategias	Estrategias	
3. Propuestas técnicas ineficaces para lograr inclusión	B.33	Oferta escolar empobrecida y confusa para la población indígena o buenas experiencias que no pueden alcanzar la escala necesaria	3. Desarrollar una pedagogía racional para superar la exclusión	E.33	Producir dispositivos de el desarrollo y progreso en la educación intercultural y bilingüe
	B.34	Baja cobertura y eficacia en la reinserción de estudiantes que abandonaron		E.34	Producir dispositivos de apoyo a los procesos de reinserción
	B.35	Dificultad para atender la población con discapacidad en forma oportuna y profesional		E.35	Producir dispositivos de apoyo a la población con discapacidad

ÁMBITO 1 – Estrategias para superar barreras económicas: progresar hacia mayor justicia en recursos y posibilidades

La escasez de ingresos limita tanto el acceso y la permanencia en el sistema educativo como el acceso a la salud y el logro de umbrales nutricionales básicos. Es por ello que las políticas a llevar a cabo incluyen, aunque exceden, a las educativas. Los programas de transferencias de ingreso, en particular los que los distribuyen bajo ciertas condiciones de asistencia a la escuela por parte de los beneficiarios, se han generalizado en la región como estrategia aceptada de corregir las desigualdades de posición, redistribuir los recursos tributarios y posibilitar un nivel mínimo de subsistencia en los grupos familiares. Evidentemente, para que estos programas tengan éxito, es necesario contar con la disponibilidad de escuelas cercanas para los niveles determinados como obligatorios, y se deben estudiar los costos directos e indirectos en que deben incurrir las familias más pobres para incorporar y sostener a sus hijos en la escuela.

Las experiencias recientes en políticas de protección social se van consolidando con la inclusión de transferencias monetarias junto con distintas medidas para favorecer el acceso a prestaciones sociales relevantes como salud, nutrición, protección jurídica y educación. Algunas han priorizado fuertemente estímulos y apoyos a la demanda por educación y al sostenimiento del esfuerzo familiar para enviar a sus hijos a la escuela. No obstante, si no se superan los actuales cuellos de botella internos del sistema educativo que hoy se manifiestan en los quiebres de los itinerarios escolares de los más pobres, no bastarán las políticas de protección social para garantizar el cumplimiento de la obligatoriedad y, en última instancia, el derecho a la educación. Por ello, este ámbito de estrategias debe alinearse con los que corresponden a la oferta escolar y la política educativa: ambas son necesarias y centrales para una plena sinergia para la protección integral de todos los derechos de la infancia.

Estas estrategias se organizan en dos agrupamientos: (1) el que se dirige a los ingresos familiares; (2) el que busca atenuar los costos directos de la escolarización.

Agrupamiento 1: Balancear ingresos familiares

E – 1 IMPLEMENTAR PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS DE INGRESO (CONDICIONADAS O NO CONDICIONADAS)

Los PTC consisten en la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza o extrema pobreza con la condición de que estas cumplan con ciertos compromisos asociados a mejorar su capital humano. Algunos de esos programas requieren la asistencia a la escuela y la visita periódica a un centro de salud, en la cual se reciben orientaciones acerca de nutrición y del cuidado de la salud. Otros, además, estipulan la asistencia de los adultos a charlas o talleres de orientación acerca de temas diversos (Cecchini y Madariaga, 2011) o a sesiones de aprendizaje y formación para mejorar las probabilidades de inserción en el mercado laboral (Villatoro, 2007). Sin embargo, existen PTC que se han centrado en la distribución directa de recursos a las familias, como ingresos sociales garantizados mínimos o básicos, sin agregar exigencias condicionadas.

Con sus similitudes y diferencias, unos y otros programas han buscado remover distintas barreras de acceso a servicios sociales de calidad en salud, nutrición y capacitación de adultos. Sin embargo, es importante destacar que la implementación de estos programas debería prever que no se ejerza presión suplementaria a través de mayores responsabilidades sobre los docentes que ya trabajan en las escuelas o sobre el resto del sistema educativo.

Por otro lado, a pesar de compartir objetivos y maneras de actuar, los programas se diferencian en el uso y modalidades de pagos; en la determinación de los montos de la transferencia, su actualización y adaptabilidad a distintos contextos; en la manera en que se selecciona a los beneficiarios; en la participación de los distintos niveles de gobierno y del tercer sector; y en las reglas de egreso y en la duración de los programas.

Los programas condicionados tienen objetivos dobles. En el corto plazo disminuyen la pobreza de la población y en el largo refuerzan el desarrollo de capital humano (Handa y Davis, 2006). Esto implica un enfoque multisectorial que necesita de la articulación de distintos actores y órganos de gobierno (por ejemplo, la interacción de los ministerios de desarrollo y de economía).

Las metas 2021 proponen	
Meta general segunda	Lograr la igualdad educativa y superar toda forma de discriminación en educación.
Meta Específica N.º 2:	Garantizar el acceso y la permanencia de todos los niños en el sistema educativo mediante la puesta en marcha de programas de apoyo y desarrollo de las familias para favorecer la permanencia de sus hijos en la escuela.
Nivel de Logro al 2015	30 % de las familias que se sitúan por debajo del umbral de pobreza reciba algún tipo de ayuda económica.
Nivel de Logro al 2021	100 % de las familias que se sitúan por debajo del umbral de pobreza reciba algún tipo de ayuda económica.

E – 2 NEUTRALIZAR EL COSTO DE OPORTUNIDAD QUE PROPICIA EL TRABAJO INFANTIL

Las políticas de sustitución de ingresos a través de estímulos remunerados a la infancia o a las familias son altamente recomendadas para luchar contra el trabajo infantil, incluso cuando las remuneraciones sean mínimas.

El problema del trabajo infantil debería dejar de visualizarse como un problema social para comenzar a ser considerado un problema político de vulneración de derechos. Para abordar políticas de prevención y erradicación del trabajo infantil hay que sostener tres principios:

1. Derechos de infancia y trabajo infantil son excluyentes.
2. El trabajo infantil emerge por causas sociales que exigen una respuesta política.
3. La educación es el camino más efectivo de respuesta ante el problema.

Si bien entre 2004 y 2008 la región registró un crecimiento económico significativo, esta evolución no mostró un impacto importante en el descenso de la demanda de mano de obra infantil en el mismo período. Esto indicaría cierta inelasticidad entre ambas variables; es decir, el crecimiento

económico no se traduciría en una disminución en proporción similar del trabajo infantil. Los ministerios de trabajo y de desarrollo son los responsables de llevar a cabo las políticas que busquen erradicar este tipo de labor.

Se espera también que las mejoras generales de oferta de la escuela y del sistema educativo generen más oportunidades de inclusión para los estudiantes pobres que trabajan o que buscan trabajar, cooperando en revertir decisiones de abandonar la escolarización sin completar la educación obligatoria y aumentando también sus expectativas de futuro.

Tomar con recaudo las becas estudiantiles. Es necesario encontrar, en cada contexto, el monto que logre cumplir la triple misión de cubrir los gastos directos de la escolarización, minimizar los costos de oportunidad y maximizar la calidad. En ese sentido, la beca debe guiarse más por las características socioeducativas, las canastas de consumo y los mercados de trabajo locales, que por estándares internacionales. Esta política es responsabilidad del ministerio de educación.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que las becas no fueron concebidas como una manera de solventar gastos directos de escolarización. Esto sería un paliativo para quien, de todos modos, aun sin esa compensación habría concurrido a un establecimiento escolar (Morduchowicz 2009). Si los estudiantes provienen de hogares que están debajo de la línea de indigencia, no es el mejor de los atractivos proveerlos solo de recursos que son suficientes para cubrir un gasto que, de no concurrir a la escuela, igual no hubieran tenido que hacer.

Hay veces que a priori no existiría un costo de oportunidad y sin embargo se decide asignar becas a los alumnos; más aun, en algunos casos, con un notable grado de eficacia en el cumplimiento de los objetivos que las originaron. En rigor, cuando ello sucede, lo que hace la implementación de la beca es crear el costo de oportunidad monetario donde no lo había, para que la familia o el joven consideren en sus cálculos la (in) conveniencia de actuar de una manera y no de otra.



© UNICEF Guatemala/2007/Versiani

Agrupamiento 2: Suplir costos de escolarización

E – 3 CUBRIR LOS COSTOS DE ACCESO Y PERMANENCIA EN LA ESCUELA (TRANSPORTE Y NUTRICIÓN)

Transporte. Existen distintas formas de apoyar la asistencia cotidiana a clases que pueden preverse especialmente para que los niños muy pequeños accedan a la educación inicial y para que los adolescentes accedan a la educación secundaria básica cuando hay oferta incompleta en su radio de influencia:

- Crear un sistema exclusivo de transporte escolar.
- Subsidiar el transporte público (algún tipo de cospel o boleto escolar).
- Asignar recursos a las familias o a la escuela para pagar ese costo.
- Distribuir bicicletas, caballos u otros medios de locomoción adecuados para el uso de NNA.

En muchos países, la legislación asigna al nivel municipal las competencias sobre el transporte escolar y también la responsabilidad general de obtener recursos para financiarlo.

NOTA 9 Estrategias para atender el transporte escolar en Colombia

Para el caso de Colombia, la estrategia de transporte escolar se implementa de maneras muy diversas en las entidades territoriales. En términos generales prevalece la contratación de un tercero para prestar el servicio a los estudiantes que así lo requieran. Por su parte, en el 14 % de los casos se utilizan los vales, bonos o tiqueteras para el pago del transporte colectivo como herramientas para implementar la estrategia de transporte escolar. El 12,3 % de las entidades territoriales certificadas implementan la estrategia con vehículos propios. En menor medida se emplean la entrega en especie de medios de transporte a los estudiantes (8,2 %) y los subsidios en dinero a padres y alumnos (3,3 %). Otras modalidades que se ponen en práctica, en especial en las secretarías de educación departamentales, es girar recursos directamente a los establecimientos educativos, subsidiar la compra de combustible para los vehículos o asumir el salario de los conductores.

Alimentación escolar. La decisión de brindar servicios nutricionales en la escuela, especialmente en las que atienden a población en situación

de pobreza, es generalizada en la región. También hay muchos organismos de la cooperación internacional y entidades nacionales privadas que actúan para proteger el acceso a la alimentación y que encuentran en la escuela el canal fundamental para atender regularmente a grandes contingentes de personas, en una ventana crítica de su desarrollo y con beneficios para el estado general de salud de los niños y niñas. Esto no desconoce que es crucial garantizar la nutrición adecuada en momentos previos a la escolarización, en la primera infancia.

La prestación concreta que se brinda a los estudiantes puede variar entre suplementos nutricionales, desayuno o merienda común o reforzada (copa de leche más alimento sólido), o comidas completas. Este tipo de prestación del servicio nutricional, de carácter directo en la escuela, tiene ventajas de logística y cobertura. No obstante ello, en los últimos años se ha instalado la preocupación por preservar la situación familiar de la comida compartida, proveyendo víveres o recursos monetarios para que los niños, niñas y adolescentes coman en su hogar.

Por otro lado, la planificación de la alimentación de los escolares –en la escuela o en su hogar– puede concentrarse en los aspectos presupuestarios y organizativos, o puede incluir aspectos de una atención nutricional más científica, incluyendo incluso alimentos especialmente preparados, micronutrientes o dietas de aplicación metódica.

En ese sentido, considerando que la alimentación en la escuela no es una política educativa sino una política sanitaria y social, es realmente importante consolidar las estrategias desde esa perspectiva integral evaluando la calidad de los procesos y resultados con criterio social y comunitario. La ponderación de las distintas estrategias para garantizar la situación nutricional de los niños, niñas y adolescentes amerita un abordaje propio, en un estudio específico, en función de sus importantes repercusiones.

Por eso mismo, en caso de mantenerse en el ámbito escolar, es deseable que la responsabilidad presupuestaria y organizativa de esta función nutricional sea principalmente asumida por las áreas responsables de la gestión de políticas sociales. Esto implica como mínimo contar con personas que puedan ocuparse de la gestión de recursos y de la alimentación cotidiana, y que sean financiadas, capacitadas y supervisadas por las áreas con competencia específica.

NOTA 10 Estrategias para atender la alimentación escolar en Colombia

En Colombia, al respecto de la alimentación escolar existen una serie de directrices generales, emitidas por el MEN y el ICBF⁴³ que dan orientaciones para dar cumplimiento a lo estipulado en la Ley 1176 de 2007, en cuanto a la focalización de los establecimientos educativos oficiales, dando prelación a aquellos que atienden población en situación de desplazamiento, comunidades rurales e indígenas y a los establecimientos educativos con la mayor proporción de la población clasificada en los niveles 1 y 2 del SISBEN⁴⁴.

En muchas de las entidades territoriales se suministra, de forma adicional a lo entregado por el ICBF, una ración diaria de alimentos durante su asistencia a la jornada escolar en calidad de desayuno, refrigerio o almuerzo. Además, se brinda apoyo a las entidades territoriales para el uso de las diferentes fuentes de recursos destinados al programa de alimentación escolar (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Sistema General de Participaciones (SGP), recursos propios de los departamentos y municipios, inversiones de excedentes financieros del sector solidario y recursos de organismos internacionales que participan del programa de alimentación escolar como el Programa Mundial de Alimentos.

Alojamiento. En ocasiones en que la escolarización obligatoria aún no llega allí donde viven las personas aparece la necesidad de trasladar a los estudiantes hacia la escuela y posibilitar que vivan cerca de los servicios educativos. Esta modalidad puede ser «privada» y se concreta a través de los esfuerzos familiares para mandar a niños o púberes a casa de abuelos, tíos, familiares, o simplemente a casas que brindan ese servicio, para que completen su educación primaria o secundaria hasta tanto se cree una oferta más cercana a su hogar. Aunque también puede ser «estatal», ya que en varios países de la región el Estado asume responsabilidades al respecto, creando diversas formas de internados o escuelas con hogar o albergues, donde los estudiantes viven durante el tiempo de clases, retornando a sus hogares con regularidad semanal, quincenal o mensual.

⁴³ ICBF: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

⁴⁴ SISBEN: Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales, Colombia.

Se entiende que estas soluciones han de ser contingentes y temporarias y que no pueden sustituir la creación de oferta donde esta no exista. Es necesario tener una ponderación cuidadosa de cuándo el alejamiento de la familia es realmente la única opción para garantizar el derecho a la educación, puesto que organizar la función de alojamiento significa un esfuerzo financiero elevado para el sistema educativo. Además, tomar la decisión entraña la responsabilidad de no afectar la necesidad del grupo familiar de mantenerse cercano, dentro de sus pautas culturales de crianza y dinámica de relación.

E – 4 PROVEER MATERIALES PARA LA ASISTENCIA COTIDIANA A CLASES (UNIFORMES Y ÚTILES ESCOLARES)

Uniformes escolares. Muchos países tienen uniformes escolares de costos relativamente elevados para los sectores más pobres: zapatos de cuero, faldas y pantalones de confección, camisas bordadas y sacos. Otros son más sencillos y llevan el guardapolvo o bata escolar. Para resolver la disponibilidad de uniformes hay países que han optado por distribuciones masivas y gratuitas de las prendas estipuladas como obligatorias, manteniendo como una constante la definición misma del atuendo. Sin embargo, esta decisión complica enormemente los procesos de administración (sobre todo cuando se trata de uniformes complejos): es necesario estimar la cantidad de prendas por talla, adquirir los insumos o las prendas terminadas, supervisar la producción con una temporalidad muy ajustada para cumplir con el ciclo lectivo, repartirlos a las escuelas y entregarlos a los estudiantes. En otros casos se consideran que las familias pueden atender estos costos mediante las transferencias condicionadas de ingresos o las becas.

La sugerencia aquí, para los países en que corresponda, es eliminar los uniformes que se solicitan como obligatorios para los estudiantes o simplificarlos lo más posible. Esta segunda opción permite disminuir la complejidad de la gestión que implica para un ministerio de educación, asegurar la confección o compra y distribución posterior, en tiempo y forma, de uniformes escolares de media o alta complejidad. Por ejemplo, establecer color de falda y pantalón y color de remera o blusa; o guardapolvos o batas escolares blancas, grises o celestes, que puedan ser adquiridas a escala masiva y con poca complejidad en su distribución y asignación.

Útiles escolares. Una disponibilidad básica de útiles escolares debe ser garantizada para aquellos estudiantes que no tienen posibilidades de adquirirlos. Esta disponibilidad requiere de recursos que se ejecuten en forma recurrente, y su llegada a manos de los alumnos puede garantizarse de muy diversas maneras: desde la compra centralizada y la posterior distribución, hasta la asignación de recursos a las entidades locales (ya sea regiones escolares o escuelas) para la adquisición de materiales para sus alumnos. Asimismo, en ciertos casos se considera que este gasto debiera quedar cubierto por las transferencias condicionadas, las becas escolares o algún tipo de asignación dineraria prevista para las familias.

NOTA 11 **Prestaciones sociales que ocurren en la escuela: tensiones con el tiempo educativo**

La forma en que están organizadas las prestaciones sociales –por ejemplo los servicios de alimentación en la escuela o la entrega de uniformes escolares– se traduce en una reducción del tiempo efectivo de clase y en una sobrecarga para los directivos y los docentes que opera en perjuicio de su posibilidad de dedicarse a las funciones pedagógicas, con el consiguiente detrimento de los aprendizajes de los estudiantes. Por su parte, la función central de los directivos de escuela es hacerse cargo de la conducción del equipo de enseñanza, dar respuesta a estándares nacionales de logro y mediar en las relaciones vinculares y comunitarias en la escuela, por lo que añadir a su tarea la articulación y gestión administrativa de recursos sociales resulta a todas luces excesivo.

Se considera necesario entonces regular y limitar estas demandas múltiples sobre la escuela. Por ejemplo, dentro de los programas de protección social es necesario prever financiamiento para gestores de programas y administradores de recursos (para la alimentación en la escuela, entre otros) que realicen con profesionalidad y apoyo específico las tareas que hoy caen sobre los directores.

E – 5 ELIMINAR TODO COSTO DE MATRICULACIÓN EN LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA

El Poder Legislativo de cada país debe garantizar la gratuidad de la educación obligatoria. La condición mínima para hacer exigible el cumplimiento de la asistencia escolar a lo largo

de la educación obligatoria a los adultos responsables de los NNA, especialmente los que viven en situaciones de pobreza, es que pueda accederse a un servicio gratuito.

Esto puede hacerse mediante programas que asignen a los establecimientos los recursos que provenían de las familias para que no haya una disminución de recursos y que la política se pueda llevar a cabo con menos oposición. Más allá del cobro de matrícula, otros gastos como la compra de textos escolares, uniformes, etc. también deberían ser erradicados en el caso de familias de escasos ingresos.

No está de más hacer hincapié en que la gratuidad no debe ser solo normativa sino que debe aplicarse de hecho. Son varios los países que la estipulan pero que muestran evidencia de cobros indebidos. Muchos de estos casos fueron puestos de manifiesto por organizaciones no gubernamentales y las defensorías del pueblo.

ÁMBITO 2 – Estrategias para superar barreras socioculturales: enriquecer la perspectiva social sobre el derecho a la educación

Las principales barreras socioculturales que se reiteran en estudios y discursos refieren a prácticas familiares contrarias a la escolarización oportuna o a mantener el esfuerzo de la permanencia escolar, a «escasa valoración» por la educación, e incluso a discriminación de género. No obstante ello, no hay dudas de que la acumulación de postergaciones y discriminaciones que afectan a las poblaciones rurales, indígenas, que viven en zonas de extrema pobreza urbana o que están en asentamientos precarios desplazados por la violencia, y las formas en las que sus integrantes sortean las dificultades de vida tienen incidencia en la relación con la escolaridad.

Pareciera difícil encontrar políticas que remuevan ese tipo de barreras tanto en el plano técnico como en el político, a causa de que se las percibe como inmutables e inmodificables o, por lo menos, inmovibles en el corto plazo. Esta apreciación, que deriva en una postura fatalista ante las propias familias así como al potencial de la propuesta pedagógica, no toma en cuenta que las representaciones sociales son construcciones

históricas. Por lo tanto, no se considera su plasticidad ni los factores de intervención al alcance de políticos, funcionarios y técnicos en educación.

El ejercicio del derecho a la educación se afianza con la valoración que la población haga de la escuela como ámbito donde concretarlo. Esto requiere fortalecer y estimular los esfuerzos familiares y comunitarios para sostener la escolarización, generando un ambiente social propicio a la inclusión total, oportuna y plena donde las tendencias de discriminación y segregación sean desvalorizadas.

Las estrategias aquí presentadas se organizan en torno a un único agrupamiento, que busca reparar los desajustes en las percepciones en torno al derecho a la educación, movilizándolo compromisos y motivación en la sociedad. Cabe destacar que otros abordajes más vinculados a estrategias integrales de protección social, como la modificación de legislación nacional de atención integral a la madre y al niño, o de seguridad jurídica en el acceso a derechos, son o pueden ser a futuro importantes puntales en la superación de barreras de acceso que padecen los grupos excluidos.

Nuevamente, el criterio de este informe ha sido concentrarse en las estrategias más vinculadas directamente con las responsabilidades y funcionamientos del sistema educativo, ya que en otros componentes de esta Iniciativa Global se profundizan los desarrollos, logros y desafíos pendientes de las acciones de protección social.

Agrupamiento 1: Fortalecer la comprensión entre los actores del sistema educativo

E – 6 IMPLEMENTAR UNA ESTRATEGIA SISTEMÁTICA DE COMUNICACIÓN PARA REMOVER BARRERAS SOCIOCULTURALES

Recrear/enriquecer la valoración de la escolarización por parte de todos los sectores sociales. Una estrategia de comunicación para remover barreras socioculturales debe diseñarse para ampliar los núcleos de las representaciones sociales que i) circulan en la sociedad e incluso en medios académicos y que naturalizan el fracaso escolar de los más pobres, ii) han construido los sectores excluidos, replegándose de su derecho a la educación, ejerciendo una suerte de «resistencia pasiva» y en ocasiones autoinculpándose por el fracaso escolar.

Para crear imágenes compartidas, remover estereotipos y esclarecer derechos, se requiere una comunicación social bien diversa de una campaña episódica, puntual, de las que suelen hacerse por ejemplo para el inicio de clases. Se requiere una comunicación social precisa en su orientación, diversa en sus herramientas, duradera en el tiempo y constante en los mensajes. Puede decirse que es una actividad sistemática de educación informal, que permite consolidar aprendizajes duraderos en el plano de las representaciones y de las conductas que se sustentan en ellas. (*Ver aporte conceptual Movilización para el cambio y representaciones sociales*).

Uno de los mensajes principales apunta a la remoción de los prejuicios sobre los más pobres, los habitantes de zonas rurales y los indígenas; en resumen, «los otros» que anidan en amplios sectores sociales, ratificados muchas veces por el sometimiento y autodiscriminación conveuidos por esos mismos grupos. Cabe señalar que para estructurar una estrategia comunicacional en este sentido UNICEF tiene una amplia legitimidad y consenso acumulado para convertirse en un promotor en alianza con los gobiernos y otras entidades.



© UNICEF Panamá/BELL

CUADRO 7

Ideas fuerza para comunicaciones dirigidas a familias, estudiantes y comunidad en general

Ideas fuerza para comunicación dirigida a las familias	
A tiempo en la escuela	Anotar a los niños y niñas en la edad obligatoria en la educación inicial y en el primer grado de la educación primaria. Ir todos los días a clases. Llegar temprano a la escuela. Tener organizado el momento para hacer las tareas para el hogar.
El aula, un espacio para crecer	Aprender en clase, con los compañeros, con los maestros, es una oportunidad para entrenar nuestra mente. Valorar las tareas escolares.
La escuela, un mundo de respeto mutuo	Participar en las actividades de la escuela. Escuchar y contar, comprender y hacerse entender. Promover diálogos cordiales y centrados en las cuestiones a resolver con directivos y docentes. Preocuparse por el cuidado de los hijos de todos. La educación es igualmente necesaria para mujeres y varones.
Hay un lugar para acudir	No dejar pasar el momento para plantear necesidades (escuelas más cercanas, otros turnos para la escuela, problemas de vacantes, conflictos dentro de la escuela).

Ideas fuerza para comunicación dirigida a los estudiantes	
Tu lugar es la escuela, todos los días	Perder días de escuela te aleja de tus propios logros. Ejercitarse, hacer las tareas, preguntar, preguntar, preguntar. Trata de descansar temprano que mañana hay que ir a clases. Presta tu carpeta al que falta, pídelo cuando faltas. Por el bien de tu hijo, termina la escuela.
Tus capacidades te hacen crecer	Tienes todo lo que se necesita para aprender: tú mismo, tus compañeros, tu escuela. A veces, no sale la primera vez, nos sentimos tristes... ¡pero nadie aprende a caminar de primer intento! Cuanto más usas tu cabeza/mente, mejor te va en la escuela. Aprende a pedir ayuda, no calles tus necesidades.
Cero burla, cero agresión	¿Quién necesita hoy en tu grupo una palabra de amigo? No te dejes maltratar. Te hacen daño y se empobrece el mundo. Acude a los adultos de tu escuela.

Ideas fuerza para comunicación dirigida a la comunidad en general	
Todos los niños y niñas son el futuro de nuestra comunidad	Representan lo mejor que podemos llegar a ser. Todos los adultos somos responsables del desarrollo de los niños y niñas. Cada vez que hacemos o permitimos que un niño tenga miedo, recortamos una rama de su futuro y del nuestro. La escuela, un espacio de paz.
Lugar para todos en la escuela obligatoria	La escuela obligatoria debe estar al alcance de todos. Cada progreso en la educación obligatoria es una muestra de que estamos mejorando como sociedad. La escuela sirve para superarnos como sociedad, y justamente por eso tiene que aportar cosas que a veces los padres no tienen posibilidad de dar.
Ni mejores ni peores, distintos	La escuela es un lugar para aprender la vida en comunidad. En la escuela, todas las culturas, etnias y lenguajes son valiosos.

Una adecuada combinación de canales masivos con canales más pequeños, que aproveche la trama de comunicaciones interna del sistema con la propia escuela y de esta con su comunidad cercana, construye condiciones para instalar con claridad la escolarización de todos, sin exclusión y con la calidad como meta socialmente anhelada y activamente sostenida.

Una buena estrategia comunicacional debería atender cómo enriquecer esas representaciones sociales sin confrontar, a través de la ampliación de sentidos para la movilización social a favor de la inclusión total, oportuna y plena.

NOTA 12 Estrategias de comunicación en Colombia

En Colombia, la campaña de comunicación «Ni uno menos», desarrollada desde 2005 y basada en la película del mismo nombre del director Zhang Yimou, busca divulgar y movilizar a la comunidad educativa en torno a la responsabilidad del Estado, la familia y la sociedad sobre el acceso y permanencia de la población en edad escolar hasta finalizar sus estudios. Tuvo un nuevo lanzamiento en 2009 con el lema «No hay excusa. Cada niño que no va al colegio es una oportunidad que se le niega a él y al país». En esta última ocasión se enfatizó la situación de los indígenas, personas con necesidades educativas especiales, afectados por la violencia, afrocolombianos y niñas, niños y jóvenes trabajadores (MEN, 2010).

El componente de movilización social de la campaña se llevó a cabo en 33 municipios que presentaban altos niveles de deserción y, al tiempo, bajas tasas de cobertura. Implicó diferentes actividades, como talleres sobre las causas particulares de deserción escolar, actos simbólicos, búsqueda puerta a puerta de población desescolarizada y firma de acuerdos entre la comunidad educativa y las autoridades locales.

E – 7 INTEGRAR PEDAGÓGICAMENTE CONTENIDOS Y PAUTAS CULTURALES LOCALES

Para amplios sectores de la sociedad, la cultura escolar es una síntesis de prácticas, contenidos e ideales que son diversos a los de su propia cultura. Lograr el derecho a la educación implica valorar ambas culturas, en varios sentidos: impulsar a las familias a empoderar el valor de su cultura; aceptar pautas culturales locales en la vida escolar;

integrar pedagógicamente contenidos y pautas culturales locales; y enfatizar el valor de la escolarización oportuna y hasta terminar la obligatoriedad.

Se apunta a generar un entorno receptivo en la escuela y una comunidad fortalecida para participar en la educación. Por ello es necesaria una combinación de apoyo técnico a los equipos de las escuelas para encarar esta tarea con la autorización para que en ellas puedan decirse algunos aspectos de la reglamentación de tiempo, espacio y contenidos, en función de los acuerdos con la comunidad. Los organismos con responsabilidad en la promoción social y los niveles locales de gobierno también tienen un amplio protagonismo para apoyar la vinculación hacia la escuela y la afirmación de las identidades particulares.

Impulsar desde la escuela el diálogo y reconocimiento intercultural. Se propone el camino de construir comunidades educativas (estudiantes, docentes y sus familias) que puedan interactuar en base al diálogo y al reconocimiento de sus propias pautas culturales y las de otros sectores, valorando a todas ellas en tanto expresión de una cultura que identifica a una comunidad o grupo dentro del marco más amplio de la sociedad. Ese diálogo es acumulativo, secuencial y variado en sus contenidos, pero tiene que considerar en todo momento un tema central: la inscripción oportuna de todos los niños, niñas y adolescentes en la escuela – aunque la familia los sienta «demasiado pequeños» o «demasiado grandes»–, su asistencia cotidiana a clases y su continuidad hasta completar la educación obligatoria.

La conflictividad local debe reconocerse y estudiarse. De alguna manera siempre involucra a la escuela: rivalidades territoriales, diferencias étnicas y cuestiones religiosas se manifiestan en la escuela tanto como en la sociedad. Una cuestión esencial que puede trabajarse en la escuela, imprescindible tanto para crear un clima propicio para el aprendizaje como para mejorar la calidad de vida en una comunidad, es la formación en el diálogo tolerante y en el rechazo a las burlas y toda forma de discriminación y juicio prejuicioso sobre los demás.

En esta estrategia, los equipos de la escuela – en contacto y con apoyo de entidades locales de gobierno y civiles– procuran contactar y dialogar

con referentes de la comunidad en que se inserta para profundizar el conocimiento de las pautas culturales. Aprenden así a poner amarras y puntos de referencia entre la cultura escolar (determinada en gran parte por el currículo y por la identidad cultural de los docentes) y la cultura local. En muchos casos la escuela tendrá que definir procesos graduales y formalizar acuerdos que se monitoreen, por ejemplo generar un proceso secuenciado para llegar al cumplimiento estricto de los horarios; adecuar formas de organizar las entradas, salidas y recreos; y flexibilizar el almanaque anual, reconociendo días o períodos en los que la comunidad realiza actividades clave y pactar cómo recuperarlo. Los organismos locales apelarán, complementariamente, a otras formas para promover la participación escolar e identificar en forma temprana las barreras que subsistan o las que se generen.

Para incluir el enfoque intercultural en la vida escolar los padres y estudiantes deben contar con experiencias –producidas desde la escuela y con participación de entidades y referentes locales– que permitan «facilitarles el aprendizaje de los códigos de la cultura general que la escuela debe proporcionar, sin que ellos pierdan la cultura propia (...) los padres deben entender los elementos fundamentales de la lógica del aprendizaje y de los componentes principales de esta tarea en la escuela» (Durston, 1988).⁴⁵

Un eje para la participación es el compromiso de la comunidad con la asistencia cotidiana de los estudiantes, con un especial interés en formas de proteger y acompañar a los que estén en desventaja; por ejemplo, niños que tienen que ir solos a la escuela, o despertarse solos para ir a la escuela y que, por distintos motivos, necesitan un apoyo externo a la familia.

Las familias de los sectores más pobres, y en especial las madres más jóvenes y de menor nivel de instrucción, deben ser acompañadas en el diálogo con el sistema educativo, fundamentalmente en los momentos clave: inscripción, cierres de ciclo lectivo, «procesos de derivación», repetición.

LA COMUNIDAD DEBE SABER CÓMO ABOGAR PARA TENER SU LUGAR.

⁴⁵ Durston, J. (1988). «Política social rural en una estrategia de desarrollo sostenido», Revista de la CEPAL 36, págs 8-98.

Promover la presencia en la escuela de las identidades culturales de la comunidad. Un cruce sencillo y valioso entre las culturas que deben convivir en la escuela y conocerse para dialogar entre sí, es incluir tareas de los estudiantes que impliquen relevamiento y sistematización de las percepciones y prácticas sobre la escolaridad, el medio ambiente, la niñez, la salud, el trabajo, la creación artística, el ocio, la trascendencia y las perspectivas de futuro. Los resultados de esas tareas brindan información muy importante a los docentes. Además, trabajar en la escuela para ponerlos en lengua escrita, instrumento cuya enseñanza está encomendado a la institución escolar, puede dar un gran empoderamiento a las familias locales para expresar y objetivar sus experiencias y valores.

Otro ámbito propicio para el diálogo entre la escuela y la comunidad se basa en la larga tradición en América Latina y el Caribe con respecto a la «cooperación» de la familia con la escuela en el apoyo a las condiciones de funcionamiento cotidiano (comedor escolar, reparaciones menores, gestiones ante organismos, entre otras). Recientemente, muchos países de la región han regulado la creación de órganos de gobierno escolar que incluyen a representantes de los padres e incluso de los estudiantes para actividades que van desde la gestión de fondos (con transparencia y control social) hasta la formulación de proyectos escolares. En la misma línea, dentro de las recientes estrategias de autoevaluación institucional se suelen incluir actividades o preguntas especialmente dirigidas a los padres y otros miembros de la comunidad.

Es posible contar con aportes de las familias para prácticas escolares tales como señalar lugares, personas e instituciones para realizar salidas y recorridos de los estudiantes; acordar criterios y contenidos para adecuar las tareas escolares a realizar en el hogar, de modo tal que los saberes de la familia sean relevantes; diversificar pautas para la alimentación dentro de la escuela y analizarlas como contenido; y aportar temas para especificar y contextualizar el currículo. Con ello se puede aprovechar el potencial educativo de la realidad cotidiana de una comunidad y de sus protagonistas, convirtiéndolo en saberes que la escuela puede incluir en su propuesta formativa.

ÁMBITO 3 – Estrategias para superar barreras materiales, pedagógicas y simbólicas en la oferta escolar: promover escuelas comprometidas con la inclusión

«Los derechos humanos proveen un objetivo central de la educación: el desarrollo de la habilidad de aprender y continuar aprendiendo a lo largo de toda la vida».

Comisión de Derechos Humanos, Naciones Unidas⁴⁶

La atención de las distintas necesidades de la infancia y adolescencia para un desarrollo pleno y para el ejercicio de sus derechos requiere la integración, convergencia y armonización de los distintos ejes de la protección integral. Los niños, niñas y adolescentes nutridos, sanos y con garantías jurídicas a su identidad y seguridad, cuidados en su hogar con su grupo familiar, están ejerciendo muchos de sus derechos esenciales; sin embargo, esto es aún un desafío pendiente en la región.

El derecho a la educación se alimenta de estos derechos esenciales y a la vez los fortalece: un enfoque integrado genera indudables beneficios para la comunidad en su conjunto. La protección de estos derechos requiere conminar las especificidades y compromisos de gestión de cada ámbito del Estado, con responsabilidades inalienables al respecto.

En el plano del derecho a la educación, toda la población, y en particular aquella excluida o en riesgo, debe poder encontrar en cualquier escuela su oportunidad de ejercer ese derecho. Esa oportunidad requiere condiciones materiales dignas, pero mucho más que eso demanda una propuesta organizativa –liderada e impulsada desde la política educativa– pedagógica y vincular que reciba a todos, les permita aprender y los lleve a la terminación de sus estudios en un clima humano tolerante y respetuoso.

Edificios, libros, computadoras, equipos multimedia y materiales para docentes forman parte de casi todos los programas de inversión que se desarrollan en la región desde hace décadas. Todos estos componentes suelen considerarse

una trama que define las condiciones de enseñanza (mínimas, deseables o de excelencia, según el caso del proyecto). La intención puede conjugarse de distintas maneras la idea de «piso» equivalente para todos, o «escalones» para equiparar escuelas en situaciones desventajosas. Todas estas condiciones se conjugarían para dar como resultado buenas prácticas, mejores aprendizajes y una mayor valoración hacia la escuela. No obstante, la experiencia y las evidencias hacen situar estos soportes materiales como condiciones necesarias o de dignidad de la situación escolar, mas no suficientes en sí mismas para evitar las diferentes formas de exclusión educativa.

Estas estrategias se organizan en cuatro agrupamientos, centrados en (1) las condiciones materiales; (2) los mecanismos de incorporación y organización de los estudiantes; (3) las prácticas pedagógicas; y (4) el clima escolar.

Agrupamiento 1: Crear condiciones materiales de funcionamiento y vincularlas con el aprendizaje

E – 8 ATENDER LA NECESIDAD DE EDIFICIOS ESCOLARES

Los edificios escolares cercanos a la residencia de los NNA, que sean seguros, luminosos, cuenten con servicios (agua, electricidad, climatización), con espacios de clase y otros ambientes destinados a actividades relevantes son un buen respaldo para la asistencia escolar y para el aprendizaje, es decir, para dar base a la superación de las cinco dimensiones de exclusión.

Los edificios escolares están sometidos a una ocupación muy intensa, por parte de muchos usuarios, durante muchos años. Se requiere concientizar a la comunidad usuaria de las escuelas y a la que vive en su alrededor acerca del valor patrimonial y simbólico. Asimismo, tras las situaciones de catástrofes naturales o humanitarias, los edificios escolares que no hayan sido afectados suelen ser utilizados como sede de alojamiento temporario, lo cual perjudica adicionalmente sus instalaciones.

Se proponen estrategias orientadas a una mejora paulatina de las condiciones de infraestructura, previendo sustentabilidad y cuidado de los espacios por la participación de la comunidad educativa. Estas estrategias enfrentan inevitables

⁴⁶ Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, El Derecho a la Educación, Informe 2007.

restricciones presupuestarias y suelen ser objeto de presiones variadas de distintos sectores políticos y sociales para recibir los siempre insuficientes fondos. Los criterios analíticos de las dimensiones de exclusión educativa son poderosos para armar planes plurianuales para gestionar la inversión, con parámetros objetivos y justificados.

Encarar una acción amplia de construcción de nuevos edificios escolares y una acción masiva de refuncionalización de los ya existentes. Los países que aún deben encarar procesos de cobertura, especialmente en educación inicial y secundaria, se encuentran especialmente demandados para la construcción de edificios escolares que alberguen nueva oferta. Aun contando con recursos para edificaciones totalmente nuevas, en muchos tejidos urbanos ya no hay terrenos para construir grandes plantas como las que requerirían muchas escuelas.

Por ese motivo, y debido a la obsolescencia de edificios escolares ya agotadas, es crucial –si bien menos considerado– prever una inversión sustantiva en obras refuncionalización, ampliación y reparaciones mayores de escuelas. Para estas acciones hay que desplegar unas estrategias de gestión específicas, además de la disponibilidad de fondos. El enfoque de construcciones de mediana complejidad y envergadura, con proyectos de obra

específicos caso por caso, acrecienta en particular el costo en dinero y en tiempo del diseño de esos proyectos. Distintas formas de interacción con cátedras universitarias de ingeniería civil o arquitectura, con colegios profesionales, o incluso con profesionales individuales, puede poner en valor esta línea de trabajo, aliviar los costos y contar con apoyos para su negociación.

Establecer un dispositivo permanente de mantenimiento correctivo y preventivo, y de construcción de espacios complementarios. Más allá de instalar una cultura de cuidado intensivo de los edificios escolares, inevitablemente se produce desgaste de uso. Por ello es norma razonable y de aplicación en muchos ámbitos la fijación de rutinas de mantenimiento correctivo (el que sobreviene a roturas, no planificado) y de mantenimiento preventivo (el que anticipa el desgaste definitivo y que se planifica en función de las características del edificio). Es importante buscar alternativas para disponer de fondos de mantenimiento correctivo y preventivo con procedimientos ágiles y fluidos, que eviten malestares por tener que encarar procedimientos engorrosos cuando la urgencia se ha desatado. Asimismo, este tipo de recursos pueden articular con los gobiernos locales y generar espacios de participación de la comunidad, tanto en el control de los fondos como incluso en los propios trabajos a realizar, aumentando el compromiso local.



© UNICEF/Cuba/Bell

Los muebles escolares (bancos, pupitres, bibliotecas) son un equipamiento básico al que pueden aplicarse criterios similares, ya que padecen los mismos males: obsolescencia, inadecuación, sobreutilización, escasez de cantidad y escasos recursos asignados a las reparaciones menores.

Una estrategia que puede combinarse o desarrollarse en forma independiente a las refacciones y refuncionalizaciones mayores refiere a la construcción de espacios complementarios a edificios existentes: aulas nuevas, salones de uso múltiple, paneles de sanitarios. Este tipo de obras, contando con la dirección técnica de profesionales dependientes de oficinas gubernamentales (ministerios de educación, municipios, entidades de obras públicas), pueden ser encaradas movilizandando mano de obra de la comunidad (con su correspondiente pago o en forma parcialmente voluntaria) a partir de prototipos sencillos y realizados con materiales y técnicas constructivas vigentes en la comunidad.

E – 9 POSIBILITAR EQUIPAMIENTO DIDÁCTICO PARA SU USO INTENSO

El equipamiento didáctico (desde los juegos para educación inicial y para el primer tramo de la primaria; laboratorios sencillos de ciencias para educación primaria y más sofisticados para secundaria; herramientas y máquinas básicas para tecnología; mediotecas, entre los principales) permite agregar valor a las experiencias pedagógicas, generando posibilidades específicas de experimentación, interacción con otros escenarios, manipulación, simulación. Cabe agregar que muchos elementos de la vida real de una comunidad son «didactizables», es decir que pueden ser utilizados en la vida escolar como soportes del enriquecimiento de los aprendizajes: por ejemplo, herramientas utilizadas para oficios, elementos para artesanías, productos de cocina, juegos populares, instrumentos musicales.

Explorar formas de selección y gestión de los materiales que permitan protagonismo local. En el marco de la iniciativa NFE y como parte de procesos más amplios de participación y compromiso con la comunidad de referencia, se considera importante explorar procedimientos que permitan que los profesores puedan ejercer opciones didácticas y las comunidades expresar sus preferencias, aun cuando fuera para una proporción de los recursos asignados. Algunos países de la región han avanzado en esta línea

enviando catálogos para la definición institucional dentro de un menú elegible; otros prevén autorización para este uso cuando asignan fondos para presupuestos de administración escolar. Avanzar en esta línea se espera tenga un doble beneficio: comprometer a estudiantes y familias en la construcción de pautas para usar y cuidar el equipamiento bibliográfico y didáctico en general, y movilizar variedad de alternativas acordes a criterios de relevancia y expectativas culturales de la comunidad y predilección de los docentes.

El «uso real de instrumentos reales de la vida cotidiana» sustenta actividades pedagógicas más pertinentes y relevantes para la comunidad, donde familiares y otras personas fuera de la escuela pueden aportar conocimiento sobre la utilización de herramientas, máquinas o instrumental.

Insistir en la utilización intensiva del equipamiento didáctico en situaciones de aprendizaje. El criterio de valoración sobre el equipamiento didáctico en una escuela no es la presencia de los materiales en sí mismos, sino su utilización intensiva en propuestas pedagógicas frecuentes y variadas. Para superar las restricciones que obstaculizan esa utilización es importante incluir estrategias que atiendan a factores pedagógicos y organizativos: i) incluir en los esquemas de formación inicial y continua las competencias que permiten diversificar las propuestas de enseñanza con recursos didácticos; ii) apoyar a los docentes para mejorar su gestión curricular, para no descartar el uso de equipamiento por el tiempo de clase que requieren; iii) ajustar las normativas patrimoniales sobre el equipamiento que dificulten el uso, cuando responsabilizan en exceso a directivos y docentes por la reposición de roturas o extravíos; iv) analizar posibles pautas de discriminación que estén operando para disminuir situaciones de exploración y manipulación de material didáctico a los niños y niñas más pobres, por temor o prejuicios de que los deterioren o no los valoren; si fuera el caso, buscar vías para superar ese temor.

E – 10 GARANTIZAR LA PRESENCIA DE ABUNDANTES LIBROS PARA APRENDER

La disponibilidad de libros es un importante soporte para el progresivo dominio de la lengua escrita que debe proveer la escuela. Este dominio debe plasmarse desde el desentrañamiento del código escrito hasta el uso de la palabra escrita, ya sea en los libros o en la pantalla de la computadora, para aprender nuevos contenidos, sistematizar y exponer el conocimiento adquirido, expresar

la propia interioridad, y acceder y disfrutar del capital cultural acumulado en forma escrita.

Seleccionar y distribuir libros para aprender. En América Latina y el Caribe hay políticas muy establecidas y de larga data en relación con la provisión sistemática de libros a los estudiantes o a las escuelas. Por ejemplo, los modelos señeros de México que se remontan al año 1959, con la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG); en Chile el programa de compra y distribución para escuelas primarias y medias desde el año 1940; y en Brasil desde 1966. Esa tradición ha ido permeando a toda la región y con diversas modalidades una gran cantidad de países cuentan con estrategias para ampliar el acceso de los libros en el ámbito escolar.

NOTA 13 Estrategias de provisión de libros escolares en Brasil

Programa Nacional do Livro Didático (PNLD)

El Ministerio publica las obras recomendadas y cada escuela selecciona las que mejor acompañan a su proyecto institucional. El programa es ejecutado en ciclos de tres años alternados. Cada año el Ministerio distribuye libros para estudiantes de un ciclo (primeros años de enseñanza básica, años finales de enseñanza básica u enseñanza media). A excepción de los libros que se completan, todos los ejemplares deben quedar en las escuelas al finalizar el año escolar para que puedan ser utilizados por otros estudiantes.

Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE)

El programa distribuye obras literarias de textos en prosa, en verso, libros de imágenes e historietas; periódicos de contenido didáctico y metodológico para las escuelas de educación infantil y media y para profesores.

Estas estrategias, en la medida en que tiendan a atender a poblaciones amplias, enfrentan problemas por restricciones presupuestarias (cuánto dinero se asigna) y administrativo-financieras (cómo se gestionan las adquisiciones). Asimismo, dentro de cada país suelen existir tensiones ante cada una de las opciones para la selección y adquisición de libros, por los intereses de editoriales más grandes, algunas incluso transnacionales, y otras más pequeñas y

locales. Encarar modalidades para evaluar las alternativas de adquisición aplicadas y su vinculación con su utilización en las aulas permitiría contar con información objetiva que agregue fundamentos a las opciones de gestión.

Para lograr no sólo la disponibilidad de libros sino también su utilización intensiva es necesario tener estrategias para distintos aspectos de su dinámica de gestión organizacional y didáctica, algunas de las cuales se detallan a continuación:

Utilizar los libros en las propuestas de enseñanza y dar accesibilidad a los estudiantes. Es importante plantear con mucha claridad umbrales o pautas mínimas de utilización de los libros disponibles en los distintos niveles educativos. Para apuntalar la progresión en la escolarización, en la escuela se han de practicar intensivamente los distintos tipos de propósitos de lectura y escritura: aprender nuevos conceptos, sistematizar y relacionar contextos, ampliar información. Los estudiantes se benefician si los profesores modelizan recurrentemente el proceso de consulta y acceso a la información de los libros.

Otro factor relevante es la vinculación con la literatura local, regional y universal y su goce e impulso a la producción de textos expresivos propios por parte de los estudiantes. Estos textos permiten usar la palabra escrita como expresión de la interioridad y la afirmación personal y comunitaria.

Este uso pedagógico profundo de los libros sólo es posible protegiendo su accesibilidad y disponibilidad por parte de los estudiantes, implementando mecanismos de préstamo domiciliario, horarios amplios de consulta e inclusión sostenida en las actividades de clase. También es provechoso involucrar a los propios estudiantes en la formulación de pautas de cuidado y uso de los materiales, avanzando en la gestión y atención de normas sociales compartidas.

Cuidar la variedad en la provisión y disponibilidad de libros. Es importante balancear la presencia de libros de texto –sujetos a supervisión intensa por parte de los gobiernos en su compra e incluso en su elaboración– que se constituyen en soportes de las decisiones didácticas de los docentes, con otros libros de divulgación científica, cultural, literatura universal, americana y local, y otros productos de origen «no escolar», incluyendo revistas y otros soportes textuales. Esta variedad es un vector importante para sostener la atención a la diversidad cultural y de ritmos de aprendizaje.

Garantizar la cantidad y reposición continua de los libros. Para sostener la confianza de la comunidad escolar en la utilización intensiva de los libros es necesario tomar definiciones con respecto a la periodicidad y recurrencia que deben tener las políticas provisión y sobre qué cantidad de libros es suficiente en una escuela dentro de esa política. Por otra parte, según el tipo de libros se agrega la cuestión de la propiedad de los mismos: ¿Cuáles de ellos serán propiedad de los estudiantes, y cuáles serán propiedad de la escuela? Todas estas decisiones tienen un costado presupuestario y financiero que se debe analizar con detalle, ya que exige la provisión de libros y su entrega en forma oportuna e implica procedimientos de gestión y de asignación de recursos altamente complejos dentro de la burocracia gubernamental.

Dar participación a docentes e instancias locales en la selección de libros. Parece especialmente valioso buscar alternativas que equilibren las decisiones de gobierno central (en especial con la clara referencia a los currículos nacionales) con las preferencias docentes que permiten mayores niveles de apropiación y modalidades de uso intenso en el aula. Una alternativa puede ser acercarse a formas más centralizadas para libros de texto y más descentralizadas para libros de literatura y temáticas locales. El riesgo de excluir a los docentes de todo margen de definición de los libros es una posible indiferencia hacia el uso de los materiales recibidos por parte del gobierno y la tendencia de los maestros a indicar a las familias la adquisición de otros materiales con los que los docentes se sienten más a gusto.

Agrupamiento 2: Convertir los procesos de organización escolar en oportunidades para la inclusión

Dentro del escenario que configuran las condiciones materiales, la escuela es una institución viva y su «sustancia vital» son las personas que la habitan, quienes cada día se reúnen allí para un trabajo compartido (estudiantes, docentes, directivos) y en un tiempo regulado diario y anualmente. Las inercias de la organización escolar de personas y tiempos pueden ser una fisura por la que se generan o perpetúan mecanismos que distancian directamente a los grupos más excluidos o los perjudican indirectamente, por la rotación, inestabilidad y «lejanía» de docentes y directivos. Cambiar

esa tendencia inercial, recuperando protagonismo a nivel institucional, genera estrategias que no requieren recursos financieros adicionales y que tienen gran potencialidad para hacer evolucionar las oportunidades para aprender.

E – 11 POTENCIAR EQUIPOS DIRECTIVOS Y DOCENTES

Los estudiantes se benefician mucho cuando hay docentes que les ofrecen, a lo ancho de los espacios curriculares y a lo largo del itinerario escolar, una propuesta pedagógica articulada, que sólo ocurre cuando directivos y profesores sostienen una trama común de decisiones y acciones.

Distintos circuitos de gestión se combinan para determinar esa trama de docentes que se desempeñan en cada aula, en cada escuela. A nivel macro nacional o departamental, la llegada (y salida) del plantel docente a una escuela en particular depende de un procedimiento determinado legislativa o reglamentariamente; a nivel institucional la asignación a los grados o grupos clase presenta más opciones de decisión en el plano escolar, con mayor participación de la gestión del directivo.

Trasformar estos procedimientos puede ser resistido por gremios magisteriales, como una reacción genérica ante las modificaciones de las pautas estabilizadas de organización más que por razones profesionales. En términos de equidad en la distribución del trabajo entre los docentes de una escuela, es posible plantear un análisis que congenie de mejor forma los saberes y experiencias con la mejor atención a los estudiantes como criterio principal. A su vez, es importante que se planteen esquemas de valoración para directivos y docentes que logran progresos de aprendizaje y promoción en sus estudiantes.

Para que los directivos puedan desarrollar a pleno las responsabilidades principales de la conducción de resultados pedagógicos exigibles a la escuela hay que despejar la tensión que generan los roles que hoy se les asignan: por ejemplo, la gestión de recursos asistenciales o la participación en redes de protección social.

Sería pertinente considerar otros agentes para administrar programas de alimentación escolar, transporte, uniformes, control de transferencias condicionadas, descargando peso de la escuela en general y de los directores en particular.

Consolidar a los directores como buenos conductores de equipos docentes es un proceso de crecimiento profesional que puede ser apoyado con procesos organizacionales a nivel de sistema, con estrategias como las que se presentan a continuación:

Apoyar a los directivos en la construcción del rol. Los directores y directoras construyen y portan su propio estilo de liderazgo, en muchos casos sin apoyo ni modelaje, armándolo en base a retazos de observaciones, lecturas, discursos voluntaristas, ideas y expectativas previas. Los directores – especialmente, los que acceden por primera vez al cargo– se verían beneficiados con un asesoramiento situado por parte de asesores, supervisores o equipos técnicos ministeriales que ayuden a configurar una cuidada articulación entre elementos teóricos, gestionales y motivacionales en su tarea institucional. El foco de compromiso común de asesores y directores es la evolución de prácticas pedagógicas y organizativas para que produzcan resultados más incluyentes para todos los estudiantes; eso también prepara a las escuelas

para re-convocar, con mejores posibilidades de éxito, a los que ya fueron excluidos.

Proteger el acceso y la continuidad de carrera y desarrollo profesional de los directivos. Hay escuelas públicas que plantean un desafío pedagógico superior: desempeñarse en ellas tiene escasa visibilidad y valoración social, casi nula valoración académica, e insuficiente reconocimiento salarial. Ser directivo en estas escuelas tiende a ser una «puerta de entrada» a la función, que brinda las condiciones de experiencia para postular a otros establecimientos, lo que puede promover cierto desapego. Para superar esa inercia es importante pensar alternativas normativas y reglamentarias para que i) el acceso a los cargos directivos incluya la ponderación del compromiso de los postulantes con el contexto, tomando evidencias de los desempeños de los candidatos en su función docente (compromiso, asistencia, resultados de los estudiantes), con alto valor en relación con acreditaciones académicas o de mera antigüedad; ii) la continuidad de la carrera y desarrollo profesional de los directores



© UNICEF Belize/Villar

que van apropiándose de las estrategias para conducir escuelas en estos contextos y van teniendo buenos resultados de inclusión educativa, cuentan con mecanismos de reconocimiento salarial, social y académico.

La llegada y permanencia de los docentes en la escuela. La rotación de los docentes en las escuelas de mayor desafío pedagógico es una constante que debe irse modificando. Por una parte, se pueden desarrollar a nivel macro estrategias comunicacionales y certificaciones que destaquen los logros y visibilicen los esfuerzos significativos y los progresos, aún incipientes de las escuelas que están en condiciones más difíciles. Ello puede ser antecedente y creación de legitimidad y consenso para modificaciones normativas que influyan en la carrera docente, en categorías y salarios a partir de desempeños exitosos en las instituciones educativas en las que se matricula o matricularía la población meta de esta iniciativa.

Por otra parte, a nivel micro, dado que los directivos tienen que conducir el proceso de inducción e incorporación de los docentes en sus escuelas apelando al desarrollo de una mentalidad

colectiva como equipo adulto que atiende a los niños cada día en las aulas, deben poder acudir a apoyos técnicos específicos y márgenes de acción institucional para lograrlo.

La asignación de los docentes a los grupos clase. Asignar a los docentes a los grupos clase con un criterio propicio a la equidad y la calidad no es una tarea irrelevante o automática. Requiere combinar el saber y la experiencia profesional, el interés o gusto por un grado o área determinada y la empatía con los niños o adolescentes de distinta edad, dentro del equipo docente disponible en cada escuela. Según sean las normas de designación de planteles docentes en cada país y para cada nivel educativo, habrá más o menos margen formal para los movimientos internos en la escuela. Si las normas son muy fijas y restrictivas, será importante prever cierta flexibilidad para que en la escuela se pueda maximizar la pertinencia en la relación entre perfiles docentes y características de los grupos clase. De todos modos, siempre hay un margen de motivación, organización y gestión institucional en la escuela que puede dar mucho fruto.

No obstante su factibilidad, puede resultar una acción incómoda a nivel escolar, ya que implica



© UNICEF Honduras/2010/Prozzi

modificar ciertas rutinas a las que el sistema educativo se ha «acomodado». Por ejemplo, puede suceder que los docentes con mayor antigüedad elijan los grados o secciones de su preferencia, más allá de que se los necesite en otro puesto.

E – 12 EVITAR PROCESOS DE DISCRIMINACIÓN EN INSCRIPCIÓN Y CONFIGURACIÓN DE GRUPOS CLASE

El «escenario anual» configurado por el grupo estable de estudiantes que comparten un año lectivo tiene influencia trascendente en las oportunidades de aprendizaje. Para que esa influencia sea positiva, hay que combatir la discriminación encubierta y plantear estrategias específicas: i) en la inscripción de los estudiantes, ya que pueden operar formas de admisión basadas en prejuicios o representaciones; ii) en la organización de los grupos clase, donde se puede llegar a estratificar por criterios de desempeño, diferenciando «calidades» de estudiantes.

Claridad en las pautas de inscripción de los estudiantes para acceder a las escuelas. Las normativas vigentes deben ser analizadas prolijamente por las autoridades competentes para evitar procesos involuntariamente discriminatorios y de segregación en la inscripción de los NNA en las escuelas más cercanas a su residencia. Esos aspectos normativos pueden ser agravados por inercias institucionales. De resultados de ambos procesos puede ocurrir que algunas escuelas «elijan» a sus estudiantes, derivando la inscripción a otros establecimientos sin motivos objetivos y generando otras formas de desalentar la participación escolar. Es preciso comprender que parte de esos procesos de discriminación ocurren, en ocasiones, porque los docentes y directivos no han sido acompañados para enfrentar estas situaciones y porque serán juzgados por los resultados de los estudiantes (por ejemplo en las evaluaciones nacionales); de este modo, hay incentivos para elegir la matrícula menos complicada que fuera posible.

Otra expresión de discriminación que permite analizar diversas causas y estrategias de superación ocurre cuando llegan a inscribirse niños y niñas en edad de iniciar la educación primaria pero que no han cursado la educación inicial: demasiados de ellos son derivados a cursar la educación inicial antes de empezar primer grado. Como ya se ha expuesto en el Capítulo 1, esto implica que comenzarán la educación primaria

con rezago acarreado desde la educación inicial. Para evitar este proceso de exclusión hay tres vertientes de acción indispensables y complementarias: i) clarificar la normativa evitando toda zona gris en relación con el criterio de inscripción; ii) informar y empoderar a las familias para que inscriban a sus hijos en la educación inicial y, si ello no es posible, en la edad oportuna de primer grado; iii) brindar herramientas a las escuelas primarias para que puedan intensificar y cualificar sus propuestas pedagógicas de alfabetización en primer ciclo para los niños y niñas que no cursaron la educación inicial.

La organización de los estudiantes en grupos heterogéneos. Organizar los grupos de estudiantes evitando criterios discriminatorios y segregacionistas es una medida necesaria para construir una comunidad educativa inclusiva y está al alcance de toda escuela que desee encararla. Sin enfrentar restricciones en lo presupuestario, esta estrategia encuentra su principal dificultad en las representaciones sociales que validan la estratificación por niveles de desempeño, atribuyendo al «mérito» individual los mejores logros de algunos estudiantes sobre otros. Por ello, es vital problematizar este tema e incluirlo en una estrategia comunicacional amplia y dirigida a las distintas audiencias, movilizándolo su actitud hacia una mayor receptividad a la inclusión heterogénea.

E – 13 APROVECHAR AL MÁXIMO LA JORNADA ESCOLAR

Por muchos motivos, la cantidad de jornadas del ciclo lectivo varía significativamente de una escuela a otra: problemas de infraestructura, ausentismo de docentes y estudiantes, catástrofes naturales, adhesión a paros magisteriales. Sobre eso, a su vez, el tiempo efectivo de clase se modifica en función de las rutinas de organización escolar (entrada y salida a clases, tiempos de recreos, movimiento de estudiantes) y de atención a otras necesidades de los alumnos, como transporte o nutrición en la escuela.

Una vez más, hay cuestiones para proteger en un plano centralizado, con aspectos normativos y preventivos. Y otras cuestiones que se definen (explícita o implícitamente) en el plano escolar y que pueden modificarse con la movilización y articulación de compromisos en el equipo docente y con la comunidad educativa. Instalar una fuerte valoración del tiempo escolar como dimensión estratégica ayuda a proteger todas

las oportunidades educativas, con especial atención a i) mantener y aumentar la asistencia de docentes y estudiantes a lo largo de todo el ciclo lectivo; y ii) maximizar el tiempo utilizado con intencionalidad pedagógica en las rutinas escolares y las situaciones de clase.

El tiempo en el hogar no debe ser espacio para aprender cosas nuevas, pues esa es precisamente la tarea que tiene que conducir el profesional docente. Hay que planificar la jornada escolar para que los aprendizajes se produzcan en la escuela; no es admisible transferir a la familia la responsabilidad de suplir, por sí o pagando a terceros, lo que la escuela no ha enseñado.

Agrupamiento 3: Ampliar las oportunidades de aprender para los estudiantes

«Tomar conciencia de que el aprendizaje es un fenómeno social que se construye en un contexto emocional particular, permite comprender que una maestro «suficientemente bueno» no sólo enseña, sino que enseña en el marco de una relación (personal con cada estudiante y grupal con toda el grupo curso). Existen ambientes y estilos de relación que favorecen el aprendizaje y otros que lo obstaculizan e incluso lo inhiben definitivamente».

Mena, I., Burgueño, X. y Valdés, A.M. (2008)⁴⁷

Para que los estudiantes tengan oportunidades concretas de desplegar sus capacidades de aprendizaje sus maestros y maestras tiene que contar en su acervo con competencias de enseñanza probadamente eficaces y dirigidas hacia esa meta. Con demasiada frecuencia, y en gran parte por los déficits de los procesos formativos de los profesores, se apela a una enseñanza centrada en la trasmisión de bloques de contenidos aislados y rutinizados, que deben ser memorizados por los estudiantes con el propósito principal de ser expuestos en una evaluación escrita que los califica para continuar (o no) en su itinerario escolar. Promover el desarrollo de capacidades cognitivas y sociales en la escuela requiere que los docentes cuenten con esas competencias de enseñanza.

Estas estrategias son ineludibles para superar las empobrecidas oportunidades de aprender que

padecen muchos NNA. Más allá de las obvias necesidades materiales para la tarea escolar, y de imperfecciones en los procesos de asignación y organización de recursos humanos, para cada estudiante en particular sus aprendizajes estarán principalmente determinados por la acción eficaz de sus docentes.

Es necesario tener recaudos para el caso en que los docentes o las organizaciones magisteriales puedan despertar su alerta si sienten cuestionamientos de fondo a su desempeño, si perciben esto como culpabilización o si lo identifican con una mayor carga de trabajo. También pudieran activarse recelos en entidades académicas por percibir un eventual juicio de valor a lo que realizan o por cierto desconcierto en perfilar un enfoque renovado que sea eficaz para los docentes y estudiantes a la vez que con encuadre en las definiciones de política educativa de un país.

E – 14 ACTIVAR LAS COMPETENCIAS DE ENSEÑANZA DE LOS DOCENTES EN EJERCICIO

Hacer evolucionar las competencias actuales requiere una acción integral, que incluye a la escuela como ámbito cotidiano de trabajo y a las actividades de interacción con pares y con especialistas que acerquen, personalmente o mediado por soportes diversos, el conocimiento científico y las propuestas metodológicas que permitan evolucionar las competencias.

Las actividades de desarrollo profesional que los organismos de gobierno y las instituciones académicas propongan a los docentes en ejercicio han de estar muy involucradas en desarrollar sus competencias de enseñanza, cuestión que incluye pero supera la actualización en saberes científicos, la exploración de metodologías didácticas y la información sobre las modificaciones curriculares. Cualesquiera sea el formato adoptado (cursos presenciales o a distancia, con certificaciones y evaluaciones; círculos de calidad entre docentes; apoyo situado en las escuelas; ateneos didácticos) tiene que incluir un esquema por el cual los formadores, técnicos o supervisores: acompañen la transferencia de las propuestas de la capacitación a las prácticas de enseñanza y los desempeños actuales de los docentes, agreguen conceptos y metodologías que ayuden a mejorar las situaciones concretas y posibiliten las propuestas que se incluyan en los esquemas estables de acción de los profesores.

⁴⁷ Vínculo pedagógico positivo: principios para su desarrollo. Fichas de trabajo de Propuesta Valores UC-Facultad de Psicología de la U. Católica de Chile, 2008.

**NOTA 14 Aporte conceptual:
competencias de enseñanza
para más oportunidades de aprender**

**Tres competencias principales
para la enseñanza⁴⁸**

Competencia de organizar e implementar propuestas de enseñanza para desarrollar el currículo correspondiente al grado/área a cargo:

- conocer los contenidos que hay que enseñar y su traducción en objetivos de aprendizaje,
- trabajar a partir de la situación actual de sus estudiantes,
- establecer vínculos con las teorías que sostienen las actividades de aprendizaje,
- construir y adaptar creativamente dispositivos y secuencias didácticas,
- establecer controles de logros y tomar decisiones de progresión para los estudiantes.

Competencia de diversificar e intensificar sus actividades de enseñanza para atender a los estudiantes que no pueden seguir el ritmo promedio:

- detectarlos oportunamente con evaluaciones formativas genuinas,
- graduar el proceso grupal para dedicar tiempo a estudiantes con dificultades,
- desarrollar cooperación entre estudiantes y formas simples de enseñanza mutua,
- ofrecer actividades de formación con opciones para consolidar aprendizajes.

Competencia de trabajar con los grupos clase a cargo en un marco institucional, dando coherencia del itinerario formativo de sus estudiantes, junto a sus colegas docentes de grados previos y sucesivos:

- adquirir una visión longitudinal de los objetivos de enseñanza,
- acordar estrategias con colegas docentes fundadas en la visión pedagógica institucional y con seguimiento riguroso en base a datos objetivos,
- accionar para concretar y visibilizar el trabajo por ciclos de aprendizaje.

Este abordaje compromete seriamente a quienes planifican y a quienes ejecutan la formación continua de los profesores: deben involucrarse mucho más a fondo con opciones de aplicación práctica inmediata, a las que deben tutelar y acompañar y a cuya calidad técnica deben contribuir. La inercia a vencer en la capacitación es la misma que opera en la enseñanza regular: estar más centrada en lo que el experto o el capacitador «entrega» que en lo que el estudiante o el docente en formación «aprende». Mirar la calidad del desarrollo profesional según los aprendizajes y retención de los estudiantes ayuda a subordinar todo el proceso a los resultados de escolarización total, oportuna y plena.

LAS METAS 2021 PROPONEN	
Meta general octava	Fortalecer la profesión docente.
Meta Específica N.º 21:	Porcentaje de escuelas y docentes que participan en programas de formación continua y de innovación educativa.
Nivel de Logro al 2015	Al menos el 20 % de las escuelas y de los profesores participa de programas de formación continua.
Nivel de Logro al 2021	Al menos el 35 % de las escuelas y de los profesores participa de programas de formación continua.

E – 15 MEJORAR PRÁCTICAS DE EVALUACIÓN Y SU VÍNCULO CON LA PROMOCIÓN

Potenciar la evaluación como insumo de la mejora de enseñanza. La evaluación didáctica es tanto una herramienta de mejora de la enseñanza y el aprendizaje (evaluación formativa) como un dispositivo para calificar y certificar (evaluación sumativa), es decir para dar continuidad (o no) al recorrido escolar. La evaluación didáctica como práctica escolar no es sólo calificación, aunque en los hechos tiende a ser así restringida.

Reconociendo la vigencia y valoración otorgada a la prueba escrita para calificar, pueden introducirse importantes mejoras si en instancias de desarrollo profesional se fortalece a los docentes para: i) elaborar consignas que liguen nitidamente la evaluación a la enseñanza

⁴⁸ Fuente: Inspirado en Perrenoud (2007).

impartida, que sean claras y precisas, que apunten a captar aprendizajes más allá de la reproducción de memoria; ii) preparar esquemas sencillos (grillas, matrices de contenidos, criterios) para el proceso de corrección y calificación de las pruebas; iii) interpretar los resultados de las evaluaciones también como insumos para sus posteriores decisiones de enseñanza; iv) diversificar progresivamente las maneras en las cuales se evalúa y califica. Con ello se propicia que las calificaciones disminuyan su actual nivel de variación y subjetividad.

Los estudiantes adquieren rápidamente representaciones sobre la situación de prueba y sobre el impacto directo que ésta tiene en su experiencia escolar; para muchos niños la evaluación queda muy tempranamente asociada a una situación temible y estigmatizante. El olvido involuntario o involuntario, la inasistencia o la negativa a contestar nada suelen ser respuestas habituales para estos niños.

Los acuerdos estables sobre la evaluación, que comunican claramente los criterios y sortean la discrecionalidad, permiten a los estudiantes aprender a desplegarse más y mejor en las situaciones de evaluación y son beneficiosos para superar experiencias de fracaso ya vividas.

Pasando a una dimensión institucional es importante incitar a forjar acuerdos sobre prácticas evaluativas en la institución que se expresen: en instrumentos de evaluación más ordenados a proporcionar información para la enseñanza; con criterios consensuados sobre la utilización pedagógica; con rutinas de autoevaluación de los estudiantes revisadas con su grupo de pares y el profesor; y con prácticas de revisión cruzada entre docentes de una escuela sobre los resultados de las evaluaciones. En la medida en que esos acuerdos se convierten en prácticas pedagógicas habituales, los estudiantes viven una situación de mucha mayor coherencia en su itinerario educativo: durante el año, al pasar de grado, al cambiar de maestro, hay una práctica de evaluación que mantienen.

La perspectiva de ciclo para la promoción.

La perspectiva de ciclo implica considerar un plazo plurianual (dos a cuatro años consecutivos) como el período integral en el cual los estudiantes tienen suficiente oportunidad de dominar ciertos aprendizajes complejos, incluyendo la habilidad de evidenciar esa capacidad adquirida en las instancias de evaluación y acreditación. Esta

perspectiva ya está presente en la mayor parte de los diseños curriculares nacionales en la región, en el plano formal, pero no se practica efectivamente. La mayor duración de esta unidad, comparada con el año, permite desplegar estrategias pedagógicas sostenidas para que los estudiantes puedan hacer suyos los aprendizajes previstos para el ciclo. Por el contrario, la identificación de cortes drásticos de logros por grado al fin de un ciclo lectivo se asocia a la valorización de contenidos más atomizados y a la solución de repetir el grado como estrategia pedagógica compensadora.

Los tests y exámenes suelen ser una expresión máxima de la distancia entre las rutinas escolares y las prácticas cotidianas de una comunidad, en particular de las pautas de interacción lingüística oral o escrita.

Es importante que los docentes adquieran rutinas para observar las interacciones reales de los niños, niñas y adolescentes entre sí, y con los adultos de su comunidad; luego, generar situaciones en que sus estudiantes puedan practicar en contextos no evaluativos sus desempeños comunicativos (orales, escritos y no verbales).

Siempre debe tenerse presente esta influencia cultural en las formas de respuesta al tomar decisiones al corregir y calificar sus desempeños en situaciones evaluativas, que tengan un recorrido de progresiva exigencia.

Para un enfoque integrado de evaluación, calificación y promoción es necesario un marco normativo claro, justo, flexible y ampliamente conocido, para el cual se monitoree su implementación y se ajusten los procedimientos que sean necesarios, con sensibilidad a los cambios que se producen. Los docentes tienen que recibir orientaciones concretas para ampliar las competencias de enseñanza e institucionales involucradas en las decisiones de promoción. A nivel escolar, los directivos tienen un rol clave para que se formulen y cumplan criterios explícitos de evaluación y promoción orientados al desarrollo de capacidades, con una adecuada progresión a lo largo de cada ciclo y entre ciclos. Es importante para esto difundir las sólidas evidencias acumuladas que dan cuenta de los efectos perniciosos y de los nulos resultados en la «nivelación» que se produce luego de la repetición. Además, es central conducir una estrategia compacta (pedagógica, organizacional y comunicacional) donde la medida principal ante menores aprendizajes sea más enseñanza.

E – 16 ORGANIZAR EL GRUPO CLASE PARA EL APRENDIZAJE COOPERATIVO

La psicología cognitiva y las neurociencias han confirmado que aprendemos mejor en la medida en que se conjugan en un grupo miradas múltiples sobre el objeto de conocimiento y sobre la forma de apropiación. Ello no es espontáneo sino que requiere acción con intencionalidad pedagógica para producir esos resultados, atendiendo a su vez a las particularidades de organización y comportamiento grupal de niños pequeños, de niños en infancia intermedia o adolescentes.

Está demostrado que la organización de trabajo cooperativo entre estudiantes, a partir de la interacción estable entre grupos pequeños en el seno del grupo total, con actividades guiadas y reguladas que permitan aprender en forma colaborativa, viabiliza el desarrollo de capacidades complejas. Existen fundamentos psicológicos, neurobiológicos y didácticos para sostener esta estrategia.

El grupo cooperativo es una unidad intermedia entre el grupo clase total y el estudiante individual, que permite a los docentes combinar regulación de ritmos más personalizados con la enseñanza global con el grupo. También, en la medida en que la situación se organice didácticamente y se atenúen los componentes meritocráticos, se dará oportunidad cabal para que las diversidades de estilos y ritmos de aprendizaje se apoyen entre sí. No sólo se aprenden formas distintas de relacionarse en vínculos uno a uno, sino también a pertenecer a grupos o comunidades donde la manera de relacionarse y tratarse están definidas para que todos se sientan bien tratados y se pueda cumplir el objetivo de aprender. Se contribuye así al desarrollo de la capacidad de trabajo con otros, a prevenir conflictos interpersonales y conductas violentas y a promover la adquisición y consolidación de las habilidades sociales necesarias para resolverlos cuando surjan.

Uno de los alertas para esta política es la tendencia en la opinión pública general y especializada de educación, de defender la «meritocracia» individual como ideal de calidad. También desde el sector laboral docente puede percibirse este enfoque como un juicio de valor o como una carga adicional de trabajo. Los riesgos pueden mitigarse con un buen plan de formación – integrado para todo el enfoque, con actividades variadas y sostenidas– a través del cual los

docentes amplíen esta competencia específica y puedan tratar con sus grupos de estudiantes con menor tensión. También es necesaria una buena estrategia comunicacional dirigida a distintas audiencias, incluyendo a los propios estudiantes.

Un ejemplo de una estrategia implementada es la denominada «Aulas rompecabezas», experiencia sistematizada por Daniel Goleman en su libro *La Inteligencia Social*.

Los profesores organizan la distribución de contenidos en torno a temas clave dentro de cada disciplina. Los estudiantes trabajan en equipos para aprender y rendir luego las evaluaciones; se asigna a cada estudiante un aspecto de ese tema y se le entrega la información correspondiente. Cada parte se selecciona de modo tal que sea vital para la comprensión completa.

Para dominar el tema total, todo el grupo debe escuchar lo que cada uno tiene que decir. Si los otros les hacen burla o los molestan porque no les caen bien, se arriesgan a que les vaya mal en el examen. El aprendizaje se convierte en un laboratorio que alienta el escuchar, respetar y cooperar con el otro.

Agrupamiento 4: Instalar un clima escolar productivo, respetuoso y tolerante

«(...) el espacio del aprendizaje es un espacio-tiempo compartido con otros. Lo que está en juego en ese espacio-tiempo no es meramente epistémico y didáctico. Están en juego también relaciones con los otros y consigo mismo: quién soy yo, para los otros y para mí mismo, yo, que soy capaz de aprender eso, o que no lo consigo. Analizar este punto es trabajar la relación con el saber en cuanto relación identitaria».

Bernard Charlot (2000: 68)⁴⁹

La cotidianeidad del trabajo de la escuela forma parte esencial de la base sobre la cual se asientan los procesos de enseñanza y aprendizaje y se recorre el itinerario escolar. Como tal, puede alentar u obstaculizar la calidad de las experiencias de aprendizaje y el progreso en el itinerario escolar.

⁴⁹ Charlot, B. (2000). Da relação com o saber. Elementos para uma teoria, Porto Alegre: Artmed.

Como ha quedado demostrado en los estudios regionales SERCE, el aprendizaje no es independiente del clima escolar. Un clima seguro, regulado, previsible y que enriquezca la convivencia posibilita un adecuado sustrato que permite aprender mejor a todos y es un soporte para encarar buenas reinserciones. El grupo clase es una oportunidad insustituible para la práctica de la tolerancia, el compromiso con el otro, la construcción de proyectos comunes y la superación de la discriminación. El clima escolar propicio a la inclusión se construye con base en la tarea productiva como proyecto compartido, en las reglas claras, en la comunicación interpersonal y en la remoción de prejuicios.

E – 17 PLANTEAR NORMAS CLARAS, COMPENSIBLES Y RELEVANTES

La escuela no es sólo un espacio de desarrollo de capacidades cognitivas sino que es un ámbito donde se aprenden y practican formas de interacción social con otros, orientadas a propósitos comunes. El conocimiento de las normas, el análisis de sus sentidos, la participación en la preparación de reglas de menor alcance (como el trabajo en clase, el cumplimiento de tareas, el desarrollo de un proyecto) es una práctica que empodera a los NNA y los forma responsablemente.

La escuela puede potenciar la vinculación de los estudiantes con las normas sociales. Esto se puede lograr a partir de un recorrido progresivo que acompañe el crecimiento de los niños –desde la educación inicial hasta los adolescentes de la secundaria– en el conocimiento y justificación de las pautas escolares, en su interpretación y dominio del sentido, y en el cumplimiento y evaluación de dicho cumplimiento. Esta explicitación es importante en particular para los grupos sociales que tienen una relación menor o más reciente con la escuela.

Progresivamente, los estudiantes pueden participar en la formulación de regulaciones que los involucren y pueden contar con espacios para proponer mejoras o excepciones fundadas. Según el tema y el nivel educativo, la presencia concomitante de los padres sirve para aumentar la pertenencia y articulación. Todo esto ayuda a que estudiantes y familias confíen en las escuelas, en su funcionamiento no discrecional sino sujeto a reglas.

NOTA 15 Normas escolares que se pueden construir a favor de la inclusión

Temáticas de normas escolares atentas a la identidad cultural, el clima vincular y la atención a la tarea, para formular junto con la comunidad educativa

- Implementación de pautas de vida cotidiana de la escuela, flexibles y dinámicas, apropiadas a las instituciones y a las particularidades de la cultura local ampliamente conocidas, para los espacios y tiempos compartidos a nivel de las aulas y de toda la escuela.
- Vigencia de prácticas que encarnen los valores de cooperación y la solidaridad, y de la evitación de toda burla, violencia y discriminación.
- Acuerdos sobre las tareas para el hogar que se pedirán, generando compromisos múltiples: los docentes formulando ejercitaciones relevantes que reconozcan la diversidad cultural y lo trabajado en clase; las familias respaldando la dedicación a esas tareas; los estudiantes asumiendo el cumplimiento, con progresiva autonomía.
- Cuidado del ambiente físico institucional por parte de estudiantes, docentes y familias, como aporte al enriquecimiento de la identidad de la escuela: espacios para visibilizar la producción de los estudiantes, para su libre expresión, para ser decorados o por alumnos o por familias.

E – 18 COMUNICARSE EN FORMA FLUIDA Y CONSIDERADA, CON Y ENTRE LOS ESTUDIANTES

La comunicación interpersonal es el sustrato en el cual se basan tanto la interacción de enseñanza y aprendizaje en el aula como la construcción de vínculos y roles dentro del grupo clase. En tal sentido, las pautas de intercambio comunicacional (verbal y no verbal) son un ámbito privilegiado para modelar y aportar a crear un clima básico interpersonal que permita aplicar las estrategias cooperativas de aprendizaje, producción y evaluación de conocimientos.

Para muchos estudiantes, las pautas de interacción propuestas por la escuela para el diálogo con adultos y con pares confrontan con las reglas de buena cortesía que se enseñan en sus hogares. Por ejemplo, buscar ayuda del compañero suele

ser visto como una especie de trampa o comodidad en la escuela, mientras que no hacerlo en espacios de la vida real puede ser visto como imprudencia o vanidad. Los conflictos cognitivos y emocionales que se generan así en las prácticas escolares pueden llevar a muchos niños y niñas, e incluso púberes, al silencio y la reserva, mientras que los docentes pueden confundir ese silencio con bajas capacidades de aprender.

Las metas 2021 proponen	
Meta general quinta	Mejorar la calidad de la educación y el currículo escolar.
Meta Específica N.º 10:	Potenciar la educación en valores para una ciudadanía democrática activa, tanto en el currículo como en la organización y gestión de las escuelas.
Nivel de Logro	Se refuerza la educación en valores y para la ciudadanía en las distintas áreas y materias .

El desarrollo de competencias de enseñanza para los docentes tiene que incluir este conocimiento sobre la fuerza comunicacional y su efecto grupal y vincular; conocimiento que ha sido poco frecuentado hasta ahora en la formación docente. Hay que aportar herramientas concretas a los



maestros para que motiven y valoren la comunicación como fuerza de constitución del grupo; a su vez hay que brindar los conocimientos para que sean conscientes de que el clima vincular genera un caudal de energía que los ayuda en su tarea.

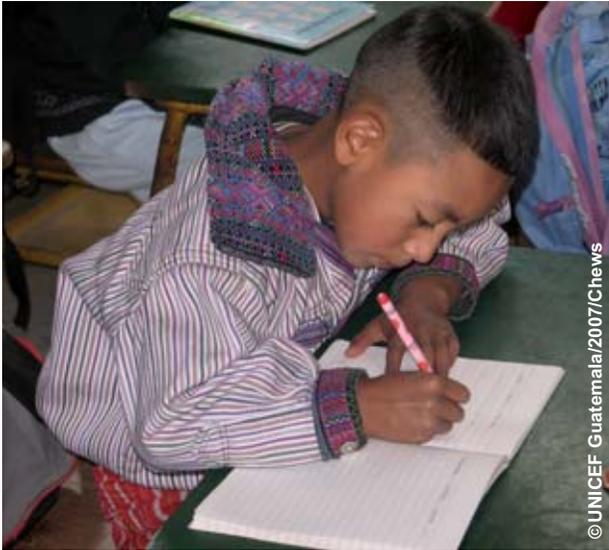
NOTA 16 Perfeccionamiento docente y vínculos con los niños y niñas en Bolivia

En Bolivia se analizó la implementación del Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Enseñanza Escolar (PROMECA) con su cobertura de 11.768 maestros/as de primaria capacitados en metodologías y técnicas de enseñanza en el aula y administración de la unidad educativa. Dicho análisis plantea perspectivas alentadoras, mostrándose el mejoramiento del desempeño alcanzado por los maestros en diferentes escalas, bajo el concepto de que «los niños y niñas son protagonistas en su aprendizaje». Los cuatro indicadores de mejoramiento de desempeño son: i) planificación de la clase, ii) ejecución de la clase, iii) entusiasmo de los niños/as y iv) protagonismo de los niños/as en su aprendizaje. Estos avances en el mejoramiento del desempeño de los maestros pueden ser observados desde el plano profesional mediante el perfeccionamiento de sus prácticas de trabajo en el aula, hasta el plano personal mediante el cambio de actitud hacia los niños y niñas y hacia sus mismos colegas.⁵⁰

E – 19 REMOVER LA INERCIA ESCOLAR EN LA REPRODUCCIÓN DE PREJUICIOS

Es importante alentar procesos de reflexión en todos los niveles de gestión del sistema educativo para identificar y remover los prejuicios que atribuyen «automáticamente» los fracasos escolares a los déficits de los estudiantes debidos a su pobreza, diversidad cultural o conducta. Esta reflexión incluye aproximarse a conocimientos científicos que apuntalan la orientación política, filosófica y ética vinculada a las capacidades humanas; revisar las propias ideas, contrastarlas con otras; revisar las normativas, rutinas y discursos que se han establecido; y reconocer las influencias de la cultura central de los docentes

⁵⁰ Santa María, Saúl (2011). «Niños, niñas y adolescentes fuera de la escuela en el trópico y altiplano de Bolivia». Ministerio de Educación/UNICEF; y Lizárraga Zamora, Kathlen (2011). «Análisis de las causas y consecuencias de la inasistencia escolar y en secundaria, en la Región de Valles y áreas de Frontera». Ministerio de Educación/UNICEF.



La valoración de las culturas populares es más declamada que plenamente asumida. Políticas y programas educativos conceptualmente muy valiosos, como la educación inicial temprana, la extensión de la jornada escolar o la formación profesional de los jóvenes, se presentan en ocasiones como una manera de «salvar al niño de su medio». Tal enfoque tiene sus raíces en la creencia ya mencionada de que la causa del fracaso es el capital cultural de las familias, que la escuela considera insuficiente.

La escuela, como transmisora del capital de conocimiento considerado fundamental en una sociedad, entra en diálogo con familias, niños y jóvenes con raigambre rural, indígena, afrodescendiente, con los migrantes, los desplazados o los que viven en graves situaciones de pobreza urbana. Reconocer que estos grupos sí tienen un capital cultural relevante, particular y producido en diversas condiciones históricas y sociales implicará respetar e incorporar otros vocabularios, otras categorizaciones de la realidad y otros ritmos de organización.

Los organismos de educación tienen herramientas para construir este proceso, con la formación docente inicial y continua y los mecanismos de apoyo situado a las escuelas. También pueden encarar una sostenida estrategia de comunicación e información orientada a ampliar las perspectivas y remover los prejuicios que se arrastran por inercia, incluyendo i) contenidos del saber científico que respaldan las capacidades cognitivas de los niños de todas las culturas y sectores; ii) reflexiones sobre el valor humano, profesional y ético de superar prejuicios y conductas

discriminatorias; iii) estrategias didácticas concretas para trabajar en contextos culturalmente diversos a la cultura escolar. Es necesario además sumar la colaboración de reconocidos profesionales de las ciencias de la salud para difundir ideas que eviten la medicalización de los NNA que molestan por no adecuarse a las pautas «normalizadas».

ÁMBITO 4 – Estrategias para superar barreras políticas, técnicas y de financiamiento del sistema educativo: gestionar el sistema educativo hacia metas de inclusión

Esta iniciativa propone que la meta de la inclusión educativa total, oportuna y plena sea parámetro de gran parte de las decisiones políticas, articulando componentes pedagógicos, presupuestarios, de construcción de imaginario social y normativos. Esa decisión política orienta y alinea todos estos factores si pretende alcanzar resultados.

Todas las escuelas deben posibilitar el ejercicio del derecho a una escolarización total, oportuna, sostenida y plena. Con mayor atención, se han de proteger las oportunidades –y por tanto las escuelas– a las que accede la población pobre y excluida. La comprobación empírica de la situación actual nos muestra que una gran parte estas escuelas con mayor desafío obtienen menores resultados, pero algunas de ellas, en un número que no es ínfimo ni excepcional, resuelven ese desafío haciendo que sus estudiantes (pobres, indígenas, afrodescendientes, rurales, trabajadores) aprendan y completen la escuela, por lo que existen contraejemplos que no convalidan el supuesto determinismo entre pobreza y malos resultados.

La decisión política de enfrentar la exclusión educativa actual y potencial brinda criterios muy concretos para orientar las decisiones de organización general del sistema educativo (localización, dimensionamiento, reglamentación, articulación con las escuelas).

La planificación y estructuración del sistema educativo es una función propia de los Estados. Dos aspectos claves de esta función son la potestad normativa (fijar reglas de cumplimiento mandatorio) y la potestad administrativa (asignar recursos públicos en función de las prioridades generales).

Las medidas de planeamiento y gestión deben prever formas de aplicación que mitiguen los riesgos de diluirse o adaptarse en las rutinas previas. También deben ser analizadas regularmente en sus efectos en relación con el acceso, la permanencia y el aprendizaje de todos los NNA.

Estas estrategias se organizan en tres agrupamientos, direccionados a (1) la gestión general del sistema educativo y su oferta escolar; (2) el financiamiento educativo; y (3) los desarrollos y programas técnico pedagógicos para distintos destinatarios y niveles educativos.

Agrupamiento 1: Revitalizar la organización de la oferta educativa

E – 20 ORGANIZAR LA OFERTA ESCOLAR ALCANZADO A TODA LA POBLACIÓN, CON ESTRATEGIAS ORIENTADAS A RESULTADOS

Concretar la obligatoriedad organizando la oferta escolar allí donde está la población con derechos no atendidos. Los países de la región se comprometieron con la plena vigencia del derecho a la educación no sólo a través de sus propias leyes sino también por medio de la suscripción a distintos pactos, declaraciones y cumbres internacionales, entre ellas las Metas 2021. En sus constituciones se establece uniformemente el derecho a la educación; además, todas las naciones de la región suscribieron la Convención sobre los Derechos del Niño.

Para cumplir con este derecho es necesario disponer de escuelas, maestros y eliminar cualquier obstáculo que pueda impedir su concreción. Las condiciones de obligatoriedad y de gratuidad resultan fundamentales para su realización: ambas tienen una relación interdependiente porque la escuela no puede ser obligatoria si no es accesible y gratuita (Tomasevski, 2006a). En otras palabras, si el Estado no ofrece un servicio gratuito no puede exigir a las familias de escasos recursos económicos que envíen a sus hijos a la escuela. Entonces, para que la educación sea obligatoria debe ser gratuita.

Por otra parte, no alcanza el carácter de gratuidad como condición de cumplimiento de la obligatoriedad. Cabe aquí preguntarse ¿a quienes «obliga» esta obligatoriedad? Es frecuente asumir, una vez cumplida la condición de gratuidad de la oferta, que la obligatoriedad es una herramienta para instalar o reforzar ciertas conductas en las

familias; si bien esto es cierto, es importante considerar que la gratuidad es condición necesaria pero no suficiente para considerar que la obligatoriedad es exigible.

Emparentadas con la definición legal de obligatoriedad se ubican la planificación y gestión de la oferta educativa que permita dar cuenta de esa obligatoriedad, como mínimo. Los NNA que hoy no acceden a la escuela o se van prematuramente, muy frecuentemente padecen varias formas de exclusión social. La escasa capacidad de articular demandas por educación obligatoria por parte de sus familias requiere como contraparte una muy atenta mirada y dedicación por parte de los gobiernos. La demanda no será expresa y, en ocasiones, habrá que estimularla a través de estrategias comunicacionales, trabajo territorial y articulación con políticas sociales más integrales.

A modo de ejemplo: el crecimiento de la educación inicial (con la consecuente asignación de nuevos recursos financieros que requiere) puede orientarse a una expansión «vertical», es decir agregar más grados o niveles allí donde ya se está brindando la oferta; o puede orientarse a una expansión «horizontal», es decir garantizar que absolutamente todos los niños y niñas tengan acceso a por lo menos un año de educación inicial. Posiblemente en el primer caso se parta de una demanda activa de más años de educación por parte de sectores sociales más incluidos, mientras que en el segundo caso habrá que realizar acciones territoriales para captar niños y niñas que no van a la escuela. La inversión presupuestaria puede ser semejante, pero el tipo de estrategias que deben encararse es bien diferente en un caso y en otro.



© UNICEF Belice/Villar

En torno a las prioridades marcadas por la lucha contra la exclusión en educación, el enfoque conceptual de esta iniciativa NFE plantea criterios muy concretos para pensar la apertura de nueva oferta escolar y para las adecuaciones de la ya existente. Uno de los criterios de base es reconocer el impacto de los actuales niveles de ineficiencia del sistema educativo y poner en evidencia la gravedad de continuar la planeación, presupuestación y gestión del sistema manteniendo inmutable esta situación generada en parte por factores externos, pero en gran parte por factores propios de la misma oferta escolar.

La mejora efectiva se produce con la interacción de tres componentes balanceados: i) soportes materiales de carácter asistencial, registrando como dato insoslayable las desigualdades de punto de partida de los estudiantes; ii) oferta de vacantes/plazas escolares accesibles, cercanas y pertinentes para estas poblaciones, como mínimo para todos los niveles obligatorios de educación que cada país disponga; iii) propuestas pedagógicas, con componentes técnicos y materiales disponibles en las escuelas para que los más pobres o los que padecen diversas formas de exclusión, desarrollen sus capacidades cognitivas y sociales y puedan aprender.

Finalmente, concentrarse en mejorar la calidad de las propuestas de enseñanza (en tanto determinante crucial del aprendizaje) implica luchar contra ciertas representaciones arraigadas en el sistema educativo y también en muchos estudios que aplican herramientas econométricas. Estas representaciones desvinculan la continuidad de los estudiantes dentro del sistema de las oportunidades efectivas de aprendizaje de las que participan. Se da por cierto el supuesto de que la repitencia y el abandono son productos directos de la pobreza y no de la disfuncionalidad de la propuesta pedagógica para satisfacer las necesidades educativas de los alumnos pobres. Se pretende que el abandono es una decisión tomada con racionalidad plena, en función de los costos de oportunidad, con un padre que le dice al hijo «Decidí que no vayas más a la escuela», ignorando que el dejar la escolaridad puede ser producto acumulativo de pequeñas resignaciones cotidianas de estudiantes que cargan con la frustración de no aprender, la vergüenza de no saber y la tristeza de no importarle a nadie.

Diseñar y aplicar con eficacia y efectividad programas y proyectos orientados y evaluables por resultados de superación de la exclusión. En los



© UNICEF/Costa Rica/Bell

proyectos que busquen superar la exclusión no puede faltar una fuerte orientación a los resultados expresados en itinerarios escolares completos y fluidos. Plantear en primer plano la preocupación por los resultados de inclusión es una medida política comprometida. También desafía al conocimiento técnico y le demanda desarrollos efectivos y pertinentes: hay que convocar y motivar a equipos técnicos ministeriales, instituciones universitarias y académicas, centros formadores de docentes, universidades, formadores, ONG y entidades de cooperación, para aportar y participar en propuestas de realización apegadas a resultados. Esta convocatoria puede suscitarles inquietud, no por la novedad de una situación ya conocida, pero sí por la definición de remover barreras acumuladas incluso dentro del propio sistema educativo.

Tres claves de gestión orientada a resultados

Acciones graduales. Diseñar un recorrido progresivo, desde lo que la gente sabe hacer hoy, y lo que puede aprender en la acción.

Correcciones oportunas. Monitorear paso a paso y actuar oportunamente donde se concentran los problemas.

Construcción colectiva. Convocar al logro compartido de un mejor escenario de futuro.

Esta cuestión cae dentro de uno de los «puntos ciegos» de la formulación de políticas educativas: se han encontrado muy escasos ejemplos de evaluación de políticas en función de los resultados

educativos que logran, y aun siquiera de información descriptiva sobre resultados, aun cuando no constituyan evaluaciones que apliquen análisis condicionales. Cierta complejidad técnica y conceptual en poder evaluar mejoras de resultados no puede ser una excusa sino déficit de conocimiento en el área que debe superarse.

En el marco de la iniciativa NFE, los resultados a lograr son evidentes y medibles en función de cada dimensión de la exclusión. Para cada uno de esos resultados habrá que monitorear si se avanza en la dirección esperada usando los datos e indicadores producidos por los sistemas habituales de información estadística.

CUADRO 8 Dimensiones de la exclusión y resultados superadores

Dimensiones que expresan inequidades de acceso y permanencia		
Dimensiones	Definición de la población	Magnitud del resultado a alcanzar
Dimensión 1 Exclusión total de educación inicial para los niños y niñas en la edad (Parcial CINE 0)	Niños y niñas de 5 años de edad para la mayoría de los países; 6 años de edad para El Salvador, Guatemala, y Brasil en proceso de transición; y 4 años de edad para 8 países del Caribe que comienzan antes la primaria.	Generalización del acceso oportuno a un año de educación inicial para 1,7 millones de niños y niñas.
Dimensión 2 Exclusión total de educación primaria para los niños y niñas en el tramo de edad correspondiente (CINE 1)	Niños y niñas hasta 11 años de edad escolar en la mayoría de los países; en algunos países (Colombia, Brasil) el tramo concluye a los 10 años.	Acceso oportuno a la educación primaria y sin abandono antes de terminarla para 2,9 millones de niños y niñas. La mitad de este problema se concentra en quienes están en el sistema educativo pero no en el nivel que corresponde a su edad (1,4 millones que asisten a educación inicial con rezago).
Dimensión 3 Exclusión total de educación secundaria básica en el tramo de edad correspondiente (CINE 2)	Adolescentes de hasta 14 años en la mayoría de los países, a continuación de terminar la primaria; para algunos países (Chile, Bolivia, República Dominicana, Belice) el tramo concluye a los 13 años.	Acceso oportuno a la educación secundaria básica y sin abandono antes de terminarla para 1,9 millones de adolescentes que no asisten a la escuela.
Dimensión 4 Riesgo de exclusión de los estudiantes de la educación primaria, con cualquier edad (CINE 1)	Estudiantes de grados 1 a 6 en la mayoría de los países; Caribe incluye hasta grado 7; y Brasil y Colombia tienen menos de 6 grados en la primaria.	Permanencia y progreso, sin fracasar a lo largo de la educación primaria para 9,2 millones de NNA que cursan estos niveles con dos o más años de rezago.
Dimensión 5 Riesgo de exclusión de los estudiantes educación secundaria básica, con cualquier edad (CINE 2)	Estudiantes de tres grados de educación secundaria básica en la mayoría de los países.	Permanencia y progreso, sin fracasar a lo largo de la educación secundaria básica para 6,4 millones de adolescentes que cursan estos niveles con dos o más años de rezago.

E – 21 ORIENTAR LA FORMACIÓN DOCENTE INICIAL HACIA LA SUPERACIÓN DE LA EXCLUSIÓN

La formación docente inicial de los maestros y profesores de los distintos niveles debe incluir los desafíos derivados de los procesos de democratización de la educación obligatoria y la consecuente lucha contra la exclusión educativa. Cuestiones como la construcción y agravamiento del fracaso escolar por factores pedagógicos, las estrategias de atención a la diversidad de los estudiantes para hacer sus recorridos de aprendizaje y la función de la escuela dentro de una red de atención y protección integral de los derechos de la infancia, deben incluirse en los distintos espacios formativos.

Las cuestiones referidas constituyen temas transversales de la formación inicial y como tales deben ser consideradas obligatorias curricularmente. También es crucial su incorporación en la formación docente continua, como se expresa en las estrategias 14 a 16.



© UNICEF Honduras/2010/Pirozi

NOTA 17 Ejes de evolución en la formación docente

Cinco claves para orientar la formación docente como sustento de la inclusión docente y del docente inclusivo⁵¹

- Posicionar la inclusión y la diversidad como ejes transversales del currículo de formación docente con énfasis en tres temas: (i) entender los aprendizajes; (ii) justicia social y (iii) forjando un profesional activo.
- Incluir en la formación inicial oportunidades para la reflexión y el debate sobre los enfoques inclusivos ya que éstos se basan en conjuntos de valores y actitudes así como en conocimientos y competencias pedagógicas y sociales.
- Fortalecer la formación en diversidad de procesos educativos y resultados pertinentes y relevantes que comprendan y cobijen el rango amplio de inteligencias encontradas en escuelas crecientemente heterogéneas.
- Promover una pedagogía inclusiva en los centros de formación docente, articulando dos acciones:
 1. Atender las necesidades de los docentes para trabajar en contextos multiculturales y de creciente diversidad reflejada en las escuelas y en las aulas.
 2. Promover que personas de diversas procedencias e identidades sean docentes.
- Fortalecer la coordinación institucional, curricular, pedagógica y docente entre la educación básica/media y la formación docente.

E – 22 REGLAMENTAR ADECUADAMENTE LOS PROCESOS ESCOLARES PARA LA INCLUSIÓN

La normativa reglamentaria puede ser un soporte relevante para la implementación efectiva de la inclusión escolar o también puede ser un obstáculo. Esto se debe tanto a aspectos sustantivos de su contenido como a cuestiones subjetivas o funcionales. Las reglamentaciones inclusivas además deben estar preparadas para su comprensión masiva, para que esta potencie sus efectos beneficiosos.

⁵¹ Operti, R. (2011). «Inclusión docente y docentes inclusivos: ejes para fortalecer una agenda de cambios». Presentación al Congreso Internacional Educación para Todos – los retos de educar en la diversidad, comunicación personal.

CUADRO 9 Rasgos propicios y negativos en las regulaciones de acceso a la educación formal

	Rasgos que apoyan la inclusión	Rasgos que posibilitan exclusión
Edad de ingreso	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar con precisión la edad a partir de la cual se ingresa en cada nivel. Por ejemplo, «tener 6 años cumplidos al 1 de mayo para poder ingresar al primer grado». 	<ul style="list-style-type: none"> • La imprecisión en el corte de edad para la inscripción, por ejemplo, «tener seis años y medio para ingresar a la escuela primaria». • Requisitos de pruebas diagnósticas que permitan modificar la edad de ingreso en base a factores discrecionales, que no sean de conocimiento generalizado.
Gratuidad de la educación obligatoria	<ul style="list-style-type: none"> • Respaldar en el plano operativo la gratuidad que se haya fijado por ley. • En el caso de estar permitidas imposiciones o aranceles, expresar claramente pautas para los montos, y un procedimiento sencillo para suspenderlos para la población más pobre. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los márgenes de ambigüedad que permitan el cobro de aranceles o matrículas, o la negativa de inscripción justificándola en base al no pago de la matrícula. • La falta de un mecanismo claro de excepción a estos pagos.
Criterios de acceso por nivel educativo	<ul style="list-style-type: none"> • Expresar claramente que la edad oficial es el único requisito para ingresar a educación primaria (aún siendo obligatoria la educación inicial). • Expresar claramente que la aprobación de la educación básica/primaria es el único requisito para continuar estudios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cláusulas que permitan enviar a cursar la educación preescolar o parvularia a un estudiante con la edad de ingreso a primer grado. • Exámenes de nivelación u otras formas de restringir el acceso a la educación secundaria básica, posprimaria.
Vacantes en los centros escolares	<ul style="list-style-type: none"> • Enumerar los requisitos objetivos de inscripción en un establecimiento público: lugar residencia, prioridad de grupo familiar, puntaje de examen de ingreso si es que está permitido. • Transparentar los procesos de aceptación de los estudiantes (asignación de vacantes). 	<ul style="list-style-type: none"> • Requisitos discrecionales o subjetivos: compromiso familiar con la escuela, maduración del estudiante. • Criterios discriminatorios para el acceso en función de la condición de repitencia, rezago, zona de residencia, conducta de los estudiantes.

Ciertos criterios estratégicos permiten intensificar el aporte de buenas reglamentaciones: i) normar procedimientos con la anticipación más realista posible acerca de las consecuencias; ii) atender a que se comuniquen las normas con claridad y exhaustividad; iii) monitorear la aplicación de las normas y verificar que los resultados sean concordantes con las previsiones, teniendo presente que en las instituciones escolares las normas se «desacoplan» y hay deslizamientos

en su interpretación y aplicación; iv) mantener el alerta y la disposición a ajustar la norma, su comunicación o su implementación para aumentar la protección de los itinerarios escolares, evitando efectos paradójales o no deseables; v) prever explícitamente ciertos márgenes de flexibilidad para proteger la inclusión en situaciones especiales, apoyando a los directores para aplicar esos márgenes con conciencia y fundamento.

Se detallan en el Cuadro 9 algunas posibles líneas para revisar las normativas en este sentido, tomando el caso de las normas reglamentarias de inscripción en el primer año de la educación inicial o primaria.

E – 23 PRIORIZAR EL CURRÍCULO HACIA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES

«En el currículum de la educación básica [...] lo básico imprescindible hace referencia a aquellos aprendizajes que, en caso de no llevarse a cabo, condicionan o determinan negativamente el desarrollo personal y social del alumnado afectado, comprometen su proyecto de vida futuro y lo sitúan en una situación de claro riesgo de exclusión social».

Cesar Coll (2006)⁵²

Asumir los desacoples entre el currículo formal y el real abre un amplio campo de acción. Para mejorar la eficacia curricular posibilitando aprendizajes relevantes hay que reconocer la tensión generada entre la formulación de documentos curriculares ambiciosos, extensos y organizados con una lógica «de colección» (Bernstein, 1988) y las maneras concretas en las que los docentes toman decisiones de enseñanza y construyen el currículo real.

Centrar la acción de los equipos escolares en el desarrollo de capacidades de los estudiantes. Con este panorama deben plantearse lineamientos muy específicos a los equipos directivos y docentes y a los equipos de formación y asistencia técnica locales, para que se concentren en desarrollar las capacidades cognitivas y sociales de los estudiantes como resultados básicos imprescindibles. El desarrollo de capacidades no desdeña los contenidos curriculares ni compite con ellos, puesto que no es posible desplegar capacidades en un sentido puramente funcional sin un dominio de contenidos. Sin embargo, las capacidades no son «rehenes» de un contenido específico, sino que pueden desarrollarse con base en diversos contenidos, locales, nacionales, universales. Esos contenidos se priorizan para el logro de capacidades: la selección curricular puede generar opciones que integran y estabilizan capacidades cognitivas y sociales equivalentes

(ver *Aporte conceptual El desarrollo de capacidades cognitivas y sociales como vía de inclusión*).

Enfocar la gestión curricular para el desarrollo de capacidades principales (comprensión lectora y producción escrita, aplicación de lenguaje lógico matemático, de utilización de conceptos para resolución de problemas, trabajo cooperativo, juicio crítico, entre otras) es una estrategia fundamental para ampliar las oportunidades de inclusión plena que reconoce la dinámica del sistema educativo a la vez que la orienta a cambiar en dos aspectos clave:

- a) Ampliar los límites temporales del aprendizaje reconociendo pero superando la estructura graduada: la integración duradera de los componentes de las capacidades requiere de actividades de aprendizaje recurrentes, sostenidas, desplegadas con profundidad y tiempo suficiente en una lógica plurianual, con perspectiva de ciclo.
- b) Valorizar la selección de contenidos relevantes para distintas poblaciones (entornos rurales, pueblos afroamericanos, comunidades indígenas) como vía adecuada para construir capacidades cognitivas y sociales equivalentes.

Aplicar esta estrategia requiere una profunda convicción por parte de los equipos centrales, los formadores y las instituciones académicas. Su foco pasa a ser apuntalar al docente en sus competencias de enseñanza para seleccionar y priorizar contenidos dentro de las fuentes curriculares disponibles para proponer a sus estudiantes experiencias de aprendizaje que se integren en capacidades. Además, deben compatibilizarse los mecanismos y las prácticas de evaluación didáctica, hoy fuertemente centradas en el chequeo de contenidos memorizados.

Otra tensión a resolver es un aspecto de las representaciones sociales sobre la «calidad de la educación». Para las audiencias no especializadas, «capacidades» es un concepto más inasible que «contenidos» (por ejemplo, usar estrategias matemáticas para resolver problemas versus saber las tablas de multiplicar). La calidad queda asociada a prácticas que incluso pueden perjudicar el desarrollo de capacidades cognitivas y sociales. Es importante establecer una sostenida línea de comunicación y difusión para enriquecer los elementos de esa representación social.

⁵² Coll, E. (2006). Lo básico en la educación básica. Reflexiones en torno a la revisión y actualización del currículo de la educación básica. Revista Electrónica de Investigación Educativa, 8 (1). <http://redie.uabc.mx/vol8no1/contenido-coll.html>

Las metas 2021 proponen	
Meta general quinta	Mejorar la calidad de la educación y el currículo escolar.
Meta Específica N.º 10:	Mejorar el nivel de adquisición de las competencias básicas y de los conocimientos fundamentales por parte de los alumnos.
Nivel de Logro	Disminuye en al menos un 20 % el número de alumnos situados en los dos niveles más bajos de rendimiento internacional en los que participan los países. Aumentan en al menos un 20 % los estudiantes en los dos niveles más altos de rendimiento en esas pruebas.

E – 24 USAR LA INFORMACIÓN EDUCATIVA COMO RECURSO

La información educativa es una herramienta potente para el dimensionamiento de las situaciones de exclusión y para la identificación de las barreras y cuellos de botella en la región.

Aprender a utilizar información estadística educativa como recurso de comprensión y de acción. Todo análisis de información vinculado a decisiones requiere una identificación precisa de la meta de política educativa que se prioriza. La selección de los indicadores se relaciona con los desafíos planteados en cada etapa del proceso de construir mejores ofertas educativas, por lo que los indicadores prioritarios pueden variar según el progreso de las políticas. Por ejemplo, ciertos indicadores, como las tasas netas y brutas de escolarización, resultaron muy útiles para seguir la meta de incremento de cobertura, que fue el principal desafío durante décadas. Pero el avance logrado en la cobertura instala nuevos desafíos, no ya de acceso sino de permanencia y flujo, por lo que es necesario buscar indicadores que reflejen estas variables de la manera más clara y confiable.

Es importante notar que producir información no genera las respuestas, pero permite (i) identificar las preguntas que hay que hacer para comprender el fenómeno sobre el cual se va a intervenir; y (ii) descartar «verdades aceptadas» de tanto ser repetidas. Es un momento de «desmitificación» en el cual deben ser revisados todos los supuestos

Algunas iniciativas nacionales e internacionales de interés para el acceso dinámico a indicadores educativos son el *UIS Data Center* de UNESCO, el sitio para navegar por el *Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB)* de Brasil; la *Serie Regional de Indicadores Educativos* de la CECC/SICA, y el sistema de *Análisis de Indicadores Educativos y de Alerta Temprana* de República Dominicana⁵³.

que muchas veces se dan por válidos sin ser rigurosamente analizados a la luz de los datos.

Aprovechar el mapa territorial de la información estadística. La utilización intensa de los datos de matrícula (por edad, por grado, por condición de aprobación) permite centrar la atención en el acceso y el flujo de la inscripción y así iluminar lo que está ocurriendo en las escuelas en relación con las oportunidades educativas. Con eso se pueden reconocer y caracterizar los «cuellos de botella» claves, tales como el ingreso tardío a la primaria, las interrupciones en el flujo –repetición y abandono transitorio– y finalmente la deserción definitiva, como paso inicial del proceso para convertir los datos en información para poder interpretar la situación y agregarle significado. Los datos administrativos permiten seguir la situación hasta el máximo nivel de desagregación.

La segmentación de la oferta educativa, así como la segregación espacial urbana, hace que en un número determinado de escuelas se concentre una proporción muy significativa de NNA pobres. Identificar esas escuelas permite hacerlas beneficiarias de los enfoques universales y que cuenten con recursos técnicos, humanos y materiales especialmente «sobreasignados».

Generalizar habilidades de interpretación y aplicación de información educativa. Para que sea fecunda, la relación entre la gestión política de un sistema educativo y la información como soporte de decisiones debe ser un proceso continuo y enriquecedor. Esto significa operar no sólo para mejorar la calidad de la información y las competencias de los equipos de estadística

⁵³ Véase: UIS Data Center: www.uis.unesco.org; Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB): <http://sistemasideb.inep.gov.br/resultado/>; la Serie Regional de Indicadores Educativos de la CECC/SICA: http://www.sica.int/cecc/estadisticas_sistema.aspx; el sistema de Análisis de Indicadores Educativos y de Alerta Temprana de República Dominicana: <http://apps.see.gob.do/analisisdeindicadores/>.

educativa sino también (y más prioritariamente) para incrementar las habilidades de lectura, interpretación y comunicación de la información educativa por parte de distintos equipos técnicos centrales y territoriales (supervisores, asesores, monitores de programas y proyectos).

Las interacciones entre equipos de estadística y equipos técnico pedagógicos deben conformar un conjunto sistemático y secuenciado de actividades relevantes para mejorar procesos de decisión y apoyo a las escuelas:

- Identificar indicadores relevantes para seguir las políticas en curso y producir un reporte de seguimiento que de cuenta de su evolución
- Realizar talleres periódicos de análisis de los datos e indicadores que reúnan funcionarios de las áreas de estadística y de gestión de diversas dependencias del ministerio de educación. En estos encuentros se pueden recorrer las dimensiones de la exclusión, por ejemplo, el ingreso, la repitencia, el abandono, la promoción efectiva y la sobreedad, analizando diversas aperturas según interés de equipos técnicos y políticos de cada área (geográficas, por zona, por sector, por población indígena, por nivel educativo, por sexo, etcétera).

- Producir reportes para los equipos de supervisión o de seguimiento de los programas, con aperturas geográficas, que orienten la atención sobre el conjunto de escuelas, grados o grupos de estudiantes en situaciones críticas (por ejemplo, un listado del 20 % de las escuelas con mayor gravedad en los indicadores vinculados a la exclusión, o aquellas que manifiestan tendencias negativas a lo largo del tiempo).
- Facilitar formas de acceso dinámico y personalizado a los datos a través de plataformas online, con amplios niveles de desagregación territorial, institucional, por niveles, modalidades u otros.

Las metas 2021 proponen	
Meta general décimo primera	Evaluar el funcionamiento de los sistemas educativos.
Meta Específica N.º 26:	Reforzar los institutos de evaluación, los sistemas de planificación y las unidades de estadística de los países.
Nivel de Logro al 2015	Los países han consolidado sus institutos de evaluación y las unidades de estadística.



© UNICEF Jamaica/Noorani

E – 25 ASISTIR A LAS ESCUELAS ESPECÍFICAMENTE PARA QUE AUMENTEN LA INCLUSIÓN

El Estado, en el marco de una política educativa orientada a resultados de inclusión, es responsable de ejercer el apoyo y asistencia a los procesos de enseñanza en las escuelas como intervención que reconoce provisiones materiales, aportes a las familias y desarrollo de rasgos individuales, integrándolos en una trama de sentido pedagógico.

El asesoramiento de la función de enseñanza como un proceso continuo integrado al desarrollo profesional docente y especialmente a la capacitación, orientado por resultados que se definen desde la política educativa, y atendiendo en forma situada las cuestiones didácticas clave para concretar una educación de calidad y equidad para todos, es una instancia potenciadora de la inclusión.

Algunas herramientas de ese enfoque de asesoramiento comprometido con los resultados de aprendizaje y progreso en la escuela son:

- Aplicación de secuencias de enseñanza que sean soporte del desarrollo de capacidades a lo largo de toda la escolaridad y que usen los contenidos curriculares como recurso en lugar de actividades dispersas que sólo requieren desempeños memorísticos y rutinarios.
- Diversificación de tareas y actividades, dentro de ese mismo marco metodológico, para estudiantes que tienen distintos ritmos de aprendizaje o intereses.
- Elaboración de evaluaciones didácticas que permitan identificar el proceso de desarrollo de capacidades de los estudiantes y que brinden orientaciones y señales para intensificar la enseñanza de los contenidos curriculares pertinentes.
- Movilización de los estudiantes hacia la acción cooperativa, tolerante y solidaria donde todos puedan aprender en un buen clima de trabajo del grupo clase.
- Revisión de supuestos, prejuicios, representaciones y estigmatizaciones, con autonomía creciente en el seno del equipo de cada escuela.

Se propone que estas claves didácticas se trabajen aprovechando las evidencias y productos que genera continuamente la tarea pedagógica, en especial i) el cuaderno o carpeta de clases del

estudiante, con las correcciones que han realizado los docentes; ii) los protocolos de las evaluaciones que han tomado los docentes y las calificaciones u observaciones que han planteado; iii) las tareas que han encargado a los alumnos para hacer en el hogar y las maneras en que se han revisado en clase. Estas evidencias ponen de manifiesto las concepciones didácticas de los docentes y al trabajar sobre ellas es posible problematizarlas, probar nuevas opciones, hacer caminos de revisión y mejora y usarlas como material para compartir con colegas de la misma u otra escuela.

Una función clave de asesoramiento o supervisión para que en la escuela se superen las distintas dimensiones de la exclusión es cooperar con el docente a través estrategias didácticas que mejoren oportunidades a los estudiantes con diferencias en los ritmos o modos de aprendizaje o que atraviesan situaciones especialmente difíciles (enfermedad, maltrato, trabajo infantil, maternidad, procesos de reinserción luego de haber abandonado la escuela). Si un docente amplía sus competencias profesionales para estos NNA, todos los estudiantes se beneficiarán.

Adicionalmente, será conveniente que gobiernos, academias e instituciones den prioridad a la investigación y construcción de conocimiento sobre los factores pedagógicos y organizativos que permiten lograr inclusión educativa, y a su exploración en dispositivos escalables y adecuados para el contexto de gestión pública. Es decir, que no dependan de la personalidad del director de escuela o de un grado excepcional de vocación docente, y que quienes ocupen la función de supervisión, monitoreo o asesoramiento estén en continua apropiación de ese conocimiento.

Agrupamiento 2: Proteger y ampliar el financiamiento

E – 26 FINANCIAR EL SISTEMA EDUCATIVO

Para enfrentar con éxito los desafíos de escolarización, muchos países deberán incrementar y proteger sus presupuestos educativos ya que aún tienen bajas participaciones en relación con el gasto público total y como parte del PIB. Por ello, resulta valioso propiciar normas para la macro asignación de recursos como las sancionadas en varios países de la región. Deberían acompañarse de un cálculo previo basado en la tendencia de crecimiento demográfica y en los costos de la escolarización de cada país. Brindan prioridad al presupuesto educativo en

momentos de estabilidad y crecimiento económico y lo protegen en momentos de estancamiento. Si bien al «atar» los recursos del sector educación a los vaivenes de la economía una caída en el PBI podría llegar a disminuir los recursos que se le destinan, esta medida protege el esfuerzo financiero que un país realiza en lo educativo como parte del producto, ya que estipula un piso para esa disminución coyuntural. Además, en períodos de crisis y déficit de las cuentas públicas los fondos provenientes de cooperación internacional juegan un rol compensatorio en algunos países, en particular en América Central.

Asimismo, resulta positiva la experiencia desarrollada para establecer mecanismos claros y transparentes para el flujo del financiamiento entre los diversos ámbitos estadales –central financiador, subnacional, local o escolar como

efectores– que intervienen en la gestión del sistema educativo. En la Nota 17 se exponen algunas de estas iniciativas que podrían ser de valiosa contribución para impulsar mejoras en la región.

LAS METAS 2021 PLANTEAN	
Meta general décima	Invertir más e invertir mejor.
Meta Específica N.º 24	Aumentar el esfuerzo económico de cada país para el logro de las Metas Educativas 2021.
Nivel de Logro	Se aprueba un plan en cada país, se evalúa y se adapta cada tres años.

NOTA 18 El financiamiento de la educación en países de la región

En Brasil, la Constitución establece que el 25% de los recursos fiscales de los Estados y municipios debe destinarse a educación. Sin embargo, hasta mediados de la década del noventa las responsabilidades respecto del financiamiento sectorial no eran claras. En 1996, el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y Valorización del Magisterio (FUNDEF) estableció normas para solventar el nivel primario. Dispuso destinar una porción de los presupuestos de los Estados y municipios a este nivel. Así, esta política se relacionó con las dimensiones dos y cuatro. Se estableció una estructura de financiamiento garantizada para sostener el sistema educativo y mejorar los salarios. El Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de la Valorización de los Profesionales Docentes (FUNDEB) comenzó en 2009 y amplió el programa a la educación inicial, secundaria, técnica-profesional, especial y de jóvenes y adultos. Toma en cuenta las cinco dimensiones de exclusión. Su vigencia se extiende hasta 2020.

En Colombia, en 2001 se creó el Sistema General de Participación (SGP). Es un fondo constituido por recursos que el gobierno nacional transfiere a las entidades territoriales para la prestación de diversos servicios, entre los cuales está el educativo. El 59% de los recursos son para este sector. Antes de llevar a cabo la transferencia, el gobierno nacional certificó a entidades territoriales y municipios con más de 100.000 habitantes y les otorgó la responsabilidad técnica, administrativa y financiera de la prestación de los servicios educativos no universitarios dentro de su jurisdicción. La responsabilidad de administrar el servicio educativo de los municipios no certificados

quedó a cargo del respectivo departamento. En 2004 se delineó la certificación de los municipios más pequeños. A partir de allí, los departamentos comenzaron a certificar y transferir los servicios educativos a los municipios que acreditaron las condiciones requeridas. De este modo, se definieron criterios de asignación que sustituyeron el financiamiento tradicional de la oferta por un régimen basado en la demanda real y potencial, esto es, los alumnos actuales y la población fuera del sistema educativo. Así, esta política toma en cuenta las cinco dimensiones.

En Argentina, en 2006 se sancionó una Ley de Financiamiento Educativo, con vigencia a partir de dicho año. Esta norma introdujo nuevas reglas de juego para coordinar la inversión sectorial entre los distintos niveles de gobierno con la meta de llegar al 6% del PIB en el año 2010, objetivo que se cumplió. Este marco se relaciona con las cinco dimensiones, en la medida que es necesario contar con recursos adicionales para llevar a cabo políticas relacionadas con NFE.

En Chile, donde la asignación de recursos a las escuelas es por capitación desde la década del ochenta, en 2008 se promulgó una ley que creó la Subvención Escolar Preferencial. Mediante la misma se establece que el monto que se transfiere por alumno sea mayor en escuelas donde el contexto socioeconómico es más complejo. Dado que la política se diseñó desde el nivel inicial hasta el secundario básico y que la mayor cantidad de recursos promueve no solo políticas de retención sino que también es un incentivo para incluir nuevos alumnos al sistema, esta reforma tiene en cuenta a las cinco dimensiones.

E – 27 FINANCIAR EL SISTEMA PARA AMPLIAR LA COBERTURA Y DISMINUIR EL FRACASO ESCOLAR

Tradicionalmente, la ampliación de la cobertura escolar ha debido padecer la tensión entre la dificultad de afrontar los costos y la rentabilidad futura de esa inversión. Esta tensión se vio potenciada por contextos económicos de crisis recurrentes y las situaciones demográficas exigentes –crecimiento de población en edad escolar muy significativo respecto del ocurrido de décadas anteriores–. La región presenta un panorama poco usual, con previsiones de crecimiento económico para los próximos años –situación que podría variar según evoluciones la crisis financiera en países altamente desarrollados– y de bono demográfico generado por la tendencia decreciente de nacimientos, que permitirían encarar políticas dirigidas a universalizar la educación. Además, si se revirtiera la elevada ineficiencia interna educativa regional se contaría con recursos adicionales para acompañar con mayor éxito el cumplimiento del derecho a la educación de millones de niños y adolescentes que en la actualidad asisten a la escuela pero no progresan y abandonan tempranamente.

En general, tanto las políticas de universalización de la cobertura como de disminución del fracaso escolar están presentes en los marcos normativos del sector. Por lo tanto, el desafío del financiamiento es proveer recursos para hacer cumplir esos objetivos. La responsabilidad, de ese modo, recae en el sector público y, en particular, en el Poder Ejecutivo y en el Legislativo. Los recursos necesarios para incrementar la cobertura y disminuir el fracaso podrían provenir de distintas fuentes tales como una mayor presión impositiva y la reasignación de partidas presupuestarias desde otros sectores. Como se podrá intuir, esto podría implicar el rechazo de los eventuales afectados. Una salida con menores costos políticos podría ser la seguida por Argentina, que en un contexto de aumento de su PIB impulsó una ley de financiamiento según la cual los recursos provendrían del propio crecimiento económico.

Asimismo, también deben ser considerados los recursos provenientes de la cooperación internacional. Teniendo en cuenta su peso significativo para las metas de inclusión, resulta oportuno retomar las recomendaciones de la Declaración de París: «Reconocemos que es realizable y necesario aumentar la eficacia

de la ayuda al desarrollo, pasando por todas las formas de la ayuda. En el momento de determinar las formas más eficaces para suministrar la ayuda, nos guiaremos por las estrategias y prioridades de desarrollo establecidas por los países socios. Individual y colectivamente, elegiremos y diseñaremos las formas adecuadas y complementarias tendientes a potenciar lo más posible su eficacia combinada»⁵⁴.

Al respecto caben dos planos de trabajo según el tipo de apoyo: sectorial, mediante programas de inversión asignada a educación, y presupuestario general para mantener metas fiscales de contención del déficit. Cabe propiciar:

- a) La profundización del trabajo de armonización en el marco de las Mesas de Cooperantes que se han constituido en los países a efectos de alinear mejor las acciones con los objetivos estratégicos. Esto implica un acuerdo general de priorizar la atención en las barreras –y asegurar recursos para removerlas– de modo de abordar de manera articulada y sostenida cada una de las 5 dimensiones de exclusión.
- b) La incorporación de metas de escolaridad y la protección de recursos para los programas correspondientes y del sector educativo en general como triggers o indicadores clave para los desembolsos de programas de apoyo presupuestario indiferenciado a los países de bajos ingresos.

La mayor cobertura. Según estimaciones propias calculadas sobre la base de datos de UIS/ UNESCO, de CEPAL y del Banco Mundial, la región debería destinar un total de 6.603,3 millones de dólares para lograr la cobertura universal desde el nivel inicial hasta el secundario inferior. Si el período de financiamiento se estableciera entre 2012 y 2021, los gobiernos podrían/deberían invertir cada año un 10 % anual acumulativo del monto indicado. Es decir, 660,3 millones de dólares en 2012, 1.320,6 millones en 2013 y así sucesivamente, hasta alcanzar el monto total en 2021. Si se considera la inversión total y el crecimiento del PIB proyectado por la CEPAL para la próxima década, el costo total a 2021 ascendería al 0,22 % del PIB regional. Como se ve, los objetivos referidos a la cobertura universal no deberían constituir metas lejanas, al menos en lo que atañe al esfuerzo financiero.

⁵⁴ Declaración de París, Apartado 5.

El costo del fracaso. La disminución (o reversión total) de los sobrecostos originados por la repetición y por los recursantes no detectados como repetidores permitiría aprovechar el dinero que usualmente se llevan estos costos como fuente no tradicional de recursos en el sector. En efecto, la magnitud del ahorro que podría generarse si mejorara la eficiencia interna conlleva la posibilidad de reasignar recursos para el financiamiento sectorial; por ejemplo, para la consecución de las metas de cobertura universal.

Recientemente, varios países de la región y organismos internacionales suscribieron objetivos de mediano plazo para el sector como las Metas 2021. El costo de las acciones que permitirían el logro de los objetivos representa un porcentaje relativamente bajo del PIB regional. Además, dado que el fracaso escolar es una fuente de ineficiencia, el éxito de las políticas para reducir la repetición generaría una disponibilidad adicional de recursos en el mediano plazo. A esto se suman los pronósticos respecto del crecimiento económico para la región en los próximos años.

En este contexto de excepción, la implementación de estas acciones no implicaría un peso adicional significativo en el PIB de los países. En otras palabras, existe factibilidad económica para emprender los desafíos. Esto no es menor ya que la restricción de recursos fue una razón recurrente que en otros tiempos frenó el avance de este tipo de políticas. Así, en esta ocasión, el problema escaparía a la esfera del análisis técnico y se desplazaría al ámbito de la decisión política (*ver Aporte Conceptual «Cuánto invertir y cómo distribuir: dos aspectos del financiamiento educativo»*).

Agrupamiento 3: Desarrollar una pedagogía racional para superar la exclusión

Impulsar escuelas comprometidas con la inclusión, orientar la gestión del sistema hacia la inclusión plena, remover barreras socioculturales y atender las desigualdades económicas de la población son estrategias globales para la mejora de oportunidades. Las propuestas de estrategias que se presentan a continuación desarrollan algunos aspectos específicos de estas estrategias generales planteadas anteriormente. Las articulan con algunos énfasis y propuestas en función del desafío a superar a través de la modificación o creación de prácticas pedagógicas y

organizativas que atiendan tramos específicos de la exclusión educativa.

Es posible quitar el sesgo selectivo de la escuela retirando todos los rastros de violencia simbólica ejercida por la arbitrariedad cultural a partir de la construcción de una pedagogía racional, a la que Bourdieu y Passeron (2003) definen como la «enseñanza realmente democrática, [...] aquella que se propone como fin incondicional permitir al mayor número posible de individuos el adquirir en el menor tiempo posible, lo más completa y perfectamente posible, el mayor número posible de las aptitudes que conforman la cultura educacional en un momento dado».

Desde esta perspectiva, se propone que la escuela no se mantenga indiferente a las situaciones de las que provienen los estudiantes, sino que busque activamente neutralizar las diferencias sociales. Por eso, la pedagogía racional, en tanto sea respaldada por la decisión política y el apoyo de la sociedad, se ofrece como una *sociología de las desigualdades culturales*, que permite «neutralizar metódica y continuamente, desde el jardín de infantes hasta la universidad, la acción de los factores sociales de desigualdad cultural» (Bourdieu y Passeron, op.cit.).

E – 28 GENERAR OPORTUNIDADES VARIADAS PARA LA EDUCACIÓN INICIAL

Sobre la base del reconocimiento de la importancia crucial de la educación inicial, los gobiernos de la región han asumido compromisos normativos y de iniciativas de política basados en el incremento de la oferta aumentando los niveles de acceso y otorgando progresivamente un carácter educativo y cultural a las propuestas en las instituciones.

Las iniciativas regionales al respecto han definido que la educación inicial se centre en una propuesta de carácter educativo, de acceso a la cultura, superando posiciones tradicionales de atención a la primera infancia dedicadas exclusivamente al cuidado y acompañamiento del crecimiento y desarrollo de los niños y niñas. En este sentido, se asumen propuestas basadas en el respeto por la infancia y en la definición de prácticas de enseñanza ligadas a diversos contenidos del mundo social, natural, literario, de aproximación a expresiones y experiencias de educación artística y sobre todo en el reconocimiento del juego como contenido y medio de aprendizaje singular de la niñez y de este nivel educativo. Asimismo, se procuran experiencias que apuntan a la formación

de la confianza básica como eje fundamental del desarrollo infantil.

En este marco, y en función del cumplimiento de estas iniciativas regionales, los gobiernos de la región iberoamericana han suscripto compromisos formales en la implementación de sus políticas para incrementar y mejorar la oferta y calidad de la educación infantil a través del Proyecto Metas Educativas 2021. *La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios.*

Las metas 2021 proponen	
Meta general tercera	Aumentar la oferta de educación inicial y potenciar su carácter educativo.
Meta Específica N.º 6:	Aumentar la oferta de educación inicial para niños de 0 a 6 años.
Nivel de Logro al 2015	Entre el 50 % y el 100 % de los niños de 3 a 6 años recibe atención educativa temprana. Entre el 10 % y el 30 % de niños de 0 a 3 años participa en actividades educativas.
Nivel de Logro al 2021	El 100 % de los niños de 3 a 6 años recibe atención educativa temprana. Entre el 20 % y el 50 % de niños de 0 a 3 años participa en actividades educativas.

En lo que respecta al aumento del carácter educativo, se propone aumentar el porcentaje de educadores que tienen el título específico de educación inicial. En 2015, entre el 30 % y el 70 % de los educadores que trabajan con niños de 0 a 6 años tiene la titulación establecida, y entre el 60 % y el 100 % la tiene en 2021.

Avanzando en las propuestas organizativas para el nivel, estas deberían orientarse en tres ejes principales:

- a) Armonizar la transición familia-escuela, garantizando que los niños y niñas – especialmente cuando se presentan distintos capitales culturales– sean escuchados, que las prácticas de sus familias sean reconocidas y que tengan seguridad en la trama de adultos a cargo de su educación.

- b) Impulsar el desarrollo cognitivo, afectivo, ético, estético, motor y social en particular a través del juego como contenido y medio para aprender otros contenidos a través de propuestas de enseñanza con una secuencia intencional, sistemática y planificada que enriquezca y extienda el universo y repertorio lúdico individual, familiar y comunitario de los niños, asumiendo objetivos específicos propios del itinerario escolar.
- c) Ser la puerta de entrada para el conocimiento de una cultura particular, la escolar, permitiendo que los niños y niñas reconozcan las regulaciones de tiempo, espacio, comunicación grupal, trabajo cooperativo con los pares, uso de materiales, interacción con libros, relación con adultos en distintas funciones, alternancia de focos de atención, entre otros rasgos propios del sistema educativo.

En el caso de la educación formal, que cuenta con una estructura orgánica y mayormente con docentes titulados, debe preservarse el carácter específico de la educación inicial, evitando la primarización y la sobrecarga curricular. Es particularmente importante que los docentes estén atentos al reconocimiento de pautas culturales locales que puedan ser diversas de las propias, sin inclinarse a juicios y prejuicios sobre las familias y sus pautas.

En la tensión entre la obligatoriedad de la educación inicial y el acceso oportuno al primer grado es necesario plantear un recorrido progresivo.

En países o regiones dentro de cada país, donde aún no esté generalizada suficientemente la oferta de educación inicial y no se haya trabajado comunicacional y comunitariamente sobre el acceso a este nivel, es crucial evitar que los niños y niñas que llegan al sistema educativo con edad adecuada para primer grado sean anotados en educación inicial, preescolar, prebásica, generándoles una situación artificial de rezago escolar desde su mismo inicio de escolaridad.

Asimismo, es crucial garantizar, en el ingreso a la primaria, propuestas de enseñanza de calidad que se basen en una continuidad de proyectos y estrategias en materia de contenidos y metodología, ligadas principalmente a la alfabetización inicial y el juego.

La capacitación docente en el juego como medio y contenido que potencia el desarrollo cognitivo es crucial. Asimismo, es necesario ponderar

adecuadamente la introducción paulatina en la interacción con la lengua escrita y el pensamiento simbólico matemático. La producción de secuencias de enseñanza ordenadas, convergentes y sinérgicas para el desarrollo de capacidades cognitivas y sociales de los chicos es un soporte necesario para la mejora de la enseñanza en el nivel.

E – 29 AMPARAR EL PRIMER TRAMO DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA

Es posible reducir drásticamente o eliminar la repitencia en primer y segundo grado sin acudir a la promoción automática como medida administrativa. Para ello es necesario enriquecer las actuales propuestas de enseñanza de la alfabetización inicial y de la matemática básica y debatir a fondo la naturalización y valorización de la repitencia que está instalada en la comunidad docente. Los aportes de las neurociencias, las ciencias del lenguaje y las investigaciones didácticas brindan bases sólidas para ampliar la calidad de la intervención docente para lograr el desarrollo de sus estudiantes.

Estas acciones no requieren recursos exagerados para su ejecución, sino que se basan principalmente en la ampliación de las capacidades de enseñanza de los docentes, en la gestión del tiempo escolar y en la adecuación normativa.

Uso de metodologías de enseñanza de la alfabetización que sean eficaces aún para niños que no han tenido experiencias de prealfabetización. La alfabetización como proceso escolar tiene que ser sistemática y para eso la escuela ha de proponer determinados contenidos y formas del hacer de modo cuidadosamente secuenciado en el tiempo y precisamente articulado. Frecuentemente, luego de algunas intervenciones los docentes consideran que ya han puesto en práctica los procedimientos de guía para la comprensión lectora y la producción escrita y que su reiteración puede fatigar a los estudiantes. Sin embargo, la apropiación de estrategias de lectura y escritura es un proceso recursivo, es decir que ha de ser repetido con varios textos del mismo tipo, y «espiralado», es decir puesto en juego con otros textos que repiten características y rasgos de modelos anteriores pero que además van planteando paulatinamente otras dificultades porque son más extensos, más complejos y más específicos.

Uso de metodologías de enseñanza de la matemática que den cuenta del saber matemático previo de los estudiantes y se centren en la resolución de problemas. Como regla general, el conocimiento matemático que se enseña en las aulas se presenta alejado del significado y de las condiciones de producción y aplicación de dicho saber, por lo que es muy difícil que los estudiantes puedan adquirir un adecuado *sentido matemático*. Eso los lleva a diferenciar la matemática «de la escuela», que se aprende para aprobar (o no se aprende, y entonces se fracasa), y la matemática «de la vida».

Aprender matemática significa construir el sentido de los conocimientos, lo que se favorece cuando estos aparecen como herramientas para poder resolver problemas y situaciones significativas. Entonces, resulta fundamental plantear buenos problemas, que propongan un grado de desafío adecuado, que permitan la elaboración de diversos procedimientos y formas de representación y que favorezcan el intercambio de opiniones, la confrontación, selección y optimización de estrategias. La enseñanza de la matemática ganaría en significatividad si incorporase elementos de la práctica cotidiana a sus actividades típicas, «más formales» (Carragher y otros, 1991).

Revisión de las normas de promoción para permitir procesos de promoción ciclada. Instalar en las escuelas procesos de promoción por ciclo en el marco de procesos de enseñanza fuertemente mejorados es una superación de la aplicación administrativa de una simple promoción automática entre los grados: permite superar el fracaso y no genera acumulación de los repetidores. Para eso es necesario ayudar a directivos y docentes a analizar alternativas, a evaluar fundamentos y consecuencias de cada una y a tomar decisiones fundamentadas. Sin embargo, en muchos casos se necesitarán acciones y decisiones previas por parte de las autoridades jurisdiccionales. Un ejemplo paradigmático es el de la normativa: cuando ésta aparezca como aspecto obstaculizador de la protección de los itinerarios escolares, deberán ponerse en juego decisiones de macropolítica. Muchas prácticas pedagógicas, ya sea porque son diferentes o porque necesitan de innovaciones curriculares y organizacionales, no están resueltas en las normativas vigentes por ausencia o por obsolescencia. En estos casos habrá que estudiar las posibilidades y necesidades de flexibilización o modificación de normativa vigente, o bien de elaboración de otra nueva (Farías, 2003).

Diversificación de situaciones de aprendizaje, en particular para recuperar estudiantes de baja asistencia. Algunos estudiantes necesitan en ocasiones un programa de trabajo que los ponga en un ambiente facilitador para profundizar en las tareas escolares específicas. Es posible hacer uso de los márgenes de autonomía que competen a las instituciones escolares para introducir modificaciones organizativas y didácticas que permitan instalar procesos de acompañamiento y asistencia a los alumnos, de monitoreo de tales procesos y de sus resultados, para que todos los niños puedan lograr éxito en su aprendizaje. Por ejemplo: implementación de instancias de apoyo escolar durante todo el año, reorganizando los grupos de clase para que los maestros puedan concentrar esfuerzos con los estudiantes de mayor nivel de dificultad, durante 40 a 80 minutos en la semana; implementación de instancias suplementarias de apoyo escolar en los meses de cierre e inicio del ciclo lectivo para los estudiantes que necesiten intensificar su exposición a actividades de aprendizaje de la lengua oral y escrita.

E – 30 POSIBILITAR LA PROGRESIÓN HASTA TERMINAR LA EDUCACIÓN PRIMARIA

Para los estudiantes que cursan la escuela primaria arrastrando fracasos previos, se procurará regularizar los itinerarios escolares perturbados. Estos alumnos constituyen un grupo en riesgo de abandonar que ya mismo debiera ser especialmente atendido y acompañado hasta garantizar que complete como mínimo la educación obligatoria. Pero esto ha de hacerse con una propuesta de enseñanza rica y desafiante para los estudiantes, que instale hábitos de estudio y que les abra horizontes al mundo social y natural. Estas estrategias de estudio y aprendizaje que les permitirán encarar la secundaria con éxito se construyen lentamente y desarrollarlas requiere acciones coherentes de las instituciones educativas de distintos niveles.

La relación complementaria entre acciones paliativas y preventivas se puede analizar al reconocer los esfuerzos que algunos programas han planteado para la «aceleración» o promoción de dos o más grados para los estudiantes con rezago escolar avanzado. Son acciones adecuadas para paliar los efectos de fracasos previos. No obstante, es de esperar que progresivamente, en la medida en que las propuestas universales y selectivas de mejoramiento de las oportunidades



© UNICEF Paraguay/Vera

educativas de calidad se integren y maduren y al tiempo que las acciones preventivas se vayan instituyendo como partes constitutivas de las prácticas de enseñanza, las medidas paliativas tenderán a desaparecer o minimizarse, por «falta de destinatarios».

Estas acciones requieren intensificar la perspectiva del desarrollo de capacidades cognitivas y sociales como proceso para superar la exclusión educativa, especialmente la que transitan los alumnos que no abandonan la escuela pero que acumulan fracasos y bajos logros. Asimismo, la flexibilización normativa y la ejecución de proyectos a término muy orientados a resultados son apoyos para una acción eficaz.

Uso de metodologías de enseñanza de la alfabetización avanzada. Se trata de desarrollar competencias de lectura de textos con finalidad de

aprendizaje y de producción de textos con objetivos comunicativos propios de las distintas áreas curriculares.

Dado que hay una poderosa interrelación entre el habla, la lectura y la escritura, la oralidad puede capitalizarse para lograr aprendizajes de calidad en la lectura y la escritura. Al hablar sobre lo que saben o no saben acerca de un tema sobre el que luego van a leer y/o escribir, los estudiantes activan su pensamiento, exponen los propios procesos de inferencia y se enriquecen con el intercambio en el aula. El docente los ayuda a sistematizar en el pizarrón y en los cuadernos las «palabras clave», luego las recuperan en el texto que producen y confirman o desconfirman lo que pensaban sobre su significado, siempre con la guía y el andamiaje del maestro hasta que aprenden a hacerlo solos, pero volviendo al andamiaje docente cuando el texto es nuevo.

Uso de metodologías de enseñanza de matemática que se centren en la resolución de problemas y en la adquisición de conceptos matemáticos. La ampliación del campo numérico para incluir las fracciones y los números reales en esta etapa de la escolaridad se beneficia de un abordaje en el cual el tratamiento de estos números y las operaciones en que participan tengan sentido dentro de problemas que los estudiantes puedan resolver. Asimismo, el trabajo matemático sobre magnitudes, la medición, las probabilidades y el desarrollo del pensamiento geométrico son campos fértiles para el desarrollo de una mirada de la matemática que no se centre sólo en el número y las operaciones.

Grupos escolares de conformación flexible para facilitar tareas de enseñanza diversificadas. En esta etapa de la primaria, además del tiempo principal dedicado al grupo clase existe la posibilidad de reconfigurar los grupos para tareas específicas. Por ejemplo, los estudiantes de 4.º y 5.º pueden trabajar juntos una vez por semana para buscar información sobre un tema de estudio compartido bajo la supervisión de uno de los dos docentes, mientras que el otro docente trabaja reforzando los aprendizajes de estudiantes que opten por recuperar el retraso.

Recuperación de la sobreedad a través de propuestas que permitan adelantar de grado en escuelas de verano o durante el año: «Tres en dos». Se plantea la posibilidad de ofrecer espacios de enseñanza para que los niños que transitan el segundo ciclo con sobreedad puedan recuperar el

tiempo perdido. Una posibilidad es estructurar espacios de aceleración de los aprendizajes, como pueden ser horarios a contraturno o procesos de estudio en los períodos de vacaciones, con supervisión de docentes de apoyo. Complementariamente con el punto anterior, se requieren acciones normativas para autorizar la promoción acelerada de los estudiantes con sobreedad.

Las metas 2021 proponen	
Meta general segunda	Universalizar la educación primaria y la secundaria básica y ampliar el acceso a la educación secundaria superior.
Meta Específica N.º 8:	Asegurar la escolarización de todos los niños en la educación primaria y en la educación secundaria básica en condiciones satisfactorias.
Nivel de Logro al 2015	El 100 % del alumnado está escolarizado en educación primaria, y entre el 80 % y el 100 % la termina a la edad correspondiente.
Nivel de Logro al 2021	Más del 90 % de los alumnos termina la educación primaria a la edad establecida ⁵⁵ .

E – 31 PROTEGER LA TRANSICIÓN HACIA LA SECUNDARIA

Cualquiera sea la estructura curricular e incluso el ámbito de funcionamiento, los estudiantes que ingresan a la educación secundaria deben ser acompañados en esta transición en forma muy particular y responsable por parte de la sociedad adulta, especialmente cuando arrastran fracasos de años previos de su itinerario escolar y cuando viven en situación de pobreza o indigencia.

Muchos países se ven tensionados entre los recursos financieros y técnicos necesarios para ampliar la cobertura de la educación secundaria y la atención a los altos niveles de fracaso. Los discursos han contrapuesto más de una vez la «cobertura» con la «calidad», de modo que una sirve como excusa para no poder lograr la otra. Sin embargo,

⁵⁵ OEI (2010). Metas Educativas 2021, La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios, Documento Final.

toda acción para superar el fracaso escolar en este tramo no sólo protege profundamente a los estudiantes sino que *además* libera recursos para ampliar la cobertura. Las acciones que se proponen a continuación no requieren recursos exagerados para su ejecución sino que se basan principalmente en la ampliación de las capacidades de enseñanza de los docentes, la gestión del tiempo escolar y la adecuación normativa.

Acuerdos internos de la escuela para dar mayor coherencia y convergencia a la experiencia educativa de los estudiantes. Dentro de cada institución educativa, los acuerdos entre docentes para aplicar pautas comunes de promoción, de presentación de trabajos prácticos, de calidad de las exposiciones orales, de trabajos en grupos de estudiantes, de tareas para el hogar y de exámenes de fin de año, deben ser decisiones colectivas marcadas por una coherencia institucional. No hay argumentos, ni presupuestarios, ni laborales, ni de infraestructura, ni socioeconómicos que imposibiliten crear este marco común para las experiencias educativas de los estudiantes y comunicárselas expresamente. Además, es deseable que ese conjunto de pautas tenga un desarrollo evolutivo a lo largo del ciclo, estableciendo un recorrido de complejidad y autonomía crecientes.

Acuerdo institucional para el desarrollo de capacidades prioritarias. Los jóvenes necesitan poder concentrar sus esfuerzos en el desarrollo de algunas capacidades reconocibles, con valor simbólico para ellos y para la sociedad (Rychen y otros, 2004). Por ejemplo, la comprensión lectora o el trabajo en equipo pueden ser el foco de trabajo de todo el año, en forma transversal a las diferentes asignaturas. La adopción de ese foco de trabajo como meta institucional, y el alineamiento de las actividades de enseñanza de todos los docentes, permite que los estudiantes aumenten la percepción de esa meta y puedan dirigir sus esfuerzos a alcanzarla.

Enseñanza explícita de estrategias de estudio en cada campo del conocimiento. Los docentes no deben dar por supuesto que sus estudiantes «ya saben estudiar». Acceder a los contenidos específicos de una disciplina precisa de un acercamiento a las maneras de pensar y producir conocimiento en esa disciplina (Stone Wiske, 1999). Por ese motivo, es importante como parte de la enseñanza que el docente, además de poner a los alumnos en contacto con los contenidos, modelice y enseñe las estrategias para apropiarse de los mismos.

Desarrollo de actividades electivas y plurianuales. Para acompañar al joven en el proceso de reflexión sobre su identidad y en el reconocimiento de sus preferencias y capacidades, adquiere relevancia estructurar acciones en el seno de la institución y del grupo clase sobre las cuales los estudiantes puedan ejercer márgenes de decisión y que se proyecten en un mediano plazo. Si bien no necesariamente se trata de espacios curriculares acreditables, la participación en estas actividades puede ser merituada conceptualmente, introduciendo incentivos para que los estudiantes inicien ese recorrido.

Introducción de sistemas de promoción acumulativa. La pérdida de la condición de regularidad o la repetición de un año por superarse el número de asignaturas suspendidas representa una barrera que lleva a muchos jóvenes a desertar de la escuela. La instalación de un régimen de promoción desvinculado de la acreditación de los espacios curriculares permitiría al joven estabilizar su pertenencia a un grupo, en tanto que la certificación de haber completado la escolaridad requeriría reunir la totalidad de las acreditaciones, sin límite de tiempo.

Las metas 2021 proponen	
Meta general segunda	Universalizar la educación primaria y la secundaria básica y ampliar el acceso a la educación secundaria superior.
Meta Específica N.º 8:	Asegurar la escolarización de todos los niños en la educación primaria y en la educación secundaria básica en condiciones satisfactorias.
Nivel de Logro al 2015	Entre el 60 y el 95 % del alumnado está escolarizado en educación secundaria básica. Entre el 40 y el 80 % % termina la educación secundaria básica.
Nivel de Logro al 2021	Más del 90 % de los alumnos termina la educación primaria a la edad establecida ⁵⁶ .

⁵⁶ OEI (2010). Metas educativas 2021, La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios, Documento Final.

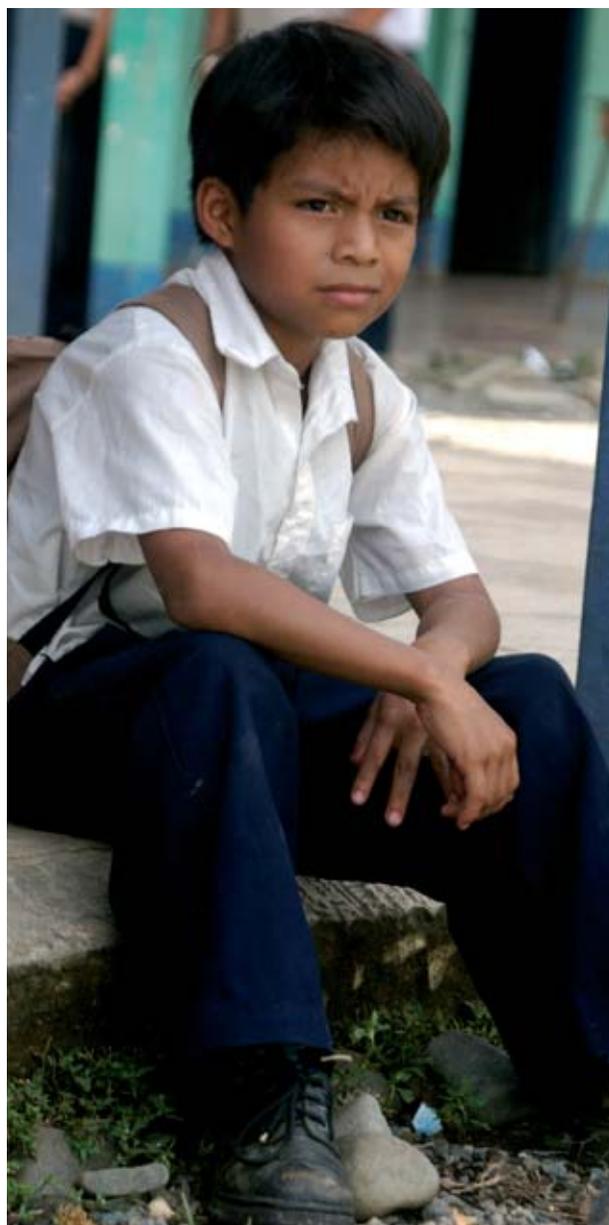
E – 32 PRODUCIR DISPOSITIVOS DE APOYO A LA EDUCACIÓN RURAL

La ampliación de la educación obligatoria prevista en la legislación reciente en la región encuentra un reto máximo para la educación rural: lograr ofrecer entre 9 y 13 años de escolaridad, a lo largo de tres niveles educativos, con un piso de aprendizajes y permanencia en la escuela. Este reto convoca a la mayor experticia técnica y conocimiento del terreno para acertar la ecuación entre pertinencia, calidad, equidad, costos y condiciones de funcionamiento del sistema.

Ubicar al multigrado como estrategia organizativa potente para docentes que reciben el apoyo y formación adecuados. La producción de medios para encarar la tarea en la escuela rural desde la educación inicial hasta la secundaria básica, entendidos no sólo como soportes materiales sino también como metodologías de enseñanza fundadas y eficaces, es una responsabilidad de la conducción educativa central. Las acciones de apoyo pedagógico a los docentes en la escuela rural también tienen que encontrar su especificidad y su eficacia.

La escuela multigrado debe contar con apoyo técnico y formación específica para poder sustituir un dispositivo didáctico que fue pensado para la escuela graduada: la secuenciación de la enseñanza en grados sucesivos. La tendencia que siguen los docentes no formados para la diversidad es gestionar el tiempo del multigrado de manera secuencial, enseñando unos minutos a cada pequeño grupo por grado, lo que limita en gran medida las oportunidades de aprender. Un enfoque centrado en el desarrollo de capacidades cognitivas y sociales brinda un escenario curricular muy promisorio para pensar actividades que puedan encarar en forma compartida estudiantes de distinta edad.

Perfeccionar el diseño y uso de recursos didácticos y tecnológicos adecuados. La situación del medio rural se caracteriza por unos pocos docentes (e incluso uno sólo en muchos casos) que deben atender varios grados –que en ocasiones corresponden a distintos niveles educativos–, que suelen contar con menor calificación académica o experiencia y que rotan frecuentemente. Frente a esta situación, se ha vuelto una resolución frecuente para atender la diversidad el desplegar el currículum a través de soportes didácticos que apelan a la autonomía de los estudiantes para interactuar con el conocimiento y aprender.



© UNICEF Costa Rica/Bell

El mismo concepto se manifiesta tanto en el desarrollo de materiales audiovisuales transmitidos por TV o enlatados como películas –esquema que fue en su momento la insignia de la Educación Telesecundaria en México– como de las guías de aprendizaje para que los estudiantes encaren los contenidos curriculares con autonomía y generalmente en pequeños grupos similares en edad y conocimientos previos. Estas estrategias, utilizadas en programas tan variados como Nueva Escuela en Colombia, Pronade en Guatemala, o EDUCO en El Salvador, suelen considerarse soportes de la enseñanza en multigrado en dos sentidos: i) permitiendo que los estudiantes puedan avanzar mientras el maestro atiende a otros grupos

de estudiantes; ii) complementando el abordaje de contenidos para los cuales los docentes no tuvieron la formación correspondiente, especialmente cuando deben hacerse cargo del nivel secundario. La estrategia es muy valiosa, y sin dudas también transferible a la educación graduada, ya que pone a los estudiantes en un rol activo y cooperativo.

La optimización de los materiales y recursos requiere:

- Garantizar la disponibilidad de guías suficientes para todos los estudiantes e incluso posibilitar su entrega en propiedad a cada alumno. Es un recurso recurrente, de desgaste anual y que hay que introducir en las rutinas de previsión presupuestaria, adquisición y distribución a gran escala.
- Garantizar un umbral importante de dominio de la palabra escrita por parte de los estudiantes, tanto para la lectura como para la escritura, tarea que en parte es previa al trabajo con guías y en parte se puede desarrollar al usarlas, pero como objetivo didáctico específico.

La disponibilidad de estos soportes beneficiosos no significa que los docentes se retiren de funciones clave: estructurar la tarea, graduar las dificultades, sugerir complementos y derivaciones y ayudar a sus alumnos en el desarrollo de capacidades cognitivas más complejas.

Las metas 2021 proponen	
Meta general segunda	Lograr la igualdad educativa y superar toda forma de discriminación en educación.
Meta Específica N.º 3:	Prestar apoyo especial a las minorías étnicas, poblaciones originarias y afrodescendientes, a las alumnas y al alumnado que vive en zonas urbanas marginales y en zonas rurales, para lograr la igualdad en la educación.
Nivel de Logro	El porcentaje de niños de minorías étnicas, poblaciones originarias y afrodescendientes, residente en zonas urbanas marginales y zonas rurales, y de género femenino, debería ser al menos igual a la media del alumnado escolarizado en la educación inicial, primaria y secundaria básica.

E – 33 CONSTRUIR UNA PROPUESTA PEDAGÓGICA ORDENADA Y FORTALECIDA PARA LA POBLACIÓN INDÍGENA, CON MECANISMOS DE TRANSICIÓN HACIA UN MODELO PLENAMENTE INTERCULTURAL Y BILINGÜE

Si bien hay muchos desafíos pendientes, es importante destacar que las experiencias de educación intercultural bilingüe han sido un terreno en el que casi todos los Estados y los pueblos indígenas de Latinoamérica y el Caribe han logrado abrir un diálogo sostenido en el tiempo, con acciones concretas sobre las que se pueden determinar logros y deudas, monitorear resultados y plantear ajustes. Una educación intercultural y bilingüe bien implementada permite el desarrollo intensivo de las habilidades lingüísticas y cognitivas de los estudiantes, considerando que no se trata sólo de aprender sistemas lingüísticos diferentes, sino también visiones y clasificaciones de la realidad diversas, que posibilitan pensamiento lateral. A su vez, hace posible practicar sinergias entre perspectivas de interpretación y ampliar la capacidad de resolución de problemas complejos.

Mejorar las condiciones materiales y de funcionamiento de las escuelas que atienden a población indígena y afrodescendientes. Dos prioridades se destacan: (a) la construcción o refacción y equipamiento de edificios escolares, y (b) la disponibilidad de publicaciones en las distintas lenguas, adecuadas a los contenidos escolares priorizados y a distintos pueblos, para lo cual es necesario encarar una secuencia compleja y plurianual de actividades, que en muchos casos puede abarcar a más de un país, ya que hay naciones indígenas que se extienden en varios territorios.

Organizar una propuesta escolar atenta y respetuosa de las capacidades y acervo cultural de los NNA. La protección del itinerario de la educación inicial y el primer ciclo de la primaria requiere la conformación de un espacio pedagógico en el que los niños se encuentren con hablantes de su lengua materna. Cuando esta lengua materna no es la lengua del docente, es importante pautar en forma adecuada la presencia de adultos hablantes de la comunidad, en un mecanismo cuidado de acciones conjuntas que sea favorable al proceso de aprendizaje. Es importante pautar el desarrollo en forma adecuada, para que no se convierta en meras prácticas de traducción casi simultánea, sobre las que se tiene evidencia de que inhiben procesos de aprendizaje de la segunda lengua.

Para los niños y niñas que concurren a estas escuelas, el español o el portugués es una lengua segunda porque no es la que utilizan primariamente en los contextos familiares y comunitarios.

Asimismo, gran parte de las lenguas indígenas no tienen aún una clara fijación escrita. De este modo, la conquista de la lengua escrita, que es una de las adquisiciones culturales más importante que los niños deben realizar en la escuela, se ve dificultada por el uso de un modelo alfabetizador inadecuado y por una oferta escolar que no integra las particularidades culturales de las comunidades étnicas con las que trabaja. Por esta razón, resulta indispensable dotar a maestros y directores de recursos pedagógicos y de enseñanza basados en la lengua materna de la comunidad, combinados con el objetivo central de acceso a una alfabetización exitosa, que les permita desarrollar competencias adecuadas de comprensión lectora y producción escrita en español como lengua segunda.

Los docentes que trabajan en estas escuelas deben recibir apoyo sistemático y continuo para tomar mejores decisiones de enseñanza y para generar o mejorar sus lazos de vinculación con la cultura local. Es necesario continuar profundizando y sistematizando las metodologías didácticas más adecuadas para distintas situaciones sociolingüísticas. También se debe seguir preparando su trasmisión a los docentes,

disponiendo, a su vez, los recursos didácticos y bibliográficos necesarios.

Es importante evitar la acumulación de contenidos locales a los contenidos generales del currículo y reforzar el desarrollo de capacidades cognitivas y sociales basadas en su punto de partida en saberes culturalmente relevantes por ser propios del contexto nacional y regional.

A la par, es necesario preparar procesos de transición hasta tanto se cuente con suficientes docentes especialmente formados y adecuadamente asignados. En esos procesos de transición hay que plantear –por ejemplo– algunos criterios muy claros para que aún sin saber la lengua de los estudiantes, se construya y proteja el bilingüismo efectivo de los alumnos, ya que es una expresión superior de capacidad cognitiva.

Planificar y gestionar una oferta pedagógica de calidad. La participación de las organizaciones indígenas locales en la planificación educativa es importante y se necesita que la escuela logre un diálogo abierto con la comunidad para tomar decisiones informadas, es decir basadas en el conocimiento y las implicaciones pedagógicas de lo que se haga, para evitar que se echen mutuamente la culpa de los fracasos escolares. La presencia de docentes indígenas, de la misma cultura de sus estudiantes, formados con propuestas



metodológicas de enseñanza para una propuesta intercultural y bilingüe, es un elemento central de calidad y pertinencia de la escuela para estas poblaciones. Los docentes indígenas deben recibir una formación didáctica de alta calidad, y también debe garantizarse que dominen el español o el portugués con precisión, aprovechando incluso los recursos tecnológicos hoy disponibles.

La gran distancia cuantitativa y cualitativa de la necesidad de personal docente con la situación actual lleva a pensar una estrategia integrada y progresiva para ampliar la disponibilidad de docentes indígenas, que comience incluso apoyando a actuales estudiantes de la educación secundaria o que haga formación de maestros empíricos o idóneos no titulados. Debe considerarse un largo proceso de transición, con orientaciones concretas de acción. En esa transición hay que identificar criterios operativos para evitar que haya situaciones agudas de rechazo entre docentes no indígenas y estudiantes y comunidades. A la vez, es necesario crear mecanismos de formación continua y apoyo sistemático a estas escuelas para que puedan implementar estrategias que consideren el español o portugués como segunda lengua, que reconozcan la etnicidad de la matemática y que impulsen enfoques interculturales en la selección de contenidos y actividades.

También es importante prever formas sencillas para que el sistema educativo tome periódicamente información acerca de la situación sociolingüística en sus escuelas, ya que es una condición que puede variar en el tiempo. Hay experiencias con diversos instrumentos de diagnóstico lingüístico que pueden ser aplicados por docentes, y que les dan la pauta de si sus alumnos son totalmente monolingües en su lengua materna indígena, si tienen alguna comprensión en la escucha del español, portugués o la lengua oficial de la escuela, o si pueden hablar en esa lengua. Cada una de esas situaciones debe ser registrada para ajustar las estrategias de enseñanza en la lengua indígena y la lengua oficial como lengua segunda.

La importancia política que alcanza la problemática indígena en cada país justifica mayores niveles de desarrollo de dispositivos nacionales, sistemáticos o puntuales, de recolección de información, los que deben sostenerse y mejorarse. Asimismo, es deseable ampliar el alcance a un plano regional, puesto que muchos pueblos constituyen culturas y naciones que trascienden las fronteras de los países.

LAS METAS 2021 PROPONEN	
Meta general segunda	Lograr la igualdad educativa y superar toda forma de discriminación en educación.
Meta Específica N.º 4:	Garantizar una educación intercultural bilingüe de calidad a los alumnos pertenecientes a minorías étnicas y pueblos originarios.
Nivel de Logro	Las escuelas y los alumnos reciben materiales y libros en su lengua materna y sus maestros los utilizan de forma habitual.
	«Todos los maestros que trabajan en aulas bilingües dominan el mismo idioma originario de sus estudiantes».

E – 34 PRODUCIR DISPOSITIVOS ESPECÍFICOS DE APOYO A LOS PROCESOS DE REINSERCIÓN DE ESTUDIANTES QUE ABANDONARON LA ESCUELA

Los NNA que intentan reinsertarse en la escuela luego de un abandono temporario de su itinerario escolar son heterogéneos, por la edad, los logros previos y las barreras que generaron esa ruptura con la escolarización. Organizar propuestas para que NNA retomen su itinerario educativo implica identificar y superar las barreras que les han resultado insalvables o extremadamente difíciles. Es necesario identificar los mejores modos de complementar dos vías principales:

- La reincorporación en una escuela (de régimen general o de otras modalidades) que haya aumentado su capacidad inclusiva y pueda recibir a estos alumnos sin prácticas desvalorizantes o discriminatorias.
- La preparación de espacios educativos específicos para esta población, con características de mayor flexibilidad organizativa y curricular.

Como criterio general se propone que se tienda en lo más posible a la reincorporación al sistema educativo, aunque procurando que se trate en instituciones escolares probadamente comprometidas con un enfoque inclusivo y que cuenten con el apoyo del Estado para esta tarea. La reincorporación de los niñas y niñas en esas escuelas –especialmente apoyadas desde el

sistema educativo— es una forma de retomar el itinerario escolar pleno y completo.

Para el caso de los adolescentes, se propone considerar la diferenciación según el nivel educativo y el tipo de barrera: si no han terminado la educación primaria, es conveniente pensar en espacios específicos que puedan atender intensivamente esa situación, sin agravar el rezago que puedan tener y, a posteriori, proteger la transición a la educación secundaria. Para el caso de jóvenes que han abandonado su escuela secundaria por barreras de demanda (es decir, cuestiones socioculturales o económicas) se propone priorizar la incorporación a espacios específicos no escolares, ya que la probable continuidad de esas barreras dificulta el cursado regular de la escuela. Para el caso de adolescentes que abandonaron debido a barreras de oferta, se propone intentar su reincorporación en una educación secundaria orientada a la inclusión. Las propuestas se resumen en el Cuadro 10.

En este documento se han desarrollado extensivamente los distintos rasgos de una escuela inclusiva y que —por lo tanto— supera la exclusión. En este punto se detallarán diversas cuestiones sobre los rasgos de espacios educativos no escolares, pero vinculados a la certificación de niveles educativos. Es necesario organizar estos espacios educativos con rasgos diferentes a los de la escuela común, por ejemplo organizado en torno a proyectos que los estudiantes pueden ir recorriendo a su ritmo hasta completar los logros previstos para poder certificar la escolaridad obligatoria. El diseño de este dispositivo debe tener potencialidad (por su tipo de organización y sus costos) de convertirse en una oportunidad ampliable al tamaño de la necesidad, con

equivalencia en su certificación final de educación primaria o secundaria básica; debe combinar flexibilidad curricular con pertenencia institucional y grupal; debe conjugar diversidad de itinerarios personales con metas colectivas; debe generar experiencias personales, grupales y de vinculación con la comunidad; y debe basarse en desarrollos pedagógicos exigentes para que los estudiantes puedan recuperar desarrollo de sus capacidades cognitivas y sociales.

Una propuesta pedagógica adecuada a esta situación, y el correspondiente modelo de organización institucional capaz de sostenerla, podrían basarse en las siguientes premisas:

- Satisfacer para estos adolescentes la necesidad de inclusión institucional regularizada disponiendo a la vez de un espacio de libertad y flexibilidad para participar.
- Dar sostén al grupo de pares como escenario de aprendizaje cooperativo, generando un compromiso grupal y personal.
- Generar un tiempo escolar extendido con una dedicación semanal flexible, posibilitando itinerarios personales de aprendizaje.
- Constituir a los adultos de la institución y de otras organizaciones comprometidas en una trama responsable por el aprendizaje de estos estudiantes, de modo tal que perciban que su educación es una ocupación de toda una comunidad adulta.
- Conformar un enfoque pedagógico centrado en el desarrollo de sus capacidades para resolver situaciones de vida, en la producción personal y grupal y en la permanente reflexión, crítica y propuesta en torno a lo que se aprende.

CUADRO 10
Enfoques generales de reinserción en el sistema educativo, según nivel y barreras que operaron

	Nivel en el que se abandonó	Barreras desde la oferta Fracaso escolar, falta de oferta, rigidez normativa)	Barreras desde la demanda (Trabajo infantil o adolescente, precariedad extrema)
Niños y niñas	Educación primaria	Reincorporación en escuelas comprometidas con la inclusión	Reincorporación en escuelas comprometidas con la inclusión
Adolescentes	Educación primaria	Incorporación a espacios educativos específicos	Incorporación a espacios educativos específicos
	Educación secundaria	Reincorporación en escuela inclusiva	Incorporación a espacios educativos específicos

- Posibilitar el uso intensivo de recursos didácticos, tecnológicos, bibliográficos y todo tipo de productos culturales vigentes en la sociedad de referencia.
- Promover la interacción de los jóvenes, con intencionalidad pedagógica, con la mayor diversidad de roles, personas y organizaciones.
- Estructurar la participación de los jóvenes en el gobierno de la institución y estimular la convocatoria desde la comunidad y sus organizaciones.

La convocatoria a la población excluida del sistema educativo es una fase crucial. Requiere gestionar la articulación de esfuerzos y convocatorias desde varios niveles de la comunidad, relevar desde la escuela, las asociaciones y las iglesias dónde están los posibles destinatarios e ir a buscarlos. Los procesos vinculados a la gestión de los programas de transferencia condicionada de ingreso brindan oportunidades muy valiosas para aprovechar. Y la propia escuela regular, comprometida con la inclusión, puede ayudar a identificar hermanos y allegados de sus propios estudiantes que no hayan completado la educación obligatoria.

E – 35 PRODUCIR DISPOSITIVOS PARA AMPLIAR LAS OPORTUNIDADES EDUCATIVAS DE LA POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD

La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada en 2006 y vigente desde 2008, incorpora específicamente en su Artículo 24 unas orientaciones sobre el derecho a la educación. El primer inciso expresa la obligación de organizar un sistema educativo inclusivo; el segundo detalla con precisión que las personas con discapacidad deben poder «acceder a una educación primaria y secundaria inclusiva, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con las demás, en la comunidad en que vivan», y que para ello se deben realizar los ajustes razonables que correspondan y brindarse el apoyo personalizado en entornos que maximicen las oportunidades de desarrollo cognitivo y social. El inciso 3 plantea que se generalice para las personas con discapacidad la posibilidad de inserción, participación y autovalimiento, con especial énfasis en los aspectos comunicacionales, que deben ser especialmente facilitados a través de la formación y acceso a modos, medios y formatos de comunicación aumentativos y alternativos apropiados para cada tipo de discapacidad.

El sentido de la inclusión en educación que plantea la Convención es que la educación de los niños y niñas con discapacidades –como todos los otros niños– debe estar bajo la responsabilidad del sistema educativo con normas y procedimientos comunes. El itinerario a través de los niveles educativos puede tener lugar en diversos formatos, según la historia y los estilos de cada país: escuelas y centros de educación especial organizadas por discapacidad única (escuelas de ciegos, de sordos) o escuelas que reciben estudiantes con diversas discapacidades; grupos de clase especiales en escuelas comunes que adhieren a un proyecto integrador; alumnos con discapacidad insertos en clases regulares en las escuelas comunes. No hay soluciones únicas, pero se propone tender al máximo en el principio de «ubicar al niño en el ambiente menos restrictivo». Esta interpretación supone que todos los niños pueden ser educados y que, independientemente de la configuración o las adaptaciones necesarias, todos los estudiantes deberían tener acceso a un currículo que sea relevante y que produzca resultados significativos. Asimismo, este acceso a la educación debe darse en la forma más temprana que resulte posible.

En los países con larga tradición en servicios de educación especial deben encararse adecuados esfuerzos políticos y técnicos para reubicar esos recursos en la perspectiva de una educación inclusiva. En los países en los que hay más tradición de modalidades más integradas, es necesario verificar la pertinencia pedagógica y el carácter verdaderamente inclusivo. La integración dentro de las escuelas comunes es una estrategia principal para la inclusión, pero en su aplicación práctica pueden haber deslizamientos que generen exclusiones y segregaciones nuevas: por ejemplo, hay que evitar estrategias que resultan en una repetición reiterada de un mismo grado.

La normativa de evaluación y promoción requiere una flexibilidad peculiar: las inercias de la escuela graduada se verán interpeladas por otros recorridos y modos de aprobación. Se impone la necesidad de reconceptualizar la aprobación anual por años de estudio y posibilitar certificaciones de estudios cursados, procesos de promoción con acompañamiento y aprobaciones parciales. En cuanto a la formación docente, también es posible reconocer distintos formatos: desde la separación estricta en la formación docente inicial, preparando docentes especiales por discapacidad, hasta las

formaciones por especialidades al final de la formación o como postítulos.

La inclusión de conocimiento científico (neurociencias, psicología cognitiva, ciencias del lenguaje) aplicado al campo didáctico es crucial para enfrentar el estigma del «retardo mental leve» como etiqueta genérica con la cual se rotula a demasiados niños y niñas en la región, y que es más bien una medida de las dificultades para encarar propuestas pedagógicas eficaces para quienes llegan a la escuela desde culturas diferentes a las dominantes o para quienes viven en situaciones de extrema pobreza o simplemente tienen un estilo diferente de aprendizaje al que se espera en la escuela.

La creación de condiciones de organización escolar, la formación docente, la orientación curricular hacia el desarrollo de capacidades, la superación de prejuicios sobre los estudiantes y la atención al grupo clase son estrategias generales para el sistema educativo y para la superación de la exclusión que generan un soporte común y adecuado para incrementar sustancialmente la participación escolar de las personas con discapacidad. Es necesario identificar estrategias costo efectivas, ya que la proporción de la matrícula con discapacidad inserta en el sistema educativo en los niveles obligatorios ronda la mitad de la cobertura alcanzada en países de la OCDE.

También se debe construir conocimiento, relevar información de una manera más refinada y enriquecer las herramientas de gestión organizacional del sistema educativo ya que es probable que algunos NNA con discapacidad, pertenecientes a grupos especialmente vulnerables (población rural dispersa, población desarraigada por distintos motivos, pueblos indígenas) aún estén fuera de toda atención educativa.

Las metas 2021 plantean	
Meta general segunda	Lograr la igualdad educativa y superar toda forma de discriminación en educación.
Meta Específica N.º 5:	Apoyo a la inclusión educativa del alumnado con necesidades educativas especiales mediante las adaptaciones y las ayudas precisas.
Nivel de Logro al 2015	Entre el 30 % y el 60 % del alumnado con necesidades educativas especiales esté integrado en la escuela ordinaria.
Nivel de Logro al 2021	Entre el 50 % y el 80 % del alumnado con necesidades educativas especiales esté integrado en la escuela ordinaria.



© UNICEF Guatemala/2008/Chews

Reflexiones finales

El enfoque conceptual y metodológico de la Iniciativa Global por los Niños Fuera de la Escuela tiene la potencialidad de enriquecer el análisis para regiones y países con diversos recorridos, logros y desafíos de escolarización obligatoria. Aún en situaciones nacionales que ostentan algunos indicadores positivos, la profundización del conocimiento de las disparidades internas interpela a la mayor comprensión y la mejor acción.

Para dar cierre a este documento, donde se plasma un primer esfuerzo sistemático de aplicación de este enfoque a la realidad de América Latina y el Caribe, se exponen algunas reflexiones sobre sus aportes para el conocimiento y la intervención para la superación de la exclusión y a favor de la escolarización total, oportuna, sostenida y plena de todos los niños, niñas y adolescente de la región.

El enfoque Niños Fuera de la Escuela (NFE) capta el carácter dinámico y acumulativo de los procesos de exclusión. El abordaje discriminado pero complementario de la exclusión actual de la escuela (con sus obstáculos de acceso y permanencia) y de la exclusión potencial que va ocurriendo en la escuela (con los obstáculos de progresión y aprendizajes) pone en foco las señales tempranas de exclusión. En la región, la mayor parte de quienes se han ido tempranamente de la escuela han estado varios años escolarizados, acumulando distintas marcas de fracasos.

El enfoque NFE brinda un marco integrador para las políticas educativas y de protección. Los organismos responsables del sistema educativo tienen su ámbito de acción específica en la atención de las barreras de oferta, en interacción con otros ámbitos de protección de derechos de la infancia y adolescencia que apoyan otros aspectos desde la demanda de la población hacia la educación.

El enfoque NFE supera el falso dilema entre equidad-cobertura y calidad-aprendizaje. El análisis riguroso de los datos muestra que no se pueden alcanzar las metas de cobertura sin reducir el fracaso que expulsa tempranamente a los más pobres de la escuela. También la mejora de los resultados promedio de aprendizaje adquirirá volumen significativo sólo en la medida de una mejora sustancial de los resultados de quienes hoy fracasan. Por ello, cobertura y calidad no son dos momentos distintos del análisis y menos aún de la acción, sino que se alinean para alcanzar resultados de inclusión.

Visto desde los estudiantes y sus familias, se busca erradicar la idea de que el abandono es una decisión tomada como una opción oportunista, con un padre que le dice al hijo «Decidí que no vayas más a la escuela y vayas ahora a trabajar». Esta idea desconoce que la autoexclusión o abandono puede ser producto acumulativo de pequeñas resignaciones cotidianas de alumnos y alumnas que cargan con la frustración de no aprender, la vergüenza de no saber y la tristeza de no importarle a nadie.

El enfoque NFE integra los esfuerzos en marcha y propone elementos complementarios. Los países y los organismos de financiamiento y de cooperación han invertido muchos esfuerzos y recursos en los últimos 15 años para fortalecer la demanda por educación, principalmente a partir de masivos programas de transferencias de ingresos para las familias más pobres y de estrategias de alimentación escolar de gran alcance. También están en marcha ambiciosos proyectos de construcciones escolares, dotación de recursos tecnológicos y didácticos y otros soportes materiales de la educación.

Por ello, y gracias a estos esfuerzos acumulados, es posible fijar la atención en otros aspectos de la oferta escolar y de la demanda por educación. En el caso de la oferta

escolar se pueden atender aspectos de la situación real de enseñanza, del clima vincular, de la superación de prejuicios y de los procedimientos de organización y segregación en las escuelas. En el plano del sistema y su gobierno hay herramientas clave de uso de información, de selección y priorización curricular en función del desarrollo de capacidades, de apoyo a las escuelas, de sobrecosto financiero del fracaso escolar y de instalación de estrategias específicas que obtengan resultados medibles.

El enfoque NFE agrega y destaca las cuestiones socioculturales en el plano de la demanda, donde interactúan negativamente una postura retraída en la demanda por educación de los más pobres, con posiciones racistas y prejuiciosas de otros sectores sociales. Los aportes de las neurociencias y un enfoque comunicacional específico son potentes recursos para actuar sobre estas representaciones.

El enfoque NFE identifica indicadores clave para los resultados. Como conclusión de esta primera aplicación del enfoque a América Latina y el Caribe se propone potenciar el uso de datos disponibles y relevantes: *la información de itinerarios escolares a partir de los datos de grado y edad*, para identificar, cuantificar y localizar la exclusión aprovechando la información censal del sistema educativo, ampliamente sostenido y financiado por la cooperación y financiamiento internacional.

Esta prioridad complementa otros enfoques (algunos basados en encuestas de hogares y otros en evaluaciones de aprendizaje) que aportan cuestiones valiosas pero tienen algunas restricciones por las fuentes, la cobertura o la periodicidad.

En la región, el análisis de los itinerarios escolares lleva a destacar al *rezago escolar* como un indicador clave. Este indicador se debe interpretar junto con otros (ingreso tardío, abandono anual, conservación de matrícula, reprobación) para caracterizar adecuadamente las situaciones de los itinerarios escolares. Además, es valioso por su sencillez, consistencia y posibilidad de trabajarlo desde el nivel nacional hasta el nivel de escuela, e incluso de aula.

El enfoque NFE estimula una profunda confianza en las capacidades y compromisos de las personas. Se busca movilizar el compromiso de los gobiernos y de los organismos de cooperación y financiamiento para canalizar y renovar la confianza en los actores clave de la educación.

Confianza en que todos los niños, niñas y adolescentes son sujetos con capacidades cognitivas y sociales que pueden ser estimuladas y desarrolladas, en ámbitos profesionales que desplieguen en forma sistemática experiencias de aprendizaje significativas y en un clima vincular respetuoso y tolerante.

Confianza en que todas las familias pueden apoyar el desarrollo de sus hijos, en el marco de su cultura y sus pautas, brindándoles la certeza de su amor, oportunidades de exploración protegida de su entorno y la oportunidad y regularidad de su asistencia a clases. Esto sin olvidar que las familias que viven en situaciones de pobreza deben contar con apoyos para garantizar la nutrición y salud de sus hijos.

Confianza en que todos los docentes pueden ampliar sus competencias de enseñanza para desarrollar esas capacidades, en la medida en que cuenten con los apoyos técnicos, las orientaciones y los recursos de enseñanza específicos, que revitalicen su entusiasmo, su compromiso, su saber profesional y su amor por niños, niñas y adolescentes con los que comparten cada día de clase, día por día, hasta que estos completen la escuela.

Referencias

- Aberastury, A. y Knobel, M. (1994). *La adolescencia normal: un enfoque psicoanalítico*. Barcelona, Buenos Aires: Paidós.
- Aguerrondo, I. (2004). Los desafíos de la política educativa relativos a las reformas de la formación docente. En VV.AA: *Maestros en América Latina: Nuevas perspectivas sobre su formación y desempeño*. Santiago de Chile: PREAL – CINDE, 97-142.
- Araujo, M. C. y López-Boo, F. (2010). «Invertir en los primeros años de vida. Una prioridad para el BID y los países de América Latina y el Caribe». Nota técnica # IDB-TN-188, Banco Interamericano de Desarrollo, División de la Protección Social y Salud, noviembre. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35450919>
- Blakemore, S.J. y Frith, U. (2007). *Cómo aprende el cerebro. Las claves para la educación*. Buenos Aires: Editorial Ariel.
- Blos, P. (1989). *The adolescent passage*. Madison, Connecticut: International Universities Press Inc.
- Bolívar, A. (2006). «El currículo como proyecto cultural». En: Revista Novedades Educativas, Año 18, N.º 180, Buenos Aires.
- Bourdieu, P. y Passeron, J. C. (1970). *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Editorial Laia. Barcelona. Disponible en: http://www.terras.edu.ar/biblioteca/16/16TUT_BourdUIS_Unidad_2.pdf
- Bourdieu, P. y Passeron, J.C. (2009). *Los herederos. Los estudiantes y la cultura*. Buenos Aires: Siglo XXI, Segunda edición.
- Bracho, T. y A. Zamudio (1998). «El gasto privado en educación en México». En: *Financiamiento de la educación en América Latina*. PREAL, Santiago de Chile.
- Braslavsky, C. (1999). «Bases, orientaciones y criterios para el diseño de programas de formación de profesores». En: Revista Iberoamericana de Educación Número 19 – Madrid, OEI.
- Carraher, T.N. et al. (1991). *En la Vida Diez, en la Escuela Cero*. México: Ed. Siglo Veintiuno.
- Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). La trayectoria de los Programas de Transferencias con Corresponsabilidad (PTC) en América Latina (Borrador). División de Desarrollo Social, CEPAL. Disponible en <http://www.rlc.fao.org/iniciativa/expertos/documentos/interes/22.pdf>
- CEPAL (2005). «Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina». En: Revista de la CEPAL n.º 86, agosto.
- CEPAL (2007). «Las transferencias condicionadas en América Latina», documento presentado en el seminario *Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas*, noviembre, disponible en <http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/ingreso5/pdf/invest13.pdf>
- CEPAL (2010). Metas educativas 2021: estudio de costos. Santiago de Chile. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/40520/metas-educativas-2021.pdf>
- CEPAL (2010). La experiencia afrodescendiente y la visibilidad estadística en Ecuador. Disponible en: www.eclac.org/publicaciones/xml/0/42700/W368afrodescendiente.pdf
- Charlot, B. (2000). *Da relação com o saber. Elementos para uma teoria*. Porto Alegre: Artmed.
- Coll, E. (2006). «Lo básico en la educación básica. Reflexiones en torno a la revisión y actualización del currículo de la educación básica». En: Revista Electrónica de Investigación Educativa, 8 (1). Disponible en: <http://redie.uabc.mx/vol8no1/contenido-coll.html>

- Del Popolo, F. y Oyarce, A. M. (2005). Población indígena de América Latina: perfil sociodemográfico en el marco de la CIPD y de las Metas del Milenio. CELADE-División de Población, CEPAL.
- Dubet, F. y Martuccelli, D. (1998). En la escuela. *Sociología de la experiencia escolar*. Barcelona: Losada.
- Durston, J. (1988). «Política social rural en una estrategia de desarrollo sostenido». En: Revista de la CEPAL 36, págs 8-98.
- Eljach, S. (2011). Violencia escolar en América Latina y el Caribe: Superficie y fondo. Panamá, Plan International / UNICEF.
- Espínola, V. (2010). «Intervenciones tempranas para prevenir la deserción en la educación secundaria». En: *Debate n.º 7: Universalizar el acceso y completar la educación secundaria. Entre la meta social y la realidad latinoamericana*, SITEAL.
- Espínola, V. y Claro, J. (2010). «Estrategias de prevención de la deserción en la Educación Secundaria: perspectiva latinoamericana». En: Revista de Educación, número extraordinario 2010, disponible en http://www.revistaeducacion.educacion.es/re2010/re2010_10.pdf
- Ezpeleta, Justa (1989). *Escuelas y Maestros. Condiciones del Trabajo docente en Argentina*. Santiago de Chile, ORLEAC-UNESCO
- Fariás, M., Fiol, D., Kit, I. y Melgar, S. (2006). *Propuestas para superar el fracaso escolar*, UNICEF – Asociación Civil Educación para todos disponible en http://www.Unicef.org/argentina/spanish/PROPUESTA_web.pdf
- Ferrer, Guillermo (2004). Las reformas curriculares de Perú, Colombia, Chile y Argentina: ¿quién responde por los resultados? Lima, [Grupo de Análisis para el Desarrollo \(GRADE\)](#)
- Goleman, D. (2006). *Inteligencia Social La nueva ciencia para mejorar las relaciones humanas*. México: Editorial Planeta.
- González, D. y Labandal, L. (2008). «La infancia en contexto de vulnerabilidad: la educación como apuesta al futuro». Trabajo presentado en el X Congreso Nacional y II Congreso Internacional Repensar la niñez en el siglo XXI, Mendoza, Argentina, disponible en <http://www.feeye.uncu.edu.ar/web/X-CN-REDUEI/eje2/Gonzalez.pdf>
- Handa, S. y Davis, B. (2006). «The Experiences of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean», ESA Working Paper No. 06-07, mayo, The Food and Agriculture Organization of the United Nations. Disponible en <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/ag429e/ag429e00.pdf>
- ILO (2010). Global Child Labour Developments. Measuring trends from 2004 to 2008. International Labour Organization-International Programme on the Elimination of Child Labour (IPEC).
- Jodelet, D. (1988). «La representación social: fenómeno, concepto y teoría». En: Moscovici, S., *Psicología Social II*. Barcelona, Paidós.
- Kit, I, España, S. Labate, H. (2007). Propuestas educativas para la disminución de las desigualdades en los itinerarios escolares de la población de 6 a 14 años. En: Krinein, Revista de Educación, Número 3. Universidad Católica de Santa Fe.
- Lizárraga Zamora, K. (2011). «Análisis de las causas y consecuencias de la inasistencia escolar y en secundaria, en la Región de Valles y áreas de Frontera». Ministerio de Educación/UNICEF.
- Magoga, A (2011). Trabajo infantil y sector privado. Presentación disponible en <http://prezi.com/45f0ugjcnbhz/trabajo-infantil-y-sector-privado/>
- Mena, I., Burgueño, X. y Valdés, A.M. (2008). Vínculo pedagógico positivo: principios para su desarrollo. *Fichas de trabajo de Propuesta Valores UC* – Facultad de Psicología de la U. Católica de Chile.
- Molina, M. et. al. (2004). «Embarazo en la adolescencia y su relación con la deserción escolar». En: Revista médica de Chile v.132 n.1 Santiago ene. 2004

- Morduchowicz, A. y Duro, L. (2007). «Las demandas de financiamiento y asignación de recursos en América Latina y el Caribe». IPEE-UNESCO, Buenos Aires-OREALC-UNESCO, Chile. Buenos Aires, 2007.
- Morduchowicz, A. (2009). *El derecho a la educación: financiamiento público y costos privados*. IPEE- UNESCO/UNICEF.
- Morduchowicz, A. (2010). Asignación de recursos en sistemas descentralizados de América Latina. IPEE-UNESCO.
- Näslund–Hadley, E. y Binstock, G. (2011). *El fracaso educativo: embarazos para no ir a la clase*. Banco Interamericano de Desarrollo – División de Educación (SCL/EDU) Notas técnicas # IDB-TN-281.
- OACDH (1990). Convención sobre los Derechos del Niño. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>
- OCDE (2005). Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>
- OCE (2001). «La nueva hacienda y la educación», Comunicados OCE, en <http://www.observatorio.org/comunicados/comun053.html>
- OEI (2010). Metas Educativas 2021, La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios, Documento Final. Madrid, OEI. Disponible en: <http://www.oei.es/metas2021/libro.htm>
- OIT (2010). *Trends in children's employment and child labour in the Latin America and Caribbean region*. OIT UCW http://www.ucw-project.org/Pages/bib_details.aspx?id=12253
- ONU (2000). Declaración del Milenio. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html>
- Operti, R. (2011). «Inclusión docente y docentes inclusivos: ejes para fortalecer una agenda de cambios». Presentación al Congreso Internacional Educación para Todos – los retos de educar en la diversidad, comunicación personal
- OREALC/UNESCO y LLECE (2008). SERCE: *Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe. Primer reporte de los resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo*. Santiago, Chile. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001606/160660S.pdf>
- OREALC/UNESCO y LLECE (2009). SERCE: *Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe, Reporte técnico*. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001902/190297s.pdf>
- OREALC/UNESCO y LLECE (2010). *Factores asociados al logro cognitivo de los estudiantes de América Latina y el Caribe*. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001867/186769S.pdf>
- Organización Mundial de la Salud y Banco Mundial (2011). Informe mundial sobre la discapacidad. Disponible en: http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/es/index.html
- Perrenoud, P. (2004). *Diez nuevas competencias para enseñar*. Barcelona: Grao.
- PREAL (2003). «Deserción escolar: Un problema urgente que hay que abordar». En: *Formas & Reformas de la educación, Serie Políticas*. Año 5, nº 14, disponible en http://hdnet.org/78/1/Desercion_Escolar.pdf
- Rodríguez M. (2007). El uso del tiempo en la práctica pedagógica de las escuelas adscritas a la Alcaldía Metropolitana. Publicado en Sapiens, Revista universitaria de investigación Año 8, N.º 2, diciembre de 2007.- Universidad Pedagógica Experimental Libertador, Caracas.
- Rosenthal, R. y Jacobson, L. (1980). *Pygmalion en la escuela. Expectativas del maestro y desarrollo intelectual del alumno*. Madrid: Ed. Marova.
- Rychen, D. Tiana, A. (2004). Developing key competencies in education: some lessons from international and national experience. París, UNESCO.
- Santa María, S. (2011). «Niños, niñas y adolescentes fuera de la escuela en el trópico y altiplano de Bolivia» Ministerio de Educación/UNICEF.

- Schiefelbein, E. (1989). *Repetición: La última barrera para universalizar la Educación en América Latina*. Boletín N.º 18, Proyecto Principal de Educación. Santiago de Chile, OREALC-UNESCO.
- Shulman, L.S. (1993). Teaching as community property. *Change* (Nov/Dec) 6-7.
- Stenhouse, L. (1991). *Investigación y desarrollo del curriculum*. Madrid: Morata.
- Stone Wiske, M. (Ed) (1999). *La enseñanza para la comprensión*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Tenti Fanfani, E. (2007). *La escuela y la cuestión social. Ensayos de sociología de la educación*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Terigi, F. (2006). Tres problemas para las políticas docentes. Presentación en el panel «Docentes, ¿víctimas o culpables? Una mirada renovada sobre la cuestión docente en el marco de los cambios sociales y educativos». Encuentro Internacional «La docencia, ¿una profesión en riesgo?»; Montevideo, OREALC.
- Terigi, F. (2007). Desarrollo profesional continuo y carrera docente en América Latina; www.preal.org/Archivos/Bajar.asp?Carpeta...Archivo=terigi_pw.pdf PREAL.
- The Inter-Agency Commission (UNDO, UNESCO, UNICEF, WORLD BANK) World Conference on Education for All: Meeting Basic Learning Needs, Jomtien, Thailand. 5-9 March 1990, Nueva York, UNICEF.
- The Royal Society (2011): Brain Waves: Module 2. Neuroscience: implications for education and lifelong learning <http://royalsociety.org/policy/projects/brain-waves/education-lifelong-learning/>
- Tomasevski, K. (2006a). Dulces palabras, amargos hechos: El panorama global de la educación, en http://norberto.bottani.free.fr/spip/IMG/pdf/San_Sebastian.pdf
- Tomasevski, K. (2006b). *The State of the Right to Education Worldwide, Free or Fee: 2006 Global Report*, en http://www.katarinatomasevski.com/images/Global_Report.pdf
- Toro, J.B. y Rodríguez, M. (2001). La comunicación y la movilización social en la construcción de bienes públicos. Documento publicado por el BID-INDES, Serie Documentos de Trabajo I-25– Washington D.C. septiembre 2001.
- Torres, R. M. (2005). *12 tesis para el cambio educativo. Justicia educativa y justicia económica*. Movimiento Internacional de Educación Popular y Promoción Social Fe y Alegría, disponible en http://www.feyalegría.org/images/acrobat/12%20tesis_7043.pdf
- Torres, R.M. (1995). «Repetición escolar: ¿falla del alumno o falla del sistema?». En: *Evaluación, Aportes para la capacitación*, 1, disponible en <http://www.educacion.es/cide/espanol/investigacion/rieme/documentos/files/torres/torres1995re.pdf>
- Treviño, E, Valdés, H. y otros (2010). «Factores asociados al logro cognitivo de los estudiantes en América Latina y el Caribe»; Santiago de Chile, SERCE LLECE - OREALC UNESCO.
- UIS-UNESCO (2006). Clasificación Internacional Normalizada de la Educación - CINE 1997. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001470/147002s.pdf>
- UIS-UNESCO (2008). *A view inside primary schools. A World Education Indicators (WEI) cross-national study*. Disponible en: <http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/wei08-en.pdf>
- UIS-UNESCO (2011). Compendio Mundial de Educación 2011. Montreal.
- UIS-UNESCO (2011). Informe Global de Estadística Educativa.
- UNESCO (1996). *La repetición escolar en la enseñanza primaria: una perspectiva global*, Ginebra, UNESCO-OIE.
- UNESCO (2000) The Dakar Framework for Action – Education for All: Meeting our Collective Commitments. Adopted by the World Education Forum, Dakar, Senegal, 26-28 April 2000. Paris.
- UNESCO-OREALC. La conclusión universal de la educación primaria en América Latina: ¿Estamos realmente tan cerca?

- UNICEF & UNESCO Institute for Statistics (2010). «All children in school by 2015 – Global initiative on Out-of School Children - Conceptual and Methodological Framework.
- UNICEF (2009). Atlas sociolingüístico de pueblos indígenas en América Latina. En: www.movilizando.org/atlas_tomo1/pages/tomo_1.pdf
- UNICEF (2006). Manual de los Afrodescendientes de las Américas y el Caribe. En: www.unicef.org/lac/manualafrodesc2006.pdf
- UNSAM (2005). «Informe hemisférico comparativo de políticas y estrategias para la prevención del fracaso escolar». En Proyecto: *Elaboración de Políticas y estrategias para la prevención del fracaso escolar*, disponible en http://www.redligare.org/IMG/pdf/informe_comparativo_prevenccion_fracaso_escolar.pdf
- Vaillant, D. (2004). «Construcción de la formación docente en América Latina. Tendencias, temas y debates». PREAL. Documento de trabajo N.º 31. Diciembre de 2004.
- Vaillant, D. y Rossel, C. (2006). Maestros de escuela básica en América Latina. Hacia una radiografía de la profesión. PREAL.
- Vázquez Recio, R. (2007). Reflexiones sobre el tiempo escolar. Revista Iberoamericana de Educación n.º 42/6 – 10 de mayo de 2007.
- Vélez, E; Schiefelbein, E; y Valenzuela, J. (1994). Factores que afectan el rendimiento académico en la educación primaria (Revisión de la Literatura de América Latina y el Caribe), OEI. Disponible en <http://www.oei.es/calidad2/Velezd.PDF>
- Villatoro, P. (2007). «Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras». Documento de la CEPAL para el Seminario Internacional «Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas» llevado a cabo en Brasilia, Brasil, los días 20 y 21 de noviembre de 2007. Disponible en http://www.eclac.org/dds/noticias/paginas/1/30291/CEPAL_PabloVillatoro_PTC.pdf
- VV.AA., UNICEF (2011). Los pueblos indígenas en Argentina y el derecho a la educación. Situación socioeducativa de niñas, niños y adolescentes de comunidades rurales wichí y mbyá guaraní. UNICEF, Buenos Aires.
- Wolff, L., Schiefelbein, E. y Schiefelbein, P. (2002). «Primary Education in Latin America: The Unfinished Agenda», Banco Interamericano de Desarrollo, disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1448795>

Enlaces a sitios web

- CEPAL: <http://www.eclac.cl/estadisticas/>
- Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB): <http://sistemasideb.inep.gov.br/resultado/>
- MEN Colombia (2010). – «Ni uno menos» <http://www.mineducacion.gov.co/1621/propertyvalue-41428.html>
- Ministério da Educação do Brazil: <http://portal.mec.gov.br/index.php>
- Ministerio de Educación de Bolivia: <http://www.minedu.gob.bo/educacion/index.php>
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-channel.html>
- Serie Regional de Indicadores Educativos de la CECC/SICA: http://www.sica.int/cecc/estadisticas_sistema.aspx
- Sistema de Análisis de Indicadores Educativos y de Alerta Temprana de República Dominicana: <http://apps.see.gob.do/analisisdeindicadores/>
- UIS Data Center: www.uis.unesco.org

Anexo metodológico

En el Capítulo 1 de este informe se desarrolla una caracterización de los perfiles de la exclusión, bajo el marco de la Iniciativa NFE, a través de un conjunto de indicadores seleccionados. Algunos de estos indicadores han sido recolectados y sistematizados de fuentes secundarias de información. Sin embargo, otros han sido elaborados específicamente para este informe, a partir de los datos educativos de los países de la región, puestos a disponibilidad por el Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS).

En este marco, el anexo metodológico presenta las principales definiciones metodológicas y criterios conceptuales que sustentan el cálculo de estos indicadores, para que contribuyan a la comprensión y replicación de los indicadores mencionados.

En primer lugar, se presentarán las observaciones metodológicas vinculadas a los criterios de sistematización y utilización de los datos estadísticos. En un segundo lugar, se desarrollarán los indicadores utilizados en el informe, con sus definiciones y fórmulas de cálculo.

Observaciones metodológicas generales

FUENTES DE DATOS

- Datos administrativos. Esta información es solicitada y actualizada anualmente por el UIS a todos los países de la región. Estos datos fueron puestos a disposición para el desarrollo del presente informe a partir de la base de datos del UIS correspondiente a mayo de 2011. Asimismo, en algunos casos se realizó a través del UIS una solicitud específica de información para complementar información no disponible. Estos fueron los casos de Argentina, Brasil, Chile, Jamaica, México, Paraguay, Perú y Uruguay.
- Datos de población. Proyecciones de población realizadas por la División de Población de las Naciones Unidas, Revisión 2008 (PNUD). Notar que al momento de la publicación de este informe, las estimaciones de la Revisión 2010 fueron publicadas y el UIS ajustó sus indicadores de manera acorde, por lo que pueden existir algunas discrepancias entre algunos de los valores aquí presentados y los disponibles en la base de datos del UIS más reciente.

- Datos sistematizados en el marco de la iniciativa. Los países participantes de estudios nacionales sistematizaron un conjunto de datos educativos que se utilizaron en el desarrollo de sus informes y que fueron puestos a disposición para incluir en este documento.

Los indicadores construidos se basaron principalmente en tres datos registrados por los sistemas nacionales de estadística educativa: total de estudiantes, estudiantes por edad y repetidores.

Estos datos pueden desagregarse a nivel de país, grado, edad simple y sexo. Si bien el UIS realiza una solicitud anual de datos a todos los países, no siempre se alcanza a recolectar información completa. Por lo tanto, no todos los países cuentan con información para el mismo año. Para alcanzar una estimación regional, se optó por calcular los indicadores regionales considerando el último año disponible. De la misma forma, para aquellos indicadores que requerían de datos de dos años consecutivos, se consideraron los dos últimos años consecutivos con información disponible.

Para el cálculo de los indicadores que involucran datos de población se utilizaron las proyecciones de UNPD para el mismo año de referencia. En la Tabla 14 se presentan los años que se utilizaron como últimos datos disponibles de cada país de la región, que fueron considerados para el cálculo de los indicadores.

ESTRUCTURA DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS NACIONALES

El abordaje metodológico de las dimensiones de la exclusión desde una perspectiva regional pone en evidencia las diferencias que existen en los países en torno a la forma de organizar el programa educativo. La nomenclatura, función y duración de los niveles educativos, las edades normativas de ingreso y las modalidades de oferta son algunos ejemplos de los componentes del programa educativo que varían significativamente entre países.

Para establecer una estructura válida que permita agregar en los cálculos a los datos de cada uno de los sistemas educativos nacionales, se utilizó la Clasificación Internacional Normalizada de la

TABLA 14

Último año con datos disponibles para el cálculo de los indicadores, según país y tipo de dato.
Países de América Latina y el Caribe

	Total de estudiantes y estudiantes por edad (1 año)	Total de estudiantes y estudiantes por edad (2 años consecutivos)	Repetidores	Población
Anguila	2008	-	2008	-
Argentina	2008	2007 – 2008	2008	2008
Barbados	2008	2007 – 2008	-	-
Belice	2008	2005 – 2006	2008	2008
Bolivia	2007	2006 – 2007	2007	2007
Brasil	2008	2007 – 2008	2004	2008
Chile	2008	2007 – 2008	2008	2008
Colombia	2008	2007 – 2008	2008	2008
Costa Rica	2004	-	2004	2004
Cuba	2008	2007 – 2008	2008	2008
Dominica	2003	2007 – 2008	2008	-
Ecuador	2007	2006 – 2007	2007	2007
El Salvador	2008	2007 – 2008	2008	2008
Grenada	2008	2007 – 2008	2008	2008
Guatemala	2008	2007 – 2008	2008	2008
Guyana	2008	2007 – 2008	2008	2008
Honduras	2005	2005 – 2006	2006	2005
Jamaica	2008	2007 – 2008	2008	2008
México	2008	2007 – 2008	2008	2008
Nicaragua	2008	2007 – 2008	2008	2008
Panamá	2008	2007 – 2008	2008	2008
Paraguay	2008	2007 – 2008	2008	2008
Perú	2008	2007 – 2008	2008	2008
República Dominicana	2008	2007 – 2008	2008	2008
San Cristóbal y Nevis	2008	2007 – 2008	2008	2008
San Vicente y las Granadinas	2008	2007 – 2008	2008	2008
Santa Lucía	2008	2007 – 2008	2008	2008
Surinam	2007	2006 – 2007	2008	2007
Trinidad y Tobago	2008	2007 – 2008	2008	2008
Uruguay	2008	2007 – 2008	2008	2008
Venezuela	2008	2007 – 2008	2008	2008

Fuente: procesamientos propios en base a datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS) y de la División de Población de las Naciones Unidas, Revisión 2008 (UNPD).

Educación (CINE – 97), elaborada por la UNESCO. Este instrumento permite establecer equivalencias entre las distintas estructuras nacionales a partir de un conjunto de características básicas comunes que definen a cada tramo.

Se utilizó esta definición para el cálculo de las dimensiones de la exclusión, considerando las siguientes equivalencias:

- CINE 0: oferta de nivel preescolar.
- CINE 1: oferta de nivel primario.

- CINE 2: oferta equivalente a los primeros años del nivel secundario.
- CINE 3: oferta equivalente a la secundaria superior.

Según esta clasificación internacional, cada país tiene definidos a qué nivel CINE corresponde cada uno de los tramos de su sistema educativo, tanto en su duración como en las edades correspondientes a cada uno. En la Tabla 15 se muestran las especificaciones de cada país.

TABLA 15
Edad y duración de los niveles cine 0 a cine 3, por país. países de América Latina y el Caribe

	CINE 0 (último año)	CINE 1		CINE 2		CINE 3	
	Edad	Edad	Duración	Edad	Duración	Edad	Duración
Antigua y Barbuda	4	5-11	7	12-14	3	15-16	2
Argentina	5	6-11	6	12-14	3	15-17	3
Barbados	4	5-10	6	11-13	3	14-15	2
Belice	4	5-10	6	11-14	4	15-16	2
Bolivia	5	6-11	6	12-13	2	14-17	4
Brasil (*)	5	6-10	5	11-14	4	15-17	3
Chile	5	6-11	6	12-13	2	14-17	4
Colombia	5	6-10	5	11-14	4	15-16	2
Costa Rica	5	6-11	6	12-14	3	15-16	2
Cuba	5	6-11	6	12-14	3	15-17	3
Dominica	4	5-11	7	12-14	3	15-16	2
Ecuador	5	6-11	6	12-14	3	15-17	3
El Salvador	6	7-12	6	13-15	3	16-18	3
Grenada	4	5-11	7	12-14	3	15-16	2
Guatemala	6	7-12	6	13-15	3	16-17	2
Guyana	5	6-11	6	12-14	3	15-16	2
Honduras	5	6-11	6	12-14	3	15-16	2
Jamaica	5	6-11	6	12-14	3	15-16	2
México	5	6-11	6	12-14	3	15-17	3
Nicaragua	5	6-11	6	12-14	3	15-16	2
Panamá	5	6-11	6	12-14	3	15-17	3
Paraguay	5	6-11	6	12-14	3	15-17	3
Perú	5	6-11	6	12-14	3	15-16	2

	CINE 0 (último año)	CINE 1		CINE 2		CINE 3	
	Edad	Edad	Duración	Edad	Duración	Edad	Duración
República Dominicana	5	6-11	6	12-13	2	14-17	4
San Cristóbal y Nevis	4	5-11	7	12-14	3	15-16	2
Santa Lucía	4	5-11	7	12-14	3	15-16	2
San Vicente y las Granadinas	4	5-11	7	12-14	3	15-16	2
Surinam	5	6-11	6	12-15	4	16-18	3
Trinidad y Tobago	4	5-11	7	12-14	3	15-16	2
Uruguay	5	6-11	6	12-14	3	15-17	3
Venezuela	5	6-11	6	12-14	3	15-16	2

Fuente: Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS).

El cálculo del rezago escolar

En el informe regional se incluye un conjunto de indicadores que toman como base la cantidad de estudiantes inscritos con rezago. Este dato ha sido construido especialmente para esta iniciativa, considerando la relación edad/grado en cada uno de los países.

Se entiende como estudiantes con rezago a aquellos que están inscritos en un grado con mayor edad a la que corresponde en una relación secuencial, partiendo de la edad de inicio de la primaria que establece la normativa vigente de cada país.

En otras palabras, implica definir, para cada grado, un umbral de edad que corresponde a los años cumplidos que deberían tener los estudiantes si inician su escolaridad en la edad correspondiente y si continúan su trayectoria educativa sin repetir el

grado ni abandonar. Quienes estén inscritos por encima de este umbral de edad son considerados estudiantes con rezago.

La Tabla 16 muestra, a modo de ejemplo, el criterio de identificación de los estudiantes que se ubican por encima del umbral de edad, según las distintas edades de inicio de la primaria que están vigentes en la normativa de los países de la región.

Para el cálculo del rezago se considera la edad escolar de los estudiantes. Muchos de los sistemas nacionales de estadística educativa, en la captura de los datos, prevén el registro de la edad de los estudiantes en relación a una fecha específica. Esta fecha es el parámetro para considerar a los inscritos en edad correspondiente para iniciar la primaria y varía de país en país. Esta edad escolar permite, por lo tanto, establecer la condición de asistencia del estudiante en relación a la edad adecuada según define cada la normativa nacional.

TABLA 16 Edad de cursado de los años escolares para el cálculo del rezago escolar

Edad de inicio de la primaria	Primaria				
	Grado 1	Grado 2	Grado 3	Grado 4
Inicio a los 5 años	Asiste con 6 años y más	Asiste con 7 años y más	Asiste con 8 años y más	Asiste con 9 años y más	Asiste con ... años y más
Inicio a los 6 años	Asiste con 7 años y más	Asiste con 8 años y más	Asiste con 9 años y más	Asiste con 10 años y más	Asiste con ... años y más
Inicio a los 7 años	Asiste con 8 años y más	Asiste con 9 años y más	Asiste con 10 años y más	Asiste con 11 años y más	Asiste con ... años y más

A los fines del presente informe, se opta por subdividir la condición de rezago en dos categorías: (a) aquellos que asisten con un año más al establecido como umbral (1 año de rezago) y (b) aquellos que asisten con dos o más años respecto del umbral de edad (2 o más años de rezago).

Aquellos estudiantes no identificados con rezago se consideran en edad teórica, categoría que incluye a:

- Quienes asisten con la misma edad que la que es definida como umbral.
- Quienes asisten con menor edad a la correspondiente al umbral.
- Quienes asisten en modalidades no graduadas de la oferta educativa.

Para todos los países de la región, la identificación de los estudiantes con rezago se ha realizado de esta forma, considerando tres factores: (a) la edad normativa de ingreso a la primaria o CINE 1, (b) la edad del estudiante, (c) el grado en el que está inscrito.

El caso de Brasil constituye una excepción y debió ser tratado de forma particular. En este país, a partir de la sanción de la Ley n.º 11.274, se determinó: (a) un cambio en la duración del CINE 1, pasando de 4 a 5 años y (b) un cambio en la edad de inicio del CINE 1, de los 7 a los 6 años de edad. Asimismo, se estableció que este cambio se implementaría de forma gradual hasta el año 2010, incorporando paulatinamente distintas regiones geográficas.

La información estadística disponible de Brasil, según las fuentes de datos antes detalladas, refiere al año 2008, fecha en la que el país se encontraba en pleno proceso de transición. Este marco implicaba dificultades para la definición de la condición de rezago de los estudiantes de 6 años que asistían a CINE 0.

La información del año 2008 indica que el 59% de los estudiantes de 6 años se encontraban asistiendo a CINE 0. Un conjunto de estos estudiantes asistían al nivel en edad teórica, en zonas donde aún no se implementaba la reforma. Otro grupo, en las zonas donde ya se había implementado el cambio, asistía con rezago.

A falta de información más precisa para identificar a cada uno de estos grupos, se decidió realizar una asignación arbitraria de este grupo de estudiantes,

con un criterio que sea consistente con los niveles de rezago de las edades siguientes. Considerando que, para ese mismo año, cerca del 50% de la matrícula de CINE 1 se encontraba en la modalidad ampliada de 5 años de duración, se decidió asignar la condición de rezago al 50% de los estudiantes de 6 años en preescolar.

Considerando este criterio, el porcentaje de estudiantes de 6 años con rezago se estimó en un 29,5% para el año 2008. Teniendo en cuenta que, en ese mismo año, el porcentaje de rezago asciende al 41,3% para los estudiantes de 7 años, la asignación asume valores aceptables para el país.

Estimación de estudiantes recursantes

Existe un conjunto de evidencias que permiten identificar que el fracaso escolar adquiere una dimensión mayor a la registrada por la repetición de grado. Algunos estudios dan cuenta de este fenómeno y algunos análisis estadísticos brindan elementos para sustentar estas hipótesis. Con el concepto de recursado se hace referencia a todas las formas por las cuales un estudiante está inscrito en el mismo grado al que asistía el año escolar anterior. Incluye a la repetición de grado y a todas otras formas que no se registran como repetición.

En el marco de desarrollo del informe regional NFE, resulta relevante poder establecer una cuantificación aproximada de este fenómeno y dimensionar aquella forma de recursado que no es registrada como repetición de grado.

Por esta razón, se diseñó un modelo de estimación de la cantidad de estudiantes recursantes. Este modelo no pretende alcanzar una cuantificación precisa, sino más bien establecer una aproximación estadística con el objeto de señalar la presencia del recursado no registrado y alertar sobre la necesidad de profundizar los conocimientos acerca del fenómeno.

El modelo se basa en la comparación, entre dos años consecutivos, de la condición de edad de los estudiantes, para cada una de las edades simples.

El modelo parte de la siguiente afirmación: los estudiantes de edad e inscritos en un año A con la condición de edad ce , al año siguiente (a) asistirán con edad $e+1$ en el grado siguiente, con la condición de edad ce , o (b) asistirán con edad

$e+1$ en el mismo grado, con la condición de edad $ce+1$, o (c) no asistirán a la escuela.

Esta afirmación puede aplicarse tanto a los estudiantes con edad teórica ($ce =$ edad teórica), o los distintos tramos de rezago: 1 año, 2 años, 3 o más años de rezago. Por lo tanto, la comparación interanual entre las distintas condiciones de edad permite hacer el seguimiento de la conservación o incremento de la condición de edad.

Para completar el modelo es necesario realizar dos estimaciones adicionales:

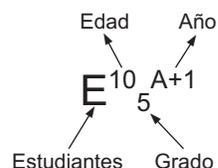
- Estimar un ingreso tardío –ver estimación del ingreso tardío–.
- Estimar la distribución del abandono entre las distintas condiciones de edad teórica y rezago.

Para ello, se elaboró un algoritmo bajo la hipótesis de que los estudiantes con rezago tienen mayores probabilidades de abandono respecto de quienes asisten con edad teórica.

Con estos elementos es posible realizar un ejercicio de reconstrucción del pasaje entre dos

años. A continuación se muestra un ejemplo (Gráfico 30), aplicado al pasaje de los 9 a los 10 años de edad, en un país donde el ingreso a la primaria ocurre a los 6 años. Para simplificar el ejemplo, no se contempla la posibilidad de que estudiantes de 9 años asistan a preescolar o ingresen al sistema educativo a los 10 años.

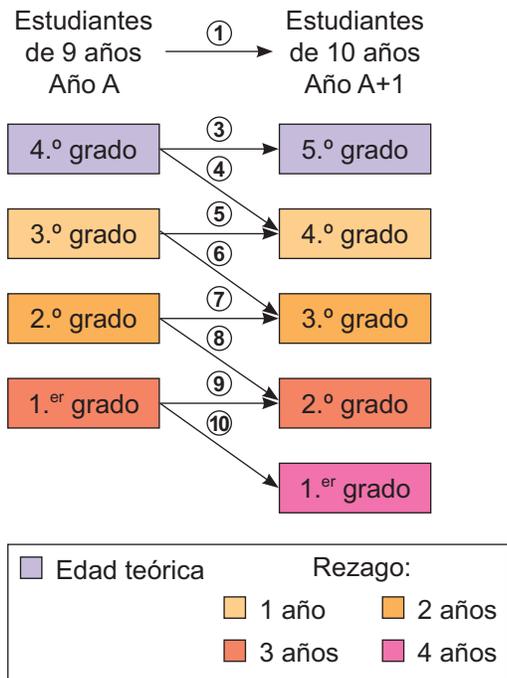
Para representar la secuencia de cálculos se utiliza el siguiente código:



Este modelo, aplicado a todos los grados y edades para todos los países de la región, arroja una estimación de la cantidad de estudiantes que, en el pasaje de un año a otro, adquieren o incrementan su condición de rezago (estimaciones 4, 6, 8 y 10). Este empeoramiento de la condición de edad indica la condición de recursado de un grado.

GRÁFICO 30

Ejemplificación: pasaje de los 9 a los 10 años de edad, en un país con ingreso a la primaria a la edad de 6 años



Fuente: Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS).

- Estimación del abandono:

$$A = E_{5,4,3,2,1}^{10, A+1} - E_{4,3,2,1}^{9, A}$$

- Ponderación p del abandono distribuido entre los grados
- Conservan edad teórica: $E_{5}^{10, A+1}$
- Adquieren un año de rezago: $E_{4}^{9, A} - E_{5}^{10, A+1} - A(*p4)$
- Conservan un año de rezago: $E_{4}^{10, A+1} - (4)$
- Adquieren dos años de rezago: $E_{3}^{9, A} - (5) - A(*p3)$
- Conservan dos años de rezago: $E_{3}^{10, A+1} - (6)$
- Adquieren tres años de rezago: $E_{2}^{9, A} - (7) - A(*p2)$
- Conservan tres años de rezago: $E_{2}^{10, A+1} - (8)$
- Adquieren cuatro años de rezago: $E_{1}^{9, A} - (9) - A(*p1)$

La aplicación del modelo en 27 países de la región arrojó los resultados que se presentan en la Tabla 17.

A partir de estas estimaciones se observa que los 8,7 millones de estudiantes registrados como repetidores representan poco más del 75 % de los 11,3 millones de recursantes estimados a partir del modelo.

ESTIMACIÓN DEL INGRESO SIN PREESCOLAR Y DEL INGRESO TARDÍO

Fórmula:

- *Ingreso sin preescolar:*

$$\frac{E^A - E_{-1}^{A-1}}{E^A + IT^{A+1}} \times 100$$

E^A = Inscritos en cualquier grado o nivel que tienen la edad correspondiente al primer grado del CINE 1, en un año A

E_{-1}^{A-1} = Inscritos en cualquier grado o nivel que tienen un año menos que la edad correspondiente al primer grado del CINE 1, en un año A - 1

IT^A = población de edad e que ingresará en forma tardía en el año A + 1

- *Ingreso tardío:*

$$\frac{IT^{A+1}}{E^A + IT^{A+1}}$$

E^A = Inscritos en cualquier grado o nivel que tienen la edad correspondiente al primer grado del CINE 1, en un año A

IT^A = población de edad E que ingresará en forma tardía en el año A + 1

Tal como se observa, la fórmula contempla una estimación de la población que ingresará en forma tardía al año siguiente del que se utiliza como referencia. Esta estimación se alcanza suponiendo un ingreso tardío de proporción similar al observado en el año de referencia. Para un detalle de esta estimación, ver el indicador tasa de ingreso tardío puro.

Descripción. Permite dimensionar la proporción de estudiantes de una cohorte de edad simple que ingresan por primera vez al sistema educativo: (a) antes de la edad correspondiente al inicio de la primaria, (b) con la edad de iniciar la primaria –ingreso sin preescolar–, o (c) con mayor edad a la que corresponde al inicio de la primaria –ingreso tardío–. De esta forma, es posible aproximarse a un perfil de la dinámica del acceso al sistema educativo para las nuevas cohortes de estudiantes.

Fuente utilizada para el cálculo: datos del Instituto de Estadística de la UNESCO.

Definición de los indicadores

En este apartado se presentan las definiciones y fórmulas de cálculo de los indicadores que fueron elaborados para el informe regional.

TASA ESPECÍFICA DE MATRÍCULA POR EDAD

Fórmula:

$$\frac{I_e}{P_e} \times 100$$

I_e = Estudiantes inscritos en edad e

P_e = Población de edad e

TABLA 17 Inscritos, repetidores y recursantes. Países de América Latina y el Caribe

	Inscritos	Recursantes		
		Repetidores	Recursantes no registrados como repetidores	Total
Grados 1 a 6	65,3 millones	5,8 millones	1,7 millones	7,5 millones
Grados 7 a 9	30,6 millones	2,9 millones	0,9 millones	3,8 millones
Total	95,9 millones	8,7 millones	2,6 millones	11,3 millones

Fuente: procesamientos propios en base a datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS), 27 países de la región.

Descripción. Es la relación entre los estudiantes inscritos en el sistema educativo por edad simple y la población de esa misma edad. Por lo tanto, muestra la capacidad del sistema para el acceso de los estudiantes en relación a su edad, con independencia de su progreso escolar. Su umbral máximo es el 100%, lo que indicaría que toda la población está incluida en alguna oferta del sistema educativo. Sin embargo, dado que en general esta información proviene de dos fuentes de datos distintas (censos o estimaciones de población, por un lado, y datos de los sistemas nacionales de estadística educativa, por el otro), en las edades con muy elevada cobertura puede darse que el indicador exceda ligeramente el 100%.

Fuente utilizada para el cálculo: datos del Instituto de Estadística de la UNESCO y proyecciones de población realizadas por la División de Población de las Naciones Unidas, Revisión 2008.

BRECHA DE COBERTURA ESPECÍFICA DEL NIVEL PREESCOLAR

Fórmula:

$$\frac{(E^A + IT^{A+1}) - E_{-1}^{A-1}}{E^A + IT^{A+1}} \times 100$$

E^A = Inscritos en cualquier grado o nivel que tienen la edad correspondiente al primer grado del CINE 1, en un año A

IT^A = población de edad E que ingresará en forma tardía en el año A + 1

E_{-1}^{A-1} = Inscritos en cualquier grado o nivel que tienen un año menos que la edad correspondiente al primer grado del CINE 1, en un año A - 1

Tal como se observa, la fórmula contempla una estimación de la población que ingresará en forma tardía al año siguiente del que se utiliza como referencia. Esta estimación se alcanza suponiendo un ingreso tardío de proporción similar al observado en el año de referencia. Para un detalle de esta estimación, ver el indicador *tasa de ingreso tardío puro*.

Descripción. Permite estimar, para una cohorte de edad simple, la población que ingresa por primera vez al sistema educativo en la edad correspondiente al inicio de la primaria, o posteriormente. Por lo tanto, constituye el grupo que no asiste al preescolar en la edad adecuada, y, por lo tanto, el desafío específico del nivel para ampliar la cobertura en edad teórica.



© UNICEF Paraguay/Rafael Urzua

Fuente utilizada para el cálculo: datos del Instituto de Estadística de la UNESCO.

TASA DE INGRESO TARDÍO ACARREADO POR PREESCOLAR

Fórmula:

$$\frac{E_{c0}^A}{E^A + IT^{A+1}}$$

E_{c0}^A = Inscritos en CINE 0 que tienen la edad correspondiente al primer grado del CINE 1, en un año A

E^A = Inscritos en cualquier grado o nivel que tienen la edad correspondiente al primer grado del CINE 1, en un año A

IT^A = población de edad E que ingresará en forma tardía en el año A + 1

Descripción. Permite dimensionar la proporción de estudiantes de una cohorte de edad simple que ingresarán a la primaria en forma tardía, como consecuencia de asistir con rezago al preescolar el año anterior.



©UNICEF Cuba/Bell

Fuente utilizada para el cálculo: datos del Instituto de Estadística de la UNESCO.

TASA DE INGRESO TARDÍO PURO

Fórmula:

Estimación del ingreso tardío puro:

$$IT^{A+1} = \left(\frac{E_{+1}^A - E^{A-1}}{E^{A-1}} \times E^A \right) + \left(\frac{E_{+2}^A - E_{+1}^{A-1}}{E_{+1}^{A-1}} \times E_{+1}^A \right)$$

E_{+1}^A = Inscritos en cualquier grado o nivel que tienen un año más en relación a la edad correspondiente al primer grado del CINE 1, en un año A.

E^{A-1} = Inscritos en cualquier grado o nivel que tienen la edad correspondiente al primer grado del CINE 1, en un año A - 1

E^A = Inscritos en cualquier grado o nivel que tienen la edad correspondiente al primer grado del CINE 1, en un año A

E_{+2}^A = Inscritos en cualquier grado o nivel que tienen dos años más en relación a la edad correspondiente al primer grado del CINE 1, en un año A.

E_{+1}^{A-1} = Inscritos en cualquier grado o nivel que tienen un año más en relación a la edad correspondiente al primer grado del CINE 1, en un año A - 1

TASA DE INGRESO TARDÍO PURO:

$$\frac{IT^{A+1}}{E^A + IT^{A+1}} \times 100$$

E^A = Inscritos en cualquier grado o nivel que tienen la edad correspondiente al primer grado del CINE 1, en un año A

IT^A = población de edad E que ingresará en forma tardía en el año A + 1

Descripción. Permite dimensionar la proporción de estudiantes de una cohorte de edad simple que ingresarán a la primaria en forma tardía, con uno o dos años más respecto de la edad de ingreso a la primaria, sin haber asistido el año anterior al sistema educativo.

Fuente utilizada para el cálculo: datos del Instituto de Estadística de la UNESCO.

TASA DE CONSERVACIÓN DE ESTUDIANTES POR EDAD SIMPLE

Fórmula:

$$\frac{I_{e+1}^{A+1} + I_e^A}{I_e^A} \times 100$$

I_e^A = Inscritos con edad e en el año A

I_{e+1}^{A+1} = Inscritos con edad e + 1 en el año A - 1

Descripción. Expresa la relación entre la diferencia entre la cantidad de inscritos de una edad determinada respecto de los inscritos con un año más de edad en el año calendario próximo. El indicador puede asumir valores positivos o negativos. Cuando el indicador es positivo, indica el porcentaje de estudiantes de una edad que, de un año a otro, ingresaron al sistema educativo por primera vez. Cuando es negativo indica el porcentaje de estudiantes de una edad determinada que abandonaron la escuela en el pasaje de un año a otro.

Por lo tanto, el indicador permite, desde una perspectiva dinámica, abordar los procesos de ingreso y abandono desde la edad, independientemente del grado o nivel al que asistan.

Fuente utilizada para el cálculo: datos del Instituto de Estadística de la UNESCO.

PORCENTAJE DE REPETIDORES, POR GRADO

Fórmula:

$$\frac{R_g^A}{I_g^A} \times 100$$

R_g^A = Estudiantes inscritos como repetidores en el grado g en el año A

I_g^A = Total de inscritos en el grado g en el año A

Descripción. Expresa la relación entre los estudiantes inscritos como repetidores de un grado y el total de estudiantes de ese grado. Permite dimensionar la proporción de alumnos de un grado que ya han asistido el año anterior a ese mismo grado, y no han alcanzado a promoverlo, debiendo volver a inscribirse en él.

Fuente utilizada para el cálculo: datos del Instituto de Estadística de la UNESCO.

PORCENTAJE DE ESTUDIANTES CON REZAGO NO EXPLICADO POR REPETICIÓN EN PRIMER GRADO

Fórmula:

$$\frac{IR_1^A - R_1^A}{I_1^A} \times 100$$

IR_1^A = Inscritos con rezago en 1.º grado en el año A

R_1^A = Repetidores de 1.º grado en el año A

I_1^A = Total de inscritos de 1.º grado en el año A

Descripción. Expresa la proporción de estudiantes inscritos en primer grado del CINE 1, con mayor edad a la que corresponde normativamente, y que no están inscritos como repetidores de ese grado. Este rezago no explicado por repetición de grado puede ser provocado por dos situaciones: (i) el ingreso tardío –ver *tasa de ingreso tardío puro* y *tasa de ingreso tardío acarreado del preescolar*– y (ii) los recursantes no registrados como repetidores –ver *Estimación de estudiantes recursantes*–.

Fuente utilizada para el cálculo: datos del Instituto de Estadística de la UNESCO.



© UNICEF Paraguay/Luis Vera



TASA NETA AJUSTADA DE MATRÍCULA EN PRIMARIA

Fórmula:

$$\frac{Ic_1e_{c1+}}{Pe_{c1}} \times 100$$

Ic_1e_{c1+} = Inscritos en el tramo de edad correspondientes al CINE 1, que asisten a CINE 1 o a niveles superiores

Pe_{c1} = Población con la edad correspondiente al CINE 1

Descripción. Expresa la relación entre el total de niños y niñas en edad escolar primaria matriculados en la enseñanza primaria o secundaria y la población total en edad escolar primaria. Por lo tanto, permite identificar la proporción de niños y niñas en edad escolar primaria que se encuentran escolarizados, excluyendo a quienes cursan con rezago el preescolar.

Fuente utilizada para el cálculo: este indicador se toma tal como es calculado por el Instituto de Estadística de la UNESCO.

RAZÓN DE MASCULINIDAD DEL TOTAL DE ESTUDIANTES

Fórmula:

$$\frac{IV_g^A}{IM_g^A} \times 100$$

IV_g^A = Inscritos Varones en un grado, en el año A

IM_g^A = Inscritas Mujeres en un grado, en el año A

Descripción. Expresa la relación entre estudiantes varones y mujeres que asisten a un grado, indicando cuántos varones se encuentran inscritos por cada 100 mujeres. Para la interpretación de este indicador se debe comparar el valor resultante con la razón de masculinidad de la población. De esta forma, se puede reconocer una mayor concentración de mujeres o varones en algunos grados.

Fuente utilizada para el cálculo: datos del Instituto de Estadística de la UNESCO.

RAZÓN DE MASCULINIDAD DE LOS ESTUDIANTES CON REZAGO

Fórmula:

$$\frac{IVR_g^A}{IMR_g^A} \times 100$$

IVR_g^A = Inscritos Varones con rezago en un grado, en el año A

IMR_g^A = Inscritas Mujeres con rezago en un grado, en el año A

Descripción. Expresa la relación entre estudiantes varones y mujeres que asisten con rezago a un grado, indicando cuántos varones se encuentran en esta condición por cada 100 mujeres. Para la interpretación de este indicador se debe comparar el valor resultante con la razón de masculinidad de la población y/o con la razón de masculinidad del grado. De esta forma se puede reconocer una mayor concentración de mujeres o varones con rezago en algunos grados, indicando mayores niveles de repetición y/o abandono temporal para alguno de los sexos.

Fuente utilizada para el cálculo: datos del Instituto de Estadística de la UNESCO.

PORCENTAJE DE ESTUDIANTES CON REZAGO

Fórmula:

$$1) \frac{I_{r_n,g,e}}{I_e} \times 100 \text{ ó } (2) \frac{I_{r_n,g,e}}{I_g} \times 100$$

$I_{r_n,g,e}$ = Inscritos con n años de rezago en un grado g y en una edad e –ver cálculo del rezago escolar–

I_e = Inscritos con edad e en el sistema educativo (en cualquier grado o nivel).

I_g = Inscritos en el grado g en cualquier edad.

El indicador admite dos variantes: (1) calcular el rezago para los estudiantes de una edad determinada o (2) para los estudiantes de un grado determinado.

Asimismo, el valor n permite definir el rango de años de rezago que se pueden calcular.

Puede considerarse a los estudiantes con un año de rezago ($n = 1$), con dos años de rezago ($n = 2$), etc. Para el cálculo del porcentaje total de alumnos con rezago deben considerarse todos los años posibles de rezago ($n = 1+$), considerando '1+' como todos los años de rezago posibles.

Descripción: Expresa la relación entre quienes asisten a un grado con mayor edad a la correspondiente al mismo, y el total de estudiantes de ese grado. El indicador, como se basa en la relación grado/edad, puede calcularse para cada edad, o para cada grado. De esta forma permite dimensionar la proporción de estudiantes que, en su itinerario escolar, experimentaron situaciones de

ingreso tardío, repitencia y/o deserción temporaria, una o más veces. La cantidad de años de rezago representa la cantidad de veces que atravesó por alguna de estas situaciones.

Fuente utilizada para el cálculo: datos del Instituto de Estadística de la UNESCO.

TASA DE ASISTENCIA ESCOLAR

Fórmula:

$$\frac{PAe_{c1,2}}{Pe_{c1,2}} \times 100$$

$PAe_{c1,2}$ = Población que asiste a la escuela en el tramo de edad correspondientes al CINE 1 o CINE 2.

$Pe_{c1,2}$ = Población con la edad correspondiente al CINE 1 o CINE 2.

Descripción. Expresa la relación entre el total de niños y niñas en edad escolar primaria que asisten a la enseñanza primaria o secundaria y la población total en edad escolar primaria.

A diferencia de las tasas netas, la fuente de referencia de este indicador son las encuestas de hogar o los censos. Por lo tanto, permite identificar la proporción de niños y niñas en edad escolar que asisten en el momento en que se aplicaron las encuestas.

Fuente utilizada para el cálculo: este indicador se toma tal como es calculado por distintas fuentes, censales o de encuestas de hogar. En cada caso se detalla la fuente de origen.



© UNICEF Ecuador/2009/Clavijo

Mapa



Map No. 3977 Rev. 4 UNITED NATIONS
 May 2010

Department of Field Support
 Cartographic Section

Los mapas de esta publicación no reflejan la posición de UNICEF sobre el estado legal de cualquier país o territorio ni tampoco la demarcación de cualquier frontera.



Organizaçã
dos Estados
Ibero-americanos



Organización
de Estados
Iberoamericanos

Para a Educação,
a Ciência
e a Cultura

Para la Educación,
la Ciencia
y la Cultura



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

Con el apoyo de la
**Oficina de
Santiago**



oportunidades para todos

