

Guadalupe, César *et al.* *Situación educativa de América Latina y el Caribe: garantizando la educación de calidad para todos. Informe regional de revisión y evaluación del progreso de América Latina y el Caribe hacia la Educación para Todos en el marco del Proyecto Regional de Educación (EPT/PREALC)*, II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe, 29 y 30 de marzo de 2007, Buenos Aires, Argentina, OREALC/UNESCO, Santiago de Chile.\*

El presente informe parte de cinco ejes fundamentales que constituyen su marco conceptual: *Relevancia* "... esta dimensión de análisis refiere a la necesidad de que las experiencias educativas estén orientadas y aseguren el desarrollo de aprendizajes que efectivamente habiliten a las personas para la vida contemporánea". *Pertinencia* "... refiere a la flexibilidad de las experiencias educativas de tal suerte que se ajusten a las condiciones particulares de las personas". *Eficacia* "... este ámbito refiere al logro de metas concretas como, entre otras, la expansión de la atención integral de la primera infancia, el acceso y la conclusión universal de la educación primaria, el aseguramiento de logros de aprendizaje de los alumnos". *Eficiencia* "... necesidad de honrar los recursos que la colectividad destina a la labor pública" y *Equidad* "... la concreción del derecho a la educación coadyuva a la creación de sociedades más justas, contribuyendo a la realización concurrente de otros Derechos Humanos fundamentales".

Para llevar a cabo este análisis, los autores se basan en la información que prepararon 41 sistemas educativos de igual número de países latinoamericanos y del Caribe, siendo su premisa el estudio desde una perspectiva de Derechos Humanos.

---

\* Disponible en <http://www.unesco.cl/esp/biblio/index>

En este esfuerzo, fue de suma importancia la recopilación y el análisis de la información disponible, lo que brindó a los sistemas escolares nacionales la oportunidad de considerar en sus procesos de transformación educativa la relevancia de contar con informes que incidan en la toma de decisiones.

Para estudiar la *Relevancia* fue necesario "... abordar acciones que deriven en la observación y análisis de los currículos nacionales, la normativa, las prácticas educativas y los modelos de evaluación". Considerando "... insoslayable la necesidad de promover y avanzar en estudios que, desde esta perspectiva, se enfoquen en las prácticas educativas y los sistemas de evaluación. También fue factible analizar las estructuras de los sistemas educativos, la cantidad de años obligatorios y los niveles a los que éstos corresponden".

En el caso de la *Pertinencia* "... sólo fue posible abordar acciones para la elaboración de una guía de evaluación que permitió observar la manera como la normativa vigente contempla la necesidad de asegurar la flexibilidad y capacidad de adaptación de los servicios educativos a las necesidades específicas de las personas y la población".

Con la *Eficacia* se propuso el estudio en "... los siguientes aspectos: (i) niveles de acceso a la educación, (ii) niveles de conclusión de cada nivel educativo (educación primaria y secundaria tanto baja como alta), (iii) niveles de desempeño académico de la población estudiantil y (iv) niveles de analfabetismo de la población adulta", haciendo énfasis en el siguiente aspecto: "un área de particular importancia tiene que ver con los docentes y su protagonismo en el cambio educativo; es clara la necesidad de contar con una mirada comprensiva o integral de los fenómenos asociados con los docentes para determinar lo que éstos hacen (su práctica), lo que es un elemento central para el logro de los objetivos nacionales en educación".

*Eficiencia.* "Este documento cuenta con información sobre niveles de repetición y de desperdicio de los recursos a éstos asociados, e introduce elementos nuevos como: (i) la comparación entre el número de años en los que se espera que una persona curse un determinado nivel, con el número de grados que efectivamente se espera que apruebe, (ii) la conservación o el deterioro de la cobertura oportuna entre los grados inicial y final de la educación primaria".



Por último, la *Equidad* presenta para su análisis los siguientes aspectos: "... aquéllos vinculados a ingresos, pobreza, área de residencia, género y pertenencia a grupos raciales o étnico-lingüísticos. Sin embargo, también se deberá aunar esfuerzos por incluir información no disponible, como el caso de las poblaciones con necesidades especiales, la distribución espacial de la oferta educativa, y la dotación de infraestructura física y equipamiento".

El Informe, además, se cuestiona y responde, basado en la información provista por los sistemas educativos, acerca de los indicadores medulares de La Educación para Todos:

1. ¿Son las experiencias educativas relevantes, dados los fines de la educación y los desafíos del mundo contemporáneo? Para contestar esta pregunta los investigadores parten de los cuatro pilares que estableció la UNESCO para el aprendizaje con visión al siglo XXI. *Aprender a conocer, a hacer, a vivir juntos y a ser.*

*Aprender a conocer.* Se menciona un tránsito en los enfoques curriculares que privilegian en los estudiantes la construcción del conocimiento sobre la transmisión del mismo, como era común en los enfoques tradicionales. Este cambio se ha observado en la mayoría de los países estudiados; sin embargo, no existen aún evidencias sólidas para ver el impacto entre el proceso de aprendizaje y la toma de decisiones.

Se mencionan los enfoques en los estudios de Matemáticas, Lenguaje, Ciencias:

En el área de Lenguaje, la mayoría de los países presenta un enfoque centrado en la comunicación, más que en los aspectos formales del lenguaje cuyo estudio no desaparece, sino que se coloca al servicio del desarrollo de las competencias comunicativas.

En el área de Matemática se priorizan los enfoques centrados en la resolución de problemas, el desarrollo del pensamiento lógico, los procesos de abstracción y la aplicación de conceptos matemáticos a la vida diaria, lo que implica un avance respecto de las concepciones curriculares centradas en la transmisión de conocimientos.

*Aprender a hacer.* Buscar si el conocimiento es socialmente útil. Contar con capacidad para identificar y resolver problemas en equipo. Capacidad de organización para hacer frente a situacio-



nes adversas. El análisis busca evidencia en la observación de los siguientes indicadores: capacidad de innovación, capacidad de liderazgo, compromiso social y uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) como herramienta de aprendizaje.

En sus consideraciones se resume lo siguiente. *Capacidad de innovación.* No se tiene evidencia de que se aplique la innovación en la práctica docente diaria, sólo se circunscribe a la resolución de problemas. *Capacidad de liderazgo.* Aunque es parte de los fines educativos, no está generalizada la práctica en las actividades transversales. *Compromiso social.* Se sitúa en la mayor parte de los planes de estudio en el ámbito de las Ciencias Naturales, pero aún no existe un desarrollo de este indicador, más que en algunos casos aislados. *Uso de las TIC.* Aunque se ha generalizado su uso, persisten dos problemas: la brecha tecnológica, que conlleva a una educación diferenciada, e implementación de programas pedagógicos de las TIC y su utilidad para el proceso educativo.

*Aprender a vivir juntos.* Por una educación que parta de la tolerancia, basada en la transparencia y la honestidad, con gran conciencia sobre la importancia del respeto de los Derechos Humanos y compromiso de promover la Democracia como forma de vida.

El análisis destaca que aún es difícil hacer una evaluación sobre la tolerancia, aunque sí reconoce un gran esfuerzo de diversos países, pese a cuya herencia multiétnica y pluricultural, están impulsando fuertes acciones educativas que promuevan mayores niveles de entendimiento. Por lo que respecta a la transparencia y la honestidad, se consideran como poco apreciadas en los documentos de enseñanza, siendo parte de algunas materias ligadas a la educación cívica, pero sin mayor trascendencia en la práctica diaria. En lo que toca a una educación sobre la importancia de los Derechos Humanos, el informe refiere que se destacan esfuerzos de varios países en incorporar en sus materias información sobre el tema y, por último, es muy importante incorporar la Democracia a la práctica diaria de la administración escolar, para que se predique con el ejemplo diario; de lo contrario, podrá carecer de sentido en el proceso de aprendizaje.

*Aprender a ser.* Es, para los autores, el indicador que menos información proporcionó; aquellos que se utilizaron estuvieron más bien relacionados con la construcción de relaciones empáticas y de conciencia moral.



El estudio hace una reflexión sobre la Obligatoriedad, los distintos criterios existentes en los diversos países en los que, en todo caso, es aceptado como obligación del Estado proporcionar condiciones de estudio y de los padres de familia hacer que sus hijos asistan a la escuela. Por último hacen cuatro reflexiones, las cuales se resumen así.

*a)* Los países del área hacen en mayor o menor medida referencia a los cuatro pilares de la UNESCO, pero se observó que existe mayor grado de desarrollo en los indicadores *aprender a conocer* y *aprender a vivir*; en cambio, *aprender a ser* y *aprender a hacer* no cuentan con el mismo nivel curricular. *b)* No existe evidencia consistente de que los planes y programas de estudio busquen desarrollar la idea de la centralidad del estudiante en el proceso escolar; falta dar valor a las actividades que promuevan a los alumnos, así como comunicar sus hallazgos, socializar sus resultados y vincularlos con otros ámbitos de conocimiento. *c)* Hace falta dar mayor peso en los contenidos curriculares al desarrollo de comportamientos y actitudes éticas. *d)* Se reconocen avances importantes en el desarrollo de objetivos transversales en los planes y programas de estudio; sin embargo, es necesario avanzar también en aspectos vinculados con la integración interdisciplinaria.

2. ¿Son los servicios educativos que se brindan pertinentes a las condiciones particulares de los estudiantes, sus familias y comunidades?

Para atender esta pregunta, los autores consideran de suma importancia conocer los niveles de pertinencia que tiene el sistema educativo para poder garantizar accesibilidad, equidad y respeto a la diversidad de los educandos.

Con base en la información recabada, se ponen a consideración tres ejes para abordar este paradigma. En qué medida el Estado "... establece los derechos básicos y principios educativos elementales para atender la diversidad y favorecer el aprendizaje, la participación y la construcción de la identidad de todos"; "... provee de estructuras curriculares flexibles y mecanismos de adaptabilidad a la diversidad individual, social, cultural y de género", y "... prescribe la puesta en práctica de sistemas y recursos de apoyo para garantizar los aprendizajes y la participación de todos".

El primer eje está centrado en el estudio de los derechos que las leyes y constituciones de los países consagran respecto a recibir una educación que permita desarrollar y fortalecer la propia iden-



tividad.<sup>1</sup> El derecho de los pueblos indígenas, afrodescendientes, migrantes u de otras minorías culturales a recibir una educación que incorpore su lengua y cultura.<sup>2</sup> El derecho a un trato digno, a no ser discriminado o excluido.<sup>3</sup> El derecho de ambos géneros a recibir a una educación que asegure su pleno desarrollo y elimine toda forma de discriminación contra la mujer.<sup>4</sup> El derecho a recibir una educación que favorezca la libertad de conciencia y credo, y elimine cualquier forma de discriminación religiosa.<sup>5</sup> Derechos, protecciones y atención educativa a grupos en situación de vulnerabilidad educativa y/o social.<sup>6</sup>

Por lo que toca a las facilidades que los sistemas educativos tienen para los estudiantes, éstas son aún muy variables, según el país, "... en su mayoría, los modelos y procedimientos para la transferencia de competencias se encuentran en construcción".

En lo que respecta a la formación docente, el informe señala que aún no existe evidencia concluyente que demuestre que se están implementando cambios en la práctica, aunque en muchos



<sup>1</sup> Este derecho aparece señalado con menos frecuencia en las normativas, o bien está presente en asociación con el sentido de identidad nacional, aunque en todos los países se aspira a ofrecer una educación integral que contribuya al desarrollo de la personalidad del educando.

<sup>2</sup> Se subrayan dos ejes clave: i) la aspiración a una educación que garantice a los pueblos el acceso a la información, el conocimiento técnico y científico de la sociedad nacional y demás sociedades indígenas; ii) una educación que fomente y propicie el diálogo intercultural, con la comunidad nacional y con las diversas culturas que coexisten en el país; es decir, a una educación que permita a todos desempeñarse activamente en un mundo multicultural.

<sup>3</sup> La existencia de disposiciones y regulaciones para que los textos incorporen criterios de diversidad, y la eliminación de estereotipos y discriminaciones tanto en los diseños como en los contenidos y enfoques pedagógicos de los textos escolares permite avanzar hacia el ejercicio pleno del derecho a la educación.

<sup>4</sup> En varios casos se hace referencia a la igualdad de género en educación de manera indirecta, lo cual no va acompañado de políticas educativas de acción afirmativa para eliminar la disparidad de trato en menoscabo de las mujeres. Sin embargo, en la mayoría de los países de América Latina se aborda la equidad de género dentro de los ejes transversales del currículo.

<sup>5</sup> Al respecto, en al menos la mitad de los países se establece que la educación pública es laica. En varios países del Caribe este derecho recibe particular mención en la Ley, especificando que se debe dar las facilidades a los estudiantes para participar del culto religioso de los padres, pero que no se puede exigir la participación en un culto religioso para la admisión e integración en las demás actividades de la escuela.

<sup>6</sup> Respecto de la atención a grupos vulnerables, la mayor parte de las legislaciones establecen políticas de equidad en educación, vinculando directamente la no discriminación a ofrecer igualdad de derechos y oportunidades de acceso, permanencia y logro educativo. Esto implica garantizar el acceso y las condiciones mínimas para una enseñanza de calidad y la implementación de políticas y programas de protección y compensación de los niños y adolescentes que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad.

contenidos curriculares existen propuestas educativas adaptadas y diversas, que responden a las características del alumnado o que vinculan el aprendizaje con la vida cotidiana.

Por último, se menciona que se desconocen las articulaciones de los docentes capacitados para favorecer la participación y el aprendizaje de todos sus estudiantes, así como la sustentabilidad de los mismos en virtud de las capacidades que logran desarrollar; por lo que respecta a la participación social, ésta no va acompañada de acciones que hagan de la intervención social una práctica establecida y con impacto en el proceso escolar.

El informe concluye con la opinión de que es necesario el desarrollo de políticas de inclusión educativa, fortaleciendo las prácticas que promuevan la diversidad, el apoyo a comunidades marginadas y el fomento de la participación social. También es necesario impulsar la descentralización educativa, que es un eje para la inclusión de la escuela en procesos de desarrollo local y regional, aunque sin dejar de prestar apoyo desde la legislación, la evaluación, el acompañamiento en los procesos de inclusión y valoración de lo diverso.

3. ¿Son los sistemas educativos de la región eficaces en cuanto al logro de las metas educativas fundamentales?

Para contestar esta pregunta los investigadores inician su pesquisa en saber si en la región se cuenta con sistemas eficaces para la rendición de cuentas.

Sobre los niveles globales de acceso a programas educativos, la evidencia demuestra que es muy dispar la cantidad de alumnos que tienen posibilidades de acceso a los distintos niveles de educación; se hace un balance por cada país y edad. El acceso a programas educativos es aún lejano a la meta de atención integral de la primera infancia, ya que no pueden reducirse los niveles de escolarización de esta población a programas educativos dentro de instituciones educativas.

Por lo que respecta a la educación extraescolar de adultos en un margen de edad de 20 a 39 años, el informe señala que en los países que proporcionaron informes se alcanza una cobertura del 10%. En cuanto a la gratuidad de la educación se cita que "... el concepto de gratuidad necesita ser desarrollado a efectos de considerar que el financiamiento educativo debe ser proporcional a las



necesidades (educativas y otras que condicionan el ejercicio del derecho a la educación) de las personas, superando los esquemas de financiamiento igualitario en pro de esquemas equitativos”.

Acerca de los niveles de conclusión de estudio, se establece que para la educación primaria se han logrado avances considerables, al concluir su formación básica una proporción entre 95 y 90% de los matriculados en la mayor parte de los casos. Para el siguiente nivel, que en México denominamos bachillerato, la cobertura baja: “Así, tomando a la región como conjunto, se observa que poco más del 70% (71.1) de la población de 20 a 24 años ha culminado este nivel educativo. Esto significa que los sistemas educativos no han logrado asegurar la conclusión de este nivel a más de 14.2 millones de personas en ese rango de edad”.

El siguiente nivel, denominado por el estudio como Secundaria Alta, “Los patrones actuales de matrícula muestran que en dos países del Caribe (Barbados y Montserrat), la alta secundaria es prácticamente universal. A estos países se agregan Anguila y Turcos y Caicos con niveles actuales de conclusión superiores al 90%. Granada, Cuba, Dominica y Perú muestran, por su parte, niveles superiores al 75%”.

Por lo que respecta a los logros de aprendizaje, el informe considera que éstos son malos o se ubican en niveles básicos; para ello toman el *Programme for International Student Assessment* (PISA) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que se aplicó a algunos países del área y que muestran resultados muy por debajo de la media, lo que pone en evidencia que los egresados de la educación básica lo logran con conocimientos elementales de la lengua materna y dominio de operaciones básicas en Matemáticas. El informe no encontró evidencia sobre la gestión curricular en el logro de metas, pero considera importante establecer los medios para evaluar ese aspecto, ya que hasta ahora sólo se tiene información parcial sobre los docentes, su certificación formal y su trabajo en aula.

Por último, el informe centra sus conclusiones en que aún son modestos los logros de una Educación para Todos, y en que son necesarios mayores esfuerzos, incluso en las áreas básicas; en que es fundamental pugnar por la conclusión de la educación básica, ya que eso permitirá que no se cierren las puertas de acceso a la



educación a miles de personas que abandonan esta modalidad y permanecerán en desventaja social. Asimismo, señala que es necesario hacer un mayor esfuerzo en incorporar a grupos excluidos, ya sea por situación geográfica, socioeconómica o étnica, ya que brindar oportunidades de desarrollo empieza necesariamente con una educación formal. Es también importante una mayor coordinación y fortalecimiento de los poderes locales para la toma de decisiones, impulso a la descentralización y apoyo a las formas de participación social como parte de estrategias integrales e integradoras de los núcleos sociales.

4. ¿Son los sistemas educativos de la región eficientes en la asignación y uso de los recursos que la sociedad destina a la educación?

Los investigadores hacen una comparación entre la tasa neta de ingreso a la educación primaria y el porcentaje de ingreso real a la escuela, señalando que en la mayor parte de los países persisten desfases entre los ingresos a la educación formal y la edad de los educandos; esto llevará consigo, afirman, problemas en la formación y matriculación de los alumnos. También se menciona la ineficiencia de las trayectorias educativas, las cuales recaen básicamente en los estudiantes, quienes tienen que abandonar inconcluso, por múltiples causas, su proceso educativo formal. “Esta relación, evidente en la educación primaria, se vuelve difusa en el nivel de la educación secundaria, debido a que el atraso escolar incrementa las probabilidades de abandonar los estudios, lo que se hace más marcado a mayor edad de las personas, de modo tal que aquellos que llegan a la educación secundaria lo hacen tras pasar un primer “filtro” en la educación primaria. Así, el hecho de que la probabilidad de continuar estudios se reduzca con el atraso, genera un patrón según el cual llegan a los niveles educativos más altos personas con trayectorias educativas más “exitosas” (con menor atraso), lo que produce un patrón “darwiniano” de “supervivencia de los más aptos” con una profunda carga discriminatoria.



Es importante para los investigadores de la UNESCO dejar asentada la grave preocupación por el impacto de la ineficiencia en la conclusión de los estudios: "... los patrones de ineficiencia interna de los sistemas educativos deben ser considerados como fenómenos que afectan el ejercicio del derecho a la educación en varios planos a la vez, incluyendo el de la conclusión de los estudios", y el desperdicio de recursos que se presenta en el área: "... está pendiente evaluar cuál ha sido el efecto que este incremento de los recursos públicos asignados a la educación ha tenido sobre el progreso educativo de los países. Es decir, ¿ha permitido esta mayor asignación asegurar de mejor manera el derecho a la educación?, ¿ha permitido elevar los niveles de acceso y conclusión de estudios?, ¿ha permitido elevar los niveles de aprendizaje de los alumnos?, ¿ha permitido una mayor relevancia de los contenidos educativos y un mejor ajuste de los servicios a las necesidades de las personas?, ¿ha ido acompañada de medidas que optimicen su impacto mejorando las trayectorias educativas?, ¿ha contribuido a lograr una mayor equidad?".

Será una labor digna de tomar en cuenta hacer una evaluación sobre el impacto real que está teniendo el gasto que se invierte en educación, hacia dónde se enfocan los esfuerzos de la sociedad y cómo pueden ser mejor aprovechados en bien del beneficiario final, el estudiante.

5. ¿Están los sistemas educativos contribuyendo a la equidad mediante la creación de igualdad de oportunidades?

La equidad, vista desde el género, la residencia, la situación socioeconómica y la pertenencia étnica son analizadas con los datos disponibles, ya que los estudios son parciales, pero se sabe que sí prevalecen condiciones de desigualdad por lugar de residencia, género y etnia:

En efecto, la información considerada en este informe muestra diferencias sistemáticas en contra de la población rural, de las poblaciones originarias y de los sectores de menores ingresos, en particular los indigentes. Los déficits educativos son parte de una estructura social de marginación sistemática de determinados grupos de la población y, en ese sentido, la educación no está siendo capaz de ayudar a compensar otras diferencias sociales, sino que contribuye a reproducirlas.



Por último, se menciona como falsa la creencia de que la educación privada es mejor *per se*; la educación es parte de un contexto más amplio donde el individuo, en condiciones sociales más favorables, podrá desarrollar mejor sus capacidades y lograr mejores niveles de vida.

## CONCLUSIONES

### Relevancia

De los cuatro pilares del aprendizaje propuesto por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), dos de ellos, *Aprender a conocer y a vivir* tienen más desarrollo que *aprender a hacer y a ser*. El alumno aún es ajeno a desarrollar su capacidad de reflexión. Hace falta avanzar en la construcción de currículos con aspectos interdisciplinarios.

### Pertinencia

Hace falta fortalecer el diseño de estrategias que valoren la diversidad individual. Apoyar los procesos de descentralización educativa y capacitar a los docentes para el desarrollo de escuelas inclusivas.

### Eficacia

Es necesario tener una educación de calidad con acceso para todos. Se deben hacer esfuerzos para promover la conclusión del proceso escolar. Prevalece un marcado factor discriminatorio en el acceso a la educación media superior. Aún persisten los problemas de analfabetismo y deserción escolar; ambos deben ser tratados con suma atención por parte de los gobiernos.

### Eficiencia

Los sistemas escolares están enfrentando un problema de oportunidad para sus educandos. Aún son elevados los niveles de ingreso tardío, no conclusión de estudios, repetición y no se tienen



estrategias claras para hacer frente a esto. Es necesario revisar la política de inversión pública en educación y hacer una evaluación de impacto del gasto para promover las adecuaciones necesarias.

## Equidad

La escuela sigue reproduciendo situaciones de inequidad, la que se presenta por condición social, étnica o geográfica. La escuela pública puede ser promotora de un cambio en la sociedad; para ello es necesario proveerla de más recursos, de un marco normativo vinculante a su entorno y de un cuerpo colegiado comprometido con su misión.

Por último, el documento hace un llamado a los países del área a consolidar los avances logrados en las metas de contar con una educación de calidad para todos y tener especial atención en capacitar a las instituciones educativas en un enfoque integral que oriente sus acciones y políticas a la atención de la diversidad.

La educación de calidad pasa necesariamente por la reducción del analfabetismo, la atención a grupos en situación vulnerable, la promoción y conclusión de sus estudios, hasta hacer de la educación un elemento central en la reducción de la brecha social.

Es necesario mejorar y fortalecer los sistemas de evaluación, consolidando la producción regular de información confiable y oportuna.

El documento cierra con una evaluación por país, útil para el estudioso del tema y personas interesadas en el desarrollo del proceso educativo.

