
políticas sociales

Políticas de educación
y su impacto sobre la superación
de la pobreza infantil

Rosalía Cortés

Claudia Giacometti



División de Desarrollo Social
Santiago de Chile, enero de 2010



Este documento fue preparado por Rosalía Cortés, consultora de la División de Desarrollo Social, con el apoyo de Claudia Giacometti, y bajo la supervisión de María Nieves Rico, Oficial de Asuntos Sociales de la CEPAL, en el marco de las actividades del proyecto CEPAL/UNICEF: "Pobreza infantil" (UNI/08/002 DDS).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de las autoras y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1564-4162 ISSN versión electrónica 1680-8983

ISBN: 978-92-1-323404-4

LC/L.3194-P

N° de venta: S.10.II.G.07

Copyright © Naciones Unidas, enero de 2010. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Cambios y continuidades en la agenda educativa regional	9
A. Compromisos internacionales	10
B. Las políticas educativas	11
C. Examen de las reformas: países seleccionados.....	14
1. Descentralización de la gestión y autonomía escolar	14
2. La organización de la educación básica	23
3. La organización de los niveles y la cobertura del sistema	26
4. Los sistemas de evaluación de la calidad	45
D. Estrategias de Políticas para la reducción de brechas educativas	49
II. Los programas compensatorios	53
A. Argentina.....	56
1. Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.....	56
2. Plan Familias	56
B. Brasil	57
C. México.....	58
D. Nicaragua	59
E. Perú	61
III. Síntesis y recomendaciones	63
Bibliografía	67
Anexo estadístico	71
Serie Políticas sociales: números publicados	81

Índice de cuadros

CUADRO 1	LA REFORMA EDUCATIVA DE LOS AÑOS NOVENTA.....	12
CUADRO 2	COMPARACIÓN ENTRE LOS EJES DE REFORMA EDUCATIVA	13
CUADRO 3	SISTEMAS EDUCATIVOS EN AMÉRICA LATINA. EDADES COMPRENDIDAS EN EL NIVEL INICIAL, PRIMARIO, MEDIO BAJO Y MEDIO SUPERIOR Y MODIFICACIONES A LAS LEYES DE EDUCACIÓN.....	24
CUADRO 4	CAMBIOS EN LA DURACIÓN DE LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA. PAÍSES SELECCIONADOS	25
CUADRO 5	OBLIGATORIEDAD DE LA ENSEÑANZA SEGÚN NIVELES. PAÍSES SELECCIONADOS	25
CUADRO 6	TASA DE ASISTENCIA AL NIVEL INICIAL DE TRES A CINCO AÑOS SEGÚN QUINTIL DE INGRESO Y ÁMBITO GEOGRÁFICO	28
CUADRO 7	TASA DE ASISTENCIA AL NIVEL INICIAL DE TRES A CINCO AÑOS SEGÚN QUINTIL DE INGRESO Y ÁMBITO GEOGRÁFICO	29
CUADRO 8	POBLACIÓN DE NUEVE A 11 AÑOS POR REGIÓN. TASA DE ESCOLARIZACIÓN Y PORCENTAJE DE NIÑOS Y NIÑAS CON DOS O MÁS AÑOS DE ATRASO ESCOLAR, 2006	34
CUADRO 9	POBLACIÓN DE 15 A 17 AÑOS. TASA DE ESCOLARIZACIÓN Y PORCENTAJE DE ADOLESCENTES CON DOS O MÁS AÑOS DE ATRASO ESCOLAR.....	42
CUADRO 10	AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): OBJETIVOS Y COMPONENTES DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS, 1995-2007	54
CUADRO A-1	ASISTENCIA AL NIVEL INICIAL. NIÑOS EN EDAD DE CURSAR QUE ASISTEN	73
CUADRO A-2	EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES DE ACCESO AL NIVEL PRIMARIO.....	73
CUADRO A-3	INDICADORES DE ASISTENCIA AL NIVEL MEDIO, URBANIZACIÓN Y POBREZA.....	74
CUADRO A-4	PROGRESIÓN OPORTUNA Y ATRASO ESCOLAR EN EL NIVEL PRIMARIO	75
CUADRO A-5	FINALIZACIÓN DEL NIVEL PRIMARIO. JÓVENES DE 15 A 19 CON PRIMARIO COMPLETO O MÁS	76
CUADRO A-6	TASA DE ASISTENCIA A BAJA SECUNDARIA EN ADOLESCENTES EN EDAD DE CURSARLA	77
CUADRO A-7	FINALIZACIÓN DE LA ALTA SECUNDARIA. JÓVENES DE 20 A 24 AÑOS QUE CONCLUYERON EL NIVEL	78
CUADRO A-8	TASA DE ASISTENCIA A ALTA SECUNDARIA EN ADOLESCENTES EN EDAD DE CURSARLA	79
CUADRO A-9	INDICADORES DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN EDUCACIÓN	80

Índice de recuadros

RECUADRO 1	LA NORMATIVA INTERNACIONAL DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN	11
RECUADRO 2	CONAFE-MEXICO	50

Resumen

El documento examina el rol que han tenido en América Latina las políticas educativas y sociales sobre las capacidades de acceso, permanencia y de logros educativos de niños y niñas socialmente vulnerables, –habitantes de zonas rurales y urbanas– marginales, pobres, pertenecientes a minorías étnicas y raciales. Se analizaron las estrategias educativas de las reformas de los años noventa, que intentaron ampliar el acceso al sistema educativo en condiciones de elevados déficit fiscales y bajo margen de maniobra. La reestructuración administrativa, en particular la descentralización de los servicios educativos fueron ejes centrales de las reformas. Sin embargo éstas no fueron acompañadas por transferencias adecuadas a los gobiernos subnacionales. Se implementaron subsidios a la demanda, a través de becas escolares dirigidas a mejorar la retención, en ampliaciones de la infraestructura escolar mediante programas que no cubrían las brechas de la oferta. La expansión de la matrícula en algunos casos se hizo a expensas de la calidad de la enseñanza, sin abarcar o fortalecer las condiciones necesarias de aprendizaje en áreas, localidades y escuelas con alta incidencia de alumnado pobre.

La nueva agenda educativa enfatiza el papel de la educación para alcanzar la equidad social. En un clima económico de crecimiento, con consensos entre gobiernos e instituciones internacionales acerca de las obligaciones estatales, con crecientes demandas de la sociedad civil, los Estados cuentan con más medios, pero las obligaciones son mayores. Las limitaciones impuestas por la restricción fiscal fueron hasta el 2008 menos acuciantes que en la década anterior, pero resultan de peso frente al aumento de las demandas.

Introducción

El presente documento analiza la evolución reciente de las políticas educativas implementadas en América Latina, y examina especialmente en Argentina, Brasil, México, Nicaragua y Perú sus contribuciones a la superación de la pobreza infantil. Se concentra en dos etapas; en el período de las reformas educativas de los años noventa y en la revisión –no finalizada en todos los países– de los lineamientos de esas políticas a lo largo de la década del 2000. El recorrido de las políticas incluye los programas diseñados e implementados desde los Ministerios de Educación para la atención de niños y niñas en situación de pobreza, así como los programas de transferencias condicionadas de ingresos con componente educativo.

Las reformas educativas de los años noventa y posteriores se implementaron en contextos nacionales heterogéneos y cambiantes. En esa década el crecimiento económico fue mediocre, se produjeron importantes caídas en el empleo mientras que los niveles de pobreza se mantuvieron elevados, de tal modo que en 1997 la proporción de la población que vivía por debajo de la línea de pobreza superaba la vigente durante la década de los ochenta. Con algunas excepciones, los países de la región sufrieron deterioros en la distribución del ingreso, aumentando las brechas de desigualdad. Las reformas de mercado tendieron a subordinar las políticas de gasto en las áreas sociales a los requerimientos de la política económica, de modo que el gasto social tendió a moverse con el ciclo económico, y estuvo limitado por el elevado déficit fiscal del periodo (Ocampo, 2006).

Luego de un periodo de estancamiento entre la crisis asiática de 1997 y el 2002, la región creció sostenidamente entre 2003 y 2007, se recuperó el empleo y la tasa de desempleo urbana descendió a niveles inferiores a los vigentes entre 2000-2005.

La pobreza y la indigencia, a partir de la medición de los ingresos de los hogares, cayeron y, a partir del 2004 y en el 2007 se mantuvieron por debajo de los niveles del 2002 (CEPAL, 2008). Sin embargo, y a pesar de esta caída, aún persisten fuertes desigualdades en la distribución del ingreso y el patrimonio, en el acceso a los beneficios del gasto público social, en los umbrales educativos, y en la calidad del empleo. (Franco, 2002), mientras que el gasto social no ha bastado para mejorar la distribución de recursos públicos (Bárcena, 2005). Por otra parte, persisten desigualdades dentro de la población pobre, en particular vinculadas con el origen étnico de parte de la población. Los grupos indígenas enfrentan serios problemas de pobreza y marginalidad en diferentes países de la región. Si bien han tenido lugar avances en cuanto a su organización en defensa de sus derechos y a las respuestas de los gobiernos y organismos internacionales, estas poblaciones así como los afrodescendientes continúan enfrentando mayores grados de pobreza, y barreras al acceso a la propiedad de la tierra. Más aún, enfrentan dificultades para defender y continuar su cultura, para incorporar las lenguas vernáculas a la enseñanza oficial, y, sobre todo, para integrarse con plenitud a la vida económica, política y social, es decir, para lograr ciudadanía plena.

El reconocimiento de la persistencia de desigualdades en el campo de la educación ha inspirado el desarrollo de nuevas propuestas de metas en la región; en particular las que enfatizan la importancia y la necesidad de asegurar **educación de calidad** a todos los niños, niñas y jóvenes, incluyendo a todos aquellos que están en riesgo de ser marginados. Esta categoría no solamente comprende a quienes viven en situación de pobreza, sino, además, a los que, por su condición étnica o racial están en riesgo de encontrar barreras a su inclusión en el sistema educativo¹.

Este trabajo describe los cambios en las políticas educativas implementadas desde las reformas de los años noventas hasta la actualidad; se examinan las continuidades y rupturas en dichas políticas, las diferencias en el contexto social y las demandas, así como su impacto sobre las desigualdades educativas, sus capacidades para "nivelar el terreno" en términos de oportunidades, de acceso a la educación de calidad, así como de permanencia y desempeño en los ciclos escolares. La primera sección examina la agenda educativa de la región en el marco de los compromisos internacionales y los debates educativos contemporáneos. La segunda se aboca al análisis de las reformas educativas y su impacto sobre la equidad. En la tercera sección se describen estrategias y políticas implementadas en el marco de las reformas para garantizar igualdad de oportunidades educativas. Finalmente la sección cuatro se ocupa de los programas de transferencias condicionadas con componente educativo y presenta resultados de evaluaciones de su impacto en la escolaridad de niños, niñas y jóvenes de la región.

¹ La UNESCO incluye como población socialmente vulnerable –en riesgo de caer en la exclusión– no solamente a los niños, niñas y jóvenes que viven en hogares pobres, sino a las minorías étnicas y raciales, y a los niños con capacidades especiales, grupo que en este trabajo no será tomado para el análisis. En América Latina la población indígena y afrodescendiente enfrenta barreras para su participación plena –económica, social, cultural– en la sociedad.

I. Cambios y continuidades en la agenda educativa regional

Desde ámbitos gubernamentales y en consonancia con la UNESCO y los organismos multilaterales de créditos, a partir de la década del ochenta se fueron construyendo consensos alrededor del papel de la educación en la superación de la pobreza y las desigualdades en la región latinoamericana.

La influencia de las agencias internacionales en el diseño, administración y financiación de la reforma social, en particular el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y CEPAL, uniformó el discurso que acompañó las reformas educativas de la región. En sus documentos oficiales le asignaron a la reforma educativa el papel de “bala de plata” para enfrentar los problemas sociales, en particular la pobreza. Un informe de 1996 del BID² identificó los problemas que sufría el sistema educativo en la región: una asignación desproporcionada de recursos hacia al educación superior, administración centralizada, sindicatos docentes fuertes que resistían el cambio, falta de autonomía en el sistema escolar local, y capacidades administrativas escasas.

Las propuestas de políticas del Banco Mundial estuvieron dirigidas a transformar el sistema educativo para que fuera funcional a las demandas de las reformas económicas, sobre todo en relación a la formación de recursos humanos, el control del gasto público y la inclusión de criterios de “eficiencia” en la evaluación del sector. El gasto estatal en esta perspectiva debía estar asignado sobre todo al nivel primario, dejando la educación superior a cargo de las familias.

² BID (1996) *Report on Social and Economic Progress in Latin America*, Washington. BID.

Para garantizar el acceso se recomendaron políticas de subsidio a la demanda de servicios educativos a los sectores más postergados.

Por su parte el BID fijó posiciones en un documento de 1996, en el cual se definía el desafío que debían enfrentar los sistemas educativos, que consistía sobre todo en adaptar la educación a las revoluciones de informática, telecomunicaciones y más en general, la globalización. Se enfatizó la construcción y equipamiento de las escuelas, provisión de textos y materiales, capacitación de docentes y cambios de currículo. Para cumplir con esos objetivos, los mecanismos recomendados no difirieron demasiado de los propuestos por el Banco Mundial: “i) ofrecer mayor autonomía administrativa para las escuelas pequeñas; ii) poner mayor énfasis en el rendimiento de los maestros y en su responsabilidad por los resultados; iii) un nuevo papel para el centro del sistema (regulación y suministro de información pública/diseño y ejecución de políticas/coordiación y supervisión de pruebas de rendimiento), y iv) diseño de nuevos mecanismos para la competencia entre escuelas públicas y privadas apoyadas por un sistema de información para las comunidades y los padres de familia sobre el rendimiento y las finanzas en los establecimientos (Birdsall, 1996). Los programas financiados por estos organismos estuvieron dirigidos a distintas áreas: gestión, calidad y equidad, perfeccionamiento docente y financiamiento, con resultados ambiguos en la región (Gajardo, 1999).

Los consensos sobre los objetivos de las reformas educativas en muchos casos se reflejaron en distintos compromisos para garantizar el derecho a la educación. América Latina ha asumido distintos compromisos internacionales sobre la universalización y calidad de la educación básica, y también es destinataria de sus principales estrategias de asistencia. Estos compromisos han establecido objetivos, pautado cronogramas, y como tales tienen una fuerte presencia en los debates educativos de la región y su incidencia se ha reflejado en las reformas educativas.

A. Los compromisos internacionales

Desde la promulgación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, la educación es reconocida como derecho inalienable de la persona. Como tal constituye un fin en si misma, pero además tiene un carácter propedéutico porque facilita el ejercicio efectivo de otros derechos fundamentales, tanto civiles y sociales, como políticos. La educación constituye un deber para los poderes públicos. Como derecho fundamental, la educación ha sido eje de distintos pactos, convenciones y declaraciones (ver recuadro 1).

Durante las últimas décadas los países de América Latina y el Caribe participaron en distintos compromisos internacionales vinculados a reformas educativas: a) el *Proyecto Principal de Educación*, acordado en México en 1979 y lanzado en Quito en 1981 con metas de alcance regional para el año 2000 y coordinado por UNESCO, b) la *Educación para Todos*, acordada en Jomtien, con metas de alcance mundial para el año 2000 e impulsada por UNESCO, UNICEF, PNUD y Banco Mundial. En el Foro Mundial de la Educación, realizado en Dakar el año 2000, estas metas fueron revisadas y postergadas para el año 2015, y c) el *Plan Acceso Universal a la Educación para el 2010*, acordado en la Cumbre de las Américas de Miami de 1994, y ratificado en la II Cumbre, realizada en Santiago en 1998. La iniciativa, liderada por los Estados Unidos, cuenta con la participación de varios organismos internacionales, regionales y nacionales (entre los principales, OEA, Banco Mundial, BID y USAID).

En el siglo XXI, además de la Declaración de Dakar, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, acordados en el año 2000 y el proceso de discusión del Proyecto 2021, iniciado en la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación, son los ejes centrales de la agenda de políticas educativas.

La Declaración de Dakar, marcó una manifestación histórica de la voluntad y del compromiso de los países para generar políticas de superación de la pobreza desde el campo educativo. Estas políticas debían no solamente garantizar acceso a la educación básica de los niños en situación de pobreza, sino también la calidad de la educación y los resultados efectivos del aprendizaje. Ampliación de la cobertura y mejoramiento de los resultados educativos fueron ejes centrales en las reformas de los años noventa.

En la Cumbre de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas (2000) se recogen los principales planteamientos de distintas convenciones y acuerdos suscritos por la comunidad internacional en los ámbitos de la promoción de los derechos humanos y la reducción de la pobreza (Villatoro, 2007). Las Metas 2021, toman como punto de partida estos dos compromisos e intentan complementarlos.

RECUADRO 1 LA NORMATIVA INTERNACIONAL DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).
 Convención contra la Discriminación en la Educación (1960).
 Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965).
 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).
 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).
 Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica (1969).
 Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979).
 Convención sobre los Derechos del Niño (1989).
 Declaración Mundial de Educación para Todos (Jomtien, 1990).
 Declaración de Hamburgo sobre el Aprendizaje de las Personas Adultas (1997).
 Marco de Acción de la Educación para Todos (Dakar, 2000).
 Declaración del Milenio (2000).

Los Pactos o Convenciones internacionales son los instrumentos legales que determinan estándares obligatorios para los países que los ratifican y establecen mecanismos de control internacionales.

Las Declaraciones o Acuerdos en general establecen metas globales u objetivos generales que deben ser cumplidos por los Estados firmantes y son monitoreados por organismos internacionales.

Fuente: Axel Rivas [et.al.]. El desafío del derecho a la educación en Argentina: un dispositivo analítico para la acción. Buenos Aires. Fundación CIPPEC, 2007.

Cada uno de estos compromisos fue acompañado de la creación de distintas instancias de seguimiento y monitoreo. En algunos casos se diseñaron programas específicos para apoyar algunas de las metas. Asimismo, las Declaraciones han estado acompañadas por distintos documentos en los cuales se establecían lineamientos de acción que se consideraban necesarios para la consecución de los objetivos. Como veremos con mayor detalle en el próximo apartado, el rol de los acuerdos internacionales fue importante en la definición de los ejes sobre los cuales se organizaron las reformas educativas de la región. Los compromisos asumidos y la movilización de recursos de la cooperación internacional marcaron la agenda de políticas.

Asegurar una educación de calidad para todos y todas, servicios de calidad, disminución de la desigualdad, fueron –y son– ejes centrales en estos compromisos. Con distintos énfasis y estrategias, estos temas estuvieron presentes en las reformas educativas.

B. Las políticas educativas

A lo largo de los años noventa la mayoría de los países de la región introdujo reformas económicas estructurales de diseño similar. Estas reformas se implementaron en el contexto de la negociación entre estos países y los organismos multilaterales de crédito, que involucró la imposición de políticas de apertura y desregulación a cambio del acceso a préstamos (Teichman, 2004). Sin embargo, el ritmo y la profundidad de la implementación de la apertura económica y financiera no fue homogéneo: por

ejemplo, Argentina, Chile, México, Perú y el Estado Plurinacional de Bolivia se adaptaron rápidamente al nuevo paradigma, mientras que Brasil y Colombia cambiaron gradualmente.

La reforma económica requirió de los gobiernos control y mayor eficiencia del gasto público, incluyendo el gasto en los sectores sociales salud, educación, políticas hacia la pobreza y seguridad social. La llamada reforma social estuvo asociada desde su inicio con la reforma económica, y los países se avinieron a introducir modificaciones en la gestión del gasto social y en la orientación de las políticas sociales. Estas incluyeron elementos de focalización del gasto y programas dirigidos a la pobreza, privatización total o parcial de la provisión de servicios, y retracción de las responsabilidades del Estado como proveedor de bienestar.

A pesar del heterogéneo panorama educativo en la región, los contenidos de la reforma educativa han tenido características comunes en la mayor parte de los países, tanto en las reformas de los años noventa como en las discusiones del nuevo siglo. Beech (2002) plantea que la literatura analítica ha tendido a analizar este patrón de reformas como parte de las “tendencias regionales” (Braslavsky y Gvirtz, 2000; Tedesco, 1999), mientras que los críticos plantean la idea que las reformas resultaron de un proceso de “dominación” ejercido por los organismos internacionales que habrían impuesto su agenda Martínez Boom (2000), Coraggio (1997). Los reformistas enfatizaron la existencia de una crisis en el sector educativo, que adolecía de fallas en la calidad, equidad y eficiencia. Las soluciones propuestas fueron la descentralización, la fijación de estándares y sistemas de evaluación, y el mejoramiento de la calidad de los docentes.

CUADRO 1
LA REFORMA EDUCATIVA DE LOS AÑOS NOVENTA

Diagnóstico	Ejes de Reforma
Falta de equidad en los resultados educativos	Mejorar la equidad a través de políticas de discriminación positiva hacia pobres y vulnerables
Mala calidad: repitencia, deserción temprana	Mejorar la calidad, focalizar en resultados del aprendizaje
Excesivo centralismo y escasa autonomía de las escuelas, escasa participación de comunidad y familia en el proceso educativo	Descentralizar la gestión educativa y ofrecer mayor autonomía a las escuelas sobre todo primarias
Deterioro de condiciones de trabajo de docentes; selección negativa	Mejorar la formación docente y fortalecer la gestión de los directores de escuela
Divorcio entre los contenidos y los requerimientos del mercado laboral	Formar para el trabajo e incorporar tecnologías de punta
Inversión por alumno insuficiente	Mejorar la asignación del gasto

Fuente: Gajardo, 1999; UNESCO, 1992; Brunner, 1995.

El principal indicador de la intención refundacional de los sistemas educativos durante la década de 1990, fue la promulgación de nuevas leyes de educación general y la adopción de amplios planes nacionales de reforma (Braslavsky, 2004). Con excepción de Costa Rica, Cuba, Honduras y Uruguay, la mayor parte de los países sancionaron leyes durante los años noventa. En algunos, como Brasil, incluso se introdujeron algunos principios y definiciones en las Constituciones Nacionales.

Los cambios en los contextos económico y político en la región a partir de fines de los años noventa favorecieron procesos de revisión y sanción de nuevas leyes de educación, lo que ocurrió en Argentina, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Perú. Actualmente, se están discutiendo cambios en otros países, como en el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile y Uruguay, o en Ecuador, donde las enmiendas a la constitución involucran componentes educativos relevantes.

Las evaluaciones ex-post de las reformas educativas señalan que éstas colocaron un excesivo énfasis sobre la gestión administrativa y sobre metas cuantitativas. Se comienza a revalorizar la

dimensión pedagógica en los cambios educativos, y se apunta al mejoramiento de la calidad, ya no entendida exclusivamente en términos de resultados de los alumnos en las pruebas escolares, sino con una visión más integral. Comienza a resurgir la preocupación por replantear el papel del Estado, ya no en el margen sino como un actor central en la provisión de bienes públicos de calidad e incluso como garante del derecho a la educación de toda la población. En la lógica de las reformas educativas de los años noventa, la calidad de la educación aparecía como un ingrediente disociado del acceso. En los nuevos marcos conceptuales, la calidad se asocia a la universalidad y equidad del acceso. La universalidad de la educación contempla no solamente el acceso amplio, sino además las diferencias sociales, económicas o étnicas de los alumnos, con estándares mínimos de calidad de docentes, de materiales y de infraestructura escolar. Las metas consensuadas en diversos foros internacionales reconocen las diversidades y desigualdades y buscan alcanzar la equidad, atendiendo a los sectores socialmente vulnerables.

En las reformas recientes los ejes principales del debate se centran en el ámbito educativo. Las reformas ya no están enmarcadas en una mirada que propiciaba la retirada del estado de las responsabilidades de provisión de servicios; por el contrario, existen crecientes consensos sobre la importancia de restaurar y ampliar dichas responsabilidades. El desafío mayor que se plantea actualmente es la necesidad de avanzar en cambios efectivos a nivel de las escuelas y las prácticas pedagógicas, tal como se ilustra en el cuadro 2.

CUADRO 2
COMPARACIÓN ENTRE LOS EJES DE REFORMA EDUCATIVA

Reformas de los años noventas	Propuesta de Reformas de Segunda Generación
Foco en el sistema	Foco en la Escuela
Cambios institucionales	Cambios en la Cultura del Trabajo Escolar
Desarrollo de Sistemas de Información para la Gestión	Creación de mecanismos de rendición de cuentas y análisis de resultados
Cambios en las Estructuras	Cambios en las prácticas pedagógicas
Reingeniería de la gestión administrativa	Gestión dirigida a mejorar la calidad del aprendizaje
	Énfasis en la profesionalización docente

Fuente: Gajardo (2008).

En este punto hay diferencias respecto del papel que puede cumplir el sistema educativo en relación a la pobreza. Hay una mirada “pesimista” respecto de los impactos posibles de la educación sobre la pobreza y la desigualdad, que plantea que existe un “determinismo social” que define los límites del impacto que puede tener la educación sobre la segmentación social. Es decir, que el sistema educativo por sí mismo, cualquiera sea el modelo de gestión educativa no está en condiciones de superar la pobreza y la desigualdad (Tedesco, 2007). Las propuestas de políticas que se siguen a partir de esta visión, más que enfatizar el diseño de políticas educativas orientadas a combatir la inequidad, le adjudican a la “autoridad social” la responsabilidad de atender la problemática social. Al mismo tiempo le dan prioridad a reformas que “lleguen al aula”, para lo cual sería clave la formación de los docentes, quienes habrían desarrollado un “alto nivel de desconfianza hacia los responsables de las acciones educativas... y la confianza constituye un requisito necesario para cualquier paso que se pretenda dar en la línea de comprometer a los docentes en los procesos destinados a promover la igualdad” (Tedesco, 2007:92).

Una mirada “optimista” (López, 2007) sostiene que en el proceso político actual de la región “la educación aparece como un factor clave para el logro de los nuevos objetivos de desarrollo económico y social”. Y estas metas podrían lograrse desde el sistema educativo a través de la gestión descentralizada y la autonomía escolar, la implementación de programas y políticas de acción afirmativa focalizados en

las escuelas donde concurren alumnos que viven en hogares pobres, así como políticas compensatorias para niños y adultos (Gajardo, 2008).

Descentralización, autonomía de las escuelas, formación docente, ampliación de la cobertura y garantizar una educación de calidad continúan siendo ejes de política. Pero el debate actual se ha enriquecido incorporando en el diagnóstico aprendizajes realizados durante las reformas de los años noventa y está marcado por un contexto socioeconómico en el que se destaca la desigualdad y la necesidad de un rol activo del estado. En el plano educativo, se destaca la necesidad de estrategias sectoriales, que permitan confluir políticas de salud, protección social y educación.

Los conceptos de calidad y equidad se han enriquecido en las últimas décadas. Se amplió el concepto de calidad de la educación desde la noción de “eficacia y eficiencia” hacia una idea de calidad respetuosa de las diferencias y derechos de todos y todas, con énfasis en la relevancia, la pertinencia y la equidad. “El derecho a la educación significa el derecho a aprender a lo largo de la vida y está fundado en los principios de obligatoriedad y gratuidad, y en el derecho a la no discriminación. La relevancia se refiere al desarrollo de las competencias necesarias para participar en los diferentes ámbitos de la vida humana y construir proyectos de vida con relación a los otros. La pertinencia alude a la necesidad de flexibilizar la enseñanza para que la educación dé respuesta a la diversidad de necesidades de los individuos y contextos. La equidad significa asegurar la igualdad de oportunidades para acceder a una educación de calidad para toda la población, proporcionando a cada quien los recursos y ayudas que requieren. La eficacia y la eficiencia son atributos de la acción pública que nos indican en qué medida se alcanzan los objetivos y se usan adecuadamente los recursos destinados a esta tarea” (PRELAC:6).

Este cambio se refleja también en la normativa. En los últimos años se reabre el debate educativo. En algunos casos, como Brasil y México, como una continuidad o profundización de la estrategia iniciada. En otros, en los cuales se ubican Argentina, Nicaragua y Perú, la sanción de las nuevas normas y planes parte de un diagnóstico crítico de lo realizado durante los años noventa. En los tres países se busca superar la ausencia de consensos que acompañó la reforma de los años noventa y se parte de un diagnóstico crítico de las políticas implementadas.

C. Examen de las reformas: países seleccionados

Los sistemas educativos de la región han sido objeto de numerosas modificaciones, que suscitaron fuertes debates y abarcaron un conjunto amplio de temas: el rol de la educación en el desarrollo económico, la financiación y calidad de los servicios educativos, la formación docente, el rol de la organización administrativa, entre otros. Los apartados que siguen se concentran particularmente en aquellas dimensiones que potencialmente afectan las condiciones de equidad y de pobreza. Se describen brevemente los lineamientos generales de las orientaciones de políticas educativas predominantes en cada etapa, concentrando el análisis en los casos de los cinco países seleccionados: Argentina, Brasil, México, Nicaragua y Perú.

1. Descentralización de la gestión y autonomía escolar

La descentralización de la gestión y el aumento de la autonomía de las escuelas son dos ejes que orientaron las reformas educativas de los años noventa y que, con algunos cambios, siguen presentes en la agenda actual. En la década de 1990, la descentralización de la educación en América Latina fue impulsada en el marco de reformas políticas y gubernamentales de mayor alcance. Los debates actuales no plantean un regreso a políticas centralistas, pero se procura avanzar en la definición de responsabilidades de los distintos niveles de gobierno y la generación de espacios de consensos que garanticen los procesos de cambio.

Los modelos de descentralización difieren entre los países, de acuerdo a la historia, el momento político y las relaciones de poder vigentes en el momento de implementación. La descentralización hasta

el momento ha consistido sobre todo en la distribución de atribuciones entre los niveles de gobierno nacional y sub-nacional, avanzando menos en autonomía escolar.

En las últimas décadas cinco países –Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú– han transferido responsabilidades educativas a los gobiernos estatales o provinciales. En cambio salvo Chile, Brasil y en menor grado Colombia, la municipalización de la gestión educativa es prácticamente inexistente. Dentro de los procesos de descentralización algunos países, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua y Brasil –y gobiernos sub-nacionales en esos países– han alcanzado a delegar sus responsabilidades de financiamiento a comités escolares locales (UNESCO/CEPAL, 2005).

A pesar de no ser uniforme, en la mayoría de los países, los gobiernos nacionales han conservado la autoridad centralizada en el área de definición curricular, la generación de información y la evaluación de resultados. La responsabilidad de los gobiernos nacionales en el desarrollo de políticas y estrategias destinados a promover la equidad en los sistemas educativos estuvo presente en los años noventa, pero es una dimensión que ha adquirido mayor relevancia en la actualidad. Como podemos observar en el cuadro 5, las escuelas tienen aún un ámbito limitado de autonomía, ésta queda reducida casi exclusivamente al nivel del aula.

a) Los procesos de descentralización en los países seleccionados

Argentina y México implementaron la descentralización con transferencias de atribuciones hacia los gobiernos subnacionales. En ambos países el proceso de transferencia durante las reformas de los años noventa fue complejo; fue acompañado de planes o programas nacionales que se comprometían a realizar inversiones en infraestructura, programas de capacitación, provisión de material didáctico y otras acciones vinculadas a mejorar la calidad y la equidad de la educación. Perú, intentó una reforma en esta línea, pero tuvo una fuerte oposición; más tarde se avanzó hacia una desconcentración de la administración, regionalizando el gobierno. En la actualidad, hay un programa de transferencia de escuelas a municipios basado en la firma de convenios. En Brasil se utilizaron incentivos y políticas correctivas de las desigualdades. En Nicaragua se enfatizó la autonomía a nivel de la escuela. En los próximos párrafos se describen los estos procesos de descentralización con mayor detalle.

En **Argentina** el proceso se inicia en el año 1978, cuando el gobierno nacional transfirió a las provincias la gestión de la mayor parte de las escuelas primarias. En el año 1991 se promulga la ley de transferencia de servicios, que transfiere a las provincias la gestión de los servicios de salud y de educación secundaria, pero la descentralización comenzó a implementarse solamente a partir de fines de 1992 y tuvo una duración de cuatro años. En el año 1993 la nueva ley de educación modifica la estructura del sistema educativo, que pasa de una organización de siete años de primaria y cinco de media a una enseñanza básica de nueve años y una media (polimodal) de tres. El contexto institucional y fiscal no fue propicio para la implementación de los cambios organizativos; a la oposición de los sindicatos docentes se sumó el conflicto con las provincias por la asignación de fondos presupuestarios.

Se crearon dos instancias de diálogo y coordinación, que fracasaron en su intento de llegar a consensos con los distintos actores. En primer lugar, el Pacto Educativo firmado en el año 1994 era ambicioso en sus objetivos³, pero se redujo en la práctica a un acuerdo de transferencia de fondos. La otra instancia, el Consejo Federal de Educación, presidido por el ministro de Educación e integrado por los ministros de educación de las provincias, fue el espacio en el que se acordaron los lineamientos generales de las políticas. Sin embargo, las dificultades financieras condicionaron la definición de las estrategias.

La ley de financiamiento educativo de 2004 y la ley de educación de 2006 fueron precedidas por procesos de discusión con las provincias y los sindicatos docentes en los que se llegó a consensos. La primera, definió las responsabilidades de los distintos niveles de gobierno en el financiamiento de la educación y, la segunda, incluyó la asignación de responsabilidades del Estado en la provisión de educación en áreas rurales y de educación bilingüe. Las autoridades ministeriales reconocen como

³ Entre los cuales se incluyó “*Profundizar el rol de la Educación como motor de crecimiento, impulsando el desarrollo de la Nación y de la competitividad de la sociedad en su conjunto*”.

problema la fuerte segmentación del sistema, pese a lo cual el modelo de descentralización no sufrió modificaciones significativas.

México, durante 1978 y 1992 desconcentró su Ministerio de Educación, estableciendo delegaciones federales en cada Estado. En 1993, se aprobó la Ley General de Educación, que permitía la transferencia de la mayoría de la toma de decisiones a nivel de educación primaria y secundaria hacia los gobiernos estatales.

A diferencia de Argentina, México primero implementó la estrategia de desconcertación y luego sancionó la Ley de Educación. Los objetivos de la reforma educativa además se consensuaron a través de un pacto; el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), firmado por los gobernadores y el sindicato docente⁴ en 1992. Este pacto descentralizó la educación básica, aumentó el presupuesto educativo, amplió el ciclo básico obligatorio, actualizó la carrera docente y reorganizó el currículo de los niveles primario y secundario (Álvarez. y Granados, 2001). Las políticas reformistas adoptaron cuatro aspectos principales: descentralización o *federalización* de la enseñanza básica, revisión curricular y producción de libros de texto, reforma de la enseñanza normal, actualización de los maestros y Carrera Magisterial y la participación comunitaria y social en los procesos educativos a nivel descentralizado (ver Gajardo, 1999).

La participación comunitaria es un aspecto que se destaca en la política mexicana, y fue central en la gestión de la ampliación de la cobertura educativa. El Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal creado por decreto presidencial en 1971, que está a cargo de aplicar recursos al desarrollo de la educación en el país. Estuvo dedicado a atender localidades dispersas y a población indígena y migrante en zonas rurales.

Si bien se crea un sistema descentralizado el gobierno central se reservó las decisiones de los contenidos, la evaluación general del sistema y la asignación de los recursos, interviniendo más centralmente que antes de las reformas legales de 1992 y 1993 (Ornelas, 1994:92-93). Al igual que en el caso de Argentina, una revisión crítica de los resultados de la descentralización, señala el incremento de las desigualdades entre los distintos estados.

En **Brasil** las municipalidades han desempeñado un rol importante en el financiamiento y gestión de educación por muchos años. El modelo brasileño es inusual en América Latina en el sentido que contempla sistemas de educación municipales y estatales paralelos. Tradicionalmente, las municipalidades han operado sus propias escuelas y contratado y pagado a sus maestros en base a escalas municipales de remuneración, financiado a partir de ingresos generales. Los Estados también han operado sus propias escuelas y contratado y pagado a sus maestros en base a escalas estatales de remuneración.

La Constitución de 1988 estableció que las municipalidades serían responsables por la educación primaria, en tanto que los Estados asumirían la responsabilidad por la educación secundaria. La piedra angular de la reforma brasilera fue la creación del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de Valorización del Magisterio (FUNDEF), que redefinió la organización y el financiamiento de la educación descentralizada. Actualmente, existe un amplio consenso en Brasil acerca de los méritos del FUNDEF.

Durante los años noventa, en **Nicaragua** las acciones de reforma educativa tuvieron un carácter fundamentalmente administrativo y de gestión; se implementaron acciones en base a dos objetivos de políticas: el fortalecimiento de la autonomía de las escuelas –en sus dimensiones curricular, pedagógica y financiera– y el perfeccionamiento docente. “en 1993 se inició el proceso de autonomía escolar con el objetivo principal de reestablecer el contrato social entre padres y maestros, para así aunar sus esfuerzos para mejorar el aprendizaje de los estudiantes. Bajo este marco conceptual la autonomía escolar fue diseñada como un instrumento gerencial y administrativo que crearía un entorno más propicio para el uso eficiente de los recursos escolares a nivel local” (Arcia, Pallais y Laguna, 2004). El modelo de

⁴ En la literatura se hace referencia al hecho que, a diferencia del caso Argentino, los sindicatos docentes en México formaban parte de la coalición política gobernante, lo que habría facilitado las reformas (Ornelas, 1995).

autonomía escolar se implementó en los Centros Educativos Públicos únicamente por disposiciones normativas de carácter administrativo, sin contar con el marco jurídico necesario que regulará las facultades del Director de Centro y de la comunidad educativa en lo respectivo a la gestión escolar. El programa de escuelas autónomas comenzó a regir como una experiencia piloto en 1993 sólo para establecimientos secundarios. Luego se fue ampliando la cantidad de unidades y se hizo extensivo también al nivel primario (en 1995). La normativa preveía su extensión a la totalidad de las escuelas⁵.

A partir del año 2007 el actual gobierno, crítico del programa de autonomía, abandona esta política, sin tener una definición establecida para la forma en que se organizará el sistema. Fundamenta este abandono de la autonomía como sigue: “Sin embargo, el mayor impacto y que no se puede cuantificar es que de mantenerse el modelo llamado “de autonomía escolar” se habría garantizado que nuestro país jamás saldría de la pobreza, porque es a través de la educación para todos y de calidad que se puede lograr la promoción de una sociedad más organizada, competitiva, solidaria y con vocación de paz, en función de su desarrollo y autosostenibilidad. Al garantizarse la gratuidad de la educación, ya se tiene la esperanza de que saldremos de la pobreza algún día” (Ministerio de Educación, 2007).

En **Perú** el gobierno intentó llevar una reforma en el año 1992 que incluía algunos de los componentes comunes a las reformas de la región, aunque avanzaba en la redefinición del rol del Estado en la gestión y gobierno del sistema educativo. Se aprobaron tres normas que perseguían cambios substanciales en la conducción del sistema educativo; entre ellos, transferir la administración de centros educativos a Consejos Comunales de Educación, creados como entidades de derecho privado; asignar recursos a las escuelas en base al promedio de alumnos que asiste mensualmente a clases; e instaurar un sistema de evaluación de calidad de la enseñanza de los centros estatales. Estas normas enfrentaron una fuerte oposición y rápidamente fueron derogadas.

En el año 1996, con la Resolución Ministerial N° 016, se otorgó mayor capacidad de decisión a las escuelas, por ejemplo, permitir que ésta decida libremente hasta un tercio del tiempo de programación curricular, su estilo de gestión y sus propuestas de desarrollo institucional en el proyecto educativo. En el año 2002 se suscribió el Acuerdo Nacional, que marcó un cambio muy importante en la política peruana, pues participaron los partidos políticos junto a instituciones de la sociedad civil (como iglesias, organizaciones sindicales y empresarios), el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo.

Este acuerdo otorgó el piso para la sanción de las nuevas leyes que gobiernan la educación actualmente. En 2002, el Congreso peruano aprobó una la Ley de Bases de la Descentralización, que estableció los principios que regirían la reorganización general del gobierno. En los años siguientes se aprobaron nuevas leyes que establecían las responsabilidades de los gobiernos regionales y municipales, y la asignación de responsabilidades dentro del sector educativo. Estas leyes transfirieron a los gobiernos regionales la responsabilidad por el financiamiento y la entrega de la educación básica. El financiamiento se canalizaría a través de subvenciones provenientes de la participación en los ingresos generales del gobierno central. La aplicación de estas leyes aún se encuentra en sus etapas iniciales y se ha optado por un proceso de descentralización que debe realizarse por etapas. Se avanza a partir de la firma de convenios con municipalidades.

Una de las críticas que se realiza al proceso de descentralización peruano, que es común a lo observado en otros países, es la baja capacidad de gestión que tiene la mayor parte de las municipalidades y los peligros que implicaría la existencia de fuertes diferencias de recursos entre ellas, pudiendo ahondarse la desigualdad educativa entre zonas, distritos y regiones.

Esta característica es común a los países de la región; descentralización y autonomía escolar son aún asignaturas pendientes en la medida que persisten además tensiones entre distintos niveles de gobierno alrededor de espacios de decisión y manejo de los recursos.

⁵ Una década después se sanciona la Ley 413 de 2002 que regula la Participación comunitaria.

b) Financiamiento del sistema educativo

En términos del financiamiento, los cambios normativos de las últimas décadas han implicado cambios en: la distribución de los recursos entre los distintos niveles de gobierno, producto de los procesos de descentralización; la definición de un piso de recursos para el sector, como es el caso de países que han definido una meta de asignación del PBI para educación; y, para el caso de algunos países, la vinculación de ciertas garantías con recaudaciones de impuestos específicos. Algunos ejemplos que pueden mencionarse respecto a esto último son los siguientes: en Guatemala, el 1% de la recaudación del IVA se destina a programas de alimentación escolar y en Brasil, el 2,5% de la nómina salarial de las empresas se destina a financiar la formación técnica.

La descentralización de la educación que emprendieron varios países tuvo su correlato en las relaciones financieras entre el órgano descentralizador y el descentralizado. La transferencia de servicios educativos desde un nivel de gobierno a otro, en general ha tomado como punto de partida los recursos que se erogaban al momento de la transferencia. Son pocos los países que han establecido normas que pauten un incremento de los recursos vinculados a la matrícula. Al no acompañarse de una política nacional compensatoria esto conlleva el riesgo, como se mencionaba en el punto anterior, de aumentar las desigualdades geográficas. Las áreas más ricas, con mayores niveles de cobertura y mayor capacidad tributaria, están en mejores condiciones para avanzar en políticas educativas de equidad y calidad, que las regiones más pobres, con sistemas educativos menos desarrollados y en general con mayor población rural.

El caso de **Argentina** es el único de la región que, en el momento que el gobierno central transfirió las escuelas, lo hizo sin los correspondientes recursos financieros (Morduchowicz, 2006)⁶. En este país los motivos de la transferencia fueron claramente fiscales. La ley de coparticipación vigente es la de 1987, cinco años antes de la transferencia de servicios, que establece una distribución primaria de los recursos del 42,34% para el gobierno nacional y un 56,66% para las provincias. Distintas modificaciones normativas han hecho que, en la actualidad, la distribución entre estos dos niveles de gobierno sea del 50%.

La ley de educación sancionada en el año 1993 establecía que debía avanzarse hacia un gasto público de educación del 6% del PBI en un plazo de cinco años, pero no contemplaba un mecanismo que permitiese su financiamiento, ni la responsabilidad de los distintos niveles de gobierno. La Ley de Financiamiento Educativo, con vigencia a partir del 2006, también retoma el objetivo del 6% del PBI –desde un nivel del 4,3% en 2005–, estableciendo un plazo para alcanzarlo en el año 2010 y reglas para la coordinación de la inversión sectorial entre los distintos niveles de gobierno.

En la actualidad, el Estado Nacional representa alrededor del 25% del gasto educativo consolidado del país. Este porcentaje incluye el gasto en universidades nacionales, en parte del sistema científico-tecnológico y en programas específicos de la educación básica (tales como becas escolares, infraestructura, equipamiento y capacitación docente). El 75% del gasto es ejecutado por el conjunto de provincias y se destina al sostenimiento de la educación no universitaria (son escasas las provincias que cuentan con universidades provinciales).

La ley de financiamiento establece que el gobierno nacional deberá aportar el 40% del incremento del gasto educativo como proporción del PIB. La estrategia de financiamiento es el incremento de la recaudación impositiva, es decir que el avance en la meta descansa, esencialmente, en el crecimiento de la economía. La ley establece una fórmula para asignar los recursos que se derivan del incremento de la recaudación que contempla la cantidad de alumnos ponderada por la incidencia de la ruralidad y la participación de la población no escolarizada en cada provincia. El aporte del gobierno nacional a las jurisdicciones se calcula con un coeficiente que toma como indicadores la cantidad de alumnos ponderados por el índice de ruralidad, el gasto per cápita provincial y el gasto público total. La ley se

⁶ La norma garantizaba que si los recursos provinciales provenientes de la co-participación de Impuestos, en algún momento fuesen inferiores a los prevalecientes con anterioridad a la transferencia, el gobierno nacional debía aportar los recursos para compensar ese déficit. Esto nunca fue necesario, pero claramente no contemplaba las necesidades de incremento de la cobertura. En cuanto al nivel primario, las provincias demandaron un incremento de la participación de la coparticipación para cubrir los costos de este nivel, esto fue atendido parcialmente diez años después de realizada la transferencia.

cumplió por sobre lo previsto hasta el 2007, cuando la meta de 5% para ese año fue superada por el 5,4%, representando un aumento del 79% nominal (CIPPEC, 2009). Como vemos la norma no cambia la distribución actual de los recursos, pero si avanza en garantizar que parte del aumento impositivo se destine a educación y que, a la vez, contribuya a disminuir las brechas provinciales⁷.

Documentos oficiales presentan un diagnóstico crítico de la situación educativa en materia de equidad entre las jurisdicciones, sin embargo, los cambios legislativos no avanzan en la producción de cambios significativo en este sentido, “Sin embargo, el proceso de descentralización de la gestión educativa a las provincias y Ciudad de Buenos Aires profundizó las inequidades regionales y generó fuertes tensiones. Al tiempo que debían implementarse los cambios que preveía la Ley Federal de Educación, las jurisdicciones experimentaron un cambio de escala en sus respectivos sistemas educativos jurisdiccionales, administración, financiamiento y organización de equipos técnicos. La confluencia de transformaciones operadas en la década de 1990 constituye un punto de inflexión en la calidad, igualdad y articulación del sistema educativo argentino”⁸.

México presenta una característica singular en el proceso de descentralización. Si bien se transfiere la gestión de las escuelas en el año 1992, los recursos que se transfieren a las entidades estatales se siguen administrando y regulando desde el Estado Central. La asignación de recursos que organiza la Secretaría de Educación Pública a los gobiernos estatales se realiza a partir de la cantidad de escuelas, la dotación de personal y los importes transferidos en el año anterior.

Algunas investigaciones, incluyendo los diagnósticos oficiales, han destacado que la distribución del gasto territorialmente no sigue patrones de eficiencia y equidad. Por ejemplo, en el año 2001 la Secretaría de Educación Pública (SEP) señaló en el documento Programa Nacional 2001-2006 que “el gasto federal por alumno también muestra diferencias importantes entre las entidades federativas... el gasto federal reproduce la desigualdad nacional, en vez de compensarla, y la diferencia entre ricos y pobres no disminuye”. En ese mismo documento, el financiamiento aparece como uno de los factores más importantes para explicar la desigualdad en la cobertura y en la calidad. En términos generales, se evalúa que si bien los programas compensatorios han encauzado recursos a los más pobres, estos comprenden sólo el 1,0% del gasto educativo. En tanto que el gasto ordinario por alumno sigue siendo discriminatorio en zonas urbanas marginales, rurales e indígenas (SEP, 2001).

Las medidas recientes tienden a incrementar la inversión, y si bien no modifican la distribución de los recursos, se establecen objetivos que se orientan a disminuir la desigualdad, en particular las referidas a la inversión en infraestructura. En México, en el Plan de Desarrollo 2007-2012 se establece una inversión en infraestructura y servicios educativos que “se programará bajo criterios de equidad entre las regiones más rezagadas y las que han alcanzado mayor desarrollo.” Se establece que “en la asignación de recursos se aplicará el criterio de impulsar la elevación de la calidad en los procesos educativos, con la que también deberán comprometerse los gobiernos de las entidades federativas.”

Por otra parte, en el año 2005 se fija por Ley (en párrafo reformado DOF 04-01-2005) que “el monto anual que el Estado-Federación, entidades federativas y municipios-, destinen al gasto de educación pública y en los servicios educativos, no podrá ser menor a 8%” del PBI, destinando de este monto, al menos el 1% del PBI “a la investigación científica, y al desarrollo tecnológico en las instituciones de Educación Superior Públicas”.

En **Brasil** la Constitución establece que el 18% de la recaudación federal y el 25% de los recursos fiscales de los Estados y Municipios deben destinarse al sector educativo. En el año 1996 se avanza en la delimitación de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno en el financiamiento educativo, a partir de la creación del FUNDEF. Su objetivo era promover la equidad de oportunidades educativas en Estados y municipios, garantizando un mínimo de gasto por alumno en las escuelas del nivel primario e igualando parcialmente los fondos por alumno.

⁷ En Salta la inversión anual por alumno es de 1.500 pesos, en Tierra del Fuego 7.200 pesos, y en la provincia de Buenos Aires que concentra el 38% del alumnado, la inversión está por debajo del promedio provincial (CIPPEC, 2009).

⁸ Ministerio de Educación (2008) “Documento preliminar para la discusión sobre la educación secundaria en Argentina”.

Este fondo se nutre de una canasta de recursos que representan aproximadamente el 15% de fuentes existentes de los mismos Estados y municipios⁹. Para redistribuirlos entre los Estados se toma en cuenta la matrícula, que se pondera diferencialmente según el año de estudio y modalidad (común o especial). Los coeficientes de distribución varían anualmente conforme la cantidad de alumnos del año anterior. Cada año se establece un gasto por alumno nacional a alcanzar como mínimo. Cuando los recursos de los Estados no fueran suficientes para cubrirlo, el Gobierno Federal debe adicionar, con recursos propios, los fondos necesarios para garantizarlo. La norma avanza en la asignación de los recursos, el 60% se destina a pago de remuneraciones, para el 40% restante se define taxativamente las posibilidades de uso, entre los cuales cabe mencionar: la remuneración y perfeccionamiento del resto de los profesionales de la educación, la adquisición, mantenimiento, construcción y equipamiento de escuelas; la provisión de materiales didácticos y pedagógicos y la utilización de bienes de consumo y servicios vinculados a la enseñanza. Los recursos del Fondo se manejan por medio de una cuenta especial que permite su seguimiento y auditoría. Esto permite el monitoreo de su ejecución. A estos efectos, se crearon organismos estatales y municipales para la administración y gestión del fondo.

El FUNDEF como hemos visto introduce dos aspectos novedosos, avanza en la definición de la responsabilidad de las erogaciones y establece pautas para el gasto educativo. Al incorporar una variación anual del gasto por alumno, actúa como un incentivo para la extensión de la cobertura. Hay consenso en señalar el fuerte impacto distributivo que tuvo el FUNDEF a favor de los municipios, el ordenamiento que significó en materia de competencias fiscales y la mejora salarial a los docentes que introdujo. En la actualidad, no obstante, continúan existiendo disparidades regionales y estatales significativas en función de la riqueza y la capacidad de adicionar recursos.

En Brasil, Mello e Souza (2003) aseguran que el FUNDEF está garantizando un “peldaño mínimo” de costo por alumno igual al promedio nacional, corrigiendo en la práctica desequilibrios tanto regionales como al interior de una misma provincia. Esta redistribución también ha impactado positivamente los cambios institucionales relacionados al control de gastos educativos, con la creación en este caso, del Consejo de Acompañamiento y Control Social del FUNDEF, que fiscaliza el empleo de los recursos del Fondo en cada uno de los municipios. Por otra parte, es importante destacar, que cada municipio debe crear su Consejo con representantes de la comunidad, lo cual se espera que favorezca una eficiencia social mayor en los gastos educativos. Sin embargo, Mello e Souza observan algunos riesgos de no implementarse una nueva redistribución que incluya gradualmente a la educación media y a la infantil. De no modificarse, el propio Fondo estaría constituyendo una divisoria distributiva perjudicando a estos niveles, que tienen bajas tasas de escolarización y sufren una fuerte presión para expandirse, al contrario de la enseñanza primaria que ya se universalizó.

En el año 2007 se introdujeron cambios normativos. El FUNDEF fue sustituido por el Fondo de Manutención y Desarrollo de la Educación Básica y de la Valoración de los Profesionales de Educación (FUNDEB). Este fondo amplía el ámbito de acción, incorporando explícitamente la educación media, adultos y el nivel inicial. El horizonte temporal que abarca este fondo va del año 2006 al 2019. La composición de los recursos mantiene, básicamente, la misma estructura que el FUNDEF, pero se incrementan los porcentajes de recaudación destinados al mismo. Los gobiernos estatales y municipales pasan de asignar el 15% de la recaudación a un 16,25% en el primer año de vigencia, y se fija que este valor debe ubicarse en el 20% a partir del cuarto año. Pero se establece un compromiso del gobierno nacional para el incremento de los recursos.

En **Nicaragua** no se avanzó en la descentralización, pero constituye un caso atípico en la región, por la experiencia que llevara a cabo con el programa de escuelas autónomas. Programa que dejó de funcionar en los últimos años. Los criterios de asignación de recursos y la forma de administración de los mismos implicaron fuertes condicionantes para avanzar en políticas de equidad. Los consejos escolares integrados por padres, docentes, directivos y otros miembros de la comunidad eran los

⁹ Entre otros estos fondos incluyen Fondo de Participación Estatal, Ibíd. de Municipios, Impuestos sobre circulación de Mercancías y Servicios, etc.

responsables de la gestión escolar. Sin una adecuada estrategia de asistencia y monitoreo, los riesgos de una mayor segmentación fueron evidentes.

En Nicaragua no se establecieron metas en materia de financiamiento educativo. En enero del 2007, se elimina el sistema de autonomía escolar, se aumenta el presupuesto en educación para absorber el incremento de la demanda y se pone en marcha un programa de apoyo (materiales educativos, vestuario, alimentación a la población estudiantil más pobre) (Galarza, 2008).

En **Perú**, como hemos visto, el proceso de descentralización es reciente. El financiamiento educativo se realiza con fondos del Tesoro Nacional. La Constitución señalaba que «En cada ejercicio, se destina para Educación no menos del 20% de los recursos ordinarios del Presupuesto del Gobierno Central»; sin embargo, los montos asignados siempre estuvieron por debajo de dichos porcentajes. La normativa establece, de acuerdo al compromiso asumido en el Acuerdo Nacional de Gobernabilidad, una meta de gasto educativo del 6% del PBI. Lo que supone un esfuerzo significativo, teniendo en cuenta que a pesar del incremento de los últimos años, el presupuesto educativo no supera el 3% del PBI. Una normativa que establece objetivos pero no asegura fuentes de financiamiento, puede ser orientadora en la discusión presupuestaria pero encierra el riesgo que, como pasó en Perú y Argentina, la pugna por los recursos presupuestarios derive en un incremento menor del gasto que el establecido en la ley.

c) El nivel de gasto público

El análisis del gasto educativo y su incidencia en la calidad de la educación es complejo. La disponibilidad de datos actuales solo permite una mirada agregada del gasto, haciendo necesario avanzar en el conocimiento sobre la asignación de los recursos en educación. Los cambios en la política educativa que han puesto en el centro en la escuela, requieren estar acompañados por sistemas de información que permitan conocer los recursos que ésta recibe, de esta manera se podrá contar con elementos de diagnóstico y monitoreo de las desigualdades. Las estadísticas educativas tradicionalmente se han centrado en la producción de información sobre alumnos y docentes, es preciso ampliar la cobertura temática de los registros educativos.

Los indicadores de gasto público social en educación muestran a nivel agregado un incremento de la inversión en las últimas décadas. Con excepción de Ecuador, la educación tiene mayor peso en el gasto público total. La incidencia en la educación en el gasto público total varía significativamente entre los países, en Honduras el gasto educativo explica el 35% de las erogaciones públicas, en el otro extremo se ubica Uruguay, país que destina un 10% de su presupuesto público a educación. Con excepción de Cuba, con un 22% del gasto total en educación, los países en etapas más avanzadas de transición demográfica destinan una menor parte de su presupuesto a educación, debido a la incidencia del gasto en seguridad social (cuadro A-9).

El gasto público sectorial representa alrededor del 4% del PIB; cifra lejana a la meta de asignación de un 7% que contemplaba la Declaración de México (1979), que sentó las bases de uno de los primeros programas regionales de reforma educativa (Proyecto Principal). Países en etapas de transición avanzada y con mayor nivel de PBI per cápita, como Uruguay y Argentina, destinan al gasto en educación una proporción mayor de su PBI que otros en transición plena, con importante presencia de menores de 14 años, como Guatemala y El Salvador. El nivel de presión impositiva y el grado de formalidad de la economía son condicionantes del financiamiento educativo. En aquellos países con bajo PBI, si el presupuesto no se financia con déficit, o no se recibe asistencia internacional, la restricción de los recursos fiscales implica condicionantes fuertes para expandir la oferta educativa de calidad (cuadro A-9).

El peso de la deuda externa sobre los presupuestos de los países de la región es uno de los factores que limita la inversión en educación. En los últimos años se ha avanzado en la exploración de mecanismos de conversión de deuda por educación, como una fuente adicional de financiamiento¹⁰. En

¹⁰ III Conferencia de Ministros de Educación (París, Octubre del 2003). Propuesta presentada por el ministro de educación de Argentina solicitando a la UNESCO que asumiera liderazgo en el tema y XIV Cumbre Iberoamericana celebrada en San José, Costa Rica, en noviembre del 2004, los jefes de Estado y de gobierno de Iberoamérica acordaron dos líneas de acción fundamentales en el

el año 2000 los intereses de la deuda del gobierno central representaban 3,2% del PIB en América Latina, en ese año el gasto promedio en educación significaba el 3% del PBI (UNESCO/CEPAL, 2005).

En 2006, el promedio del gasto público por alumno de primaria en América Latina se cifró en 614 dólares constantes de 2005 a paridad de poder adquisitivo, si bien es un valor alto comparada en las registradas en regiones del mundo más pobres, resulta notablemente más baja que la observada en América del Norte y Europa Occidental (5.584 dólares) (UNESCO, 2009).

El indicador de gasto público en educación que presenta mayor nivel de variación en la comparación entre los distintos países es el gasto per cápita. Los otros dos indicadores permiten dimensionar el peso de los recursos destinados al sector, tomando como parámetro la riqueza nacional o el gasto público. El gasto per cápita permite conocer los recursos asignados por alumno. Los países más pobres, con mayor presencia de niños y adolescentes son los que tienen un gasto per cápita más bajo. Nicaragua es uno de los países que presenta un mayor incremento porcentual del gasto por alumno, no obstante, con un gasto per cápita de 42 dólares, es uno de los de menor inversión por alumno de la región (cuadro A-9).

Los diferenciales en los gastos per cápita, se explican tanto por problemas de cobertura como por la extensión de los sistemas educativos. La cobertura de los niveles medios y superior varía notablemente entre los países. Estos son dos sectores que en general tienen mayor costo unitario. Presencia de población joven, bajos niveles de cobertura educativa sobre todo en el nivel inicial y medio, alta ruralidad dispersa, mayor presencia de pueblos originarios son dimensiones a destacar en el análisis del gasto por alumno de países como Guatemala, Ecuador, Honduras y Nicaragua. Países con fuertes demandas, son los que cuentan con menores recursos y un gasto per cápita inferior a 100 dólares.

Un aspecto a señalar es que la fuerte concentración del gasto en recursos humanos, según datos de la UNESCO, en el año 2006 México destinaba el 90% de las erogaciones en educación al pago de salarios, Argentina el 89%, lo siguen Perú con 84%, Nicaragua con el 80,4% y Brasil con 68,8%. Si el gasto educativo no contempla recursos para equipamiento y provisión de materiales a las escuelas supone condiciones para el incremento de la desigualdad. La debilidad de la oferta pública debe ser compensada por el gasto de los hogares. El gasto que realizan las familias en educación incide en la oferta educativa, ante la debilidad de las políticas compensatorias, el resultado es un aumento de la segmentación del sector.

Una estimación realizada por CEPAL-UNESCO (2005) de los recursos necesarios para alcanzar las metas regionales de los ODM, señala que los países de la región necesitarían, en su conjunto, alcanzar una inversión anual de 7,5% del PIB. A efectos de dimensionar esa cifra, cabe recordar que la inversión educativa en el año 2000 había sido de poco menos de US\$ 82.000 millones (Morduchowicz y Duro, 2007). Según la estimación, en promedio, la región debería incrementar su gasto educativo a una tasa anual del 16,6% hasta el año 2015 (CEPAL-UNESCO, 2005). Un aspecto a tener en cuenta en la lectura de estos datos, es que las estimaciones se refieren a los eventuales costos de universalizar la educación, no incluyen erogaciones vinculadas a mejorar la calidad de la oferta que asegure igualdad de oportunidades.

En el marco de marco de Acción de Dakar se afirmó que "ningún país se debería ver impedido de alcanzar los objetivos de la EPT por falta de recursos" (Foro de Educación para Todos, 2000). Esto pone en el debate internacional el financiamiento de la educación. Es indudable que la problemática de las políticas educativas excede el ámbito de discusión del financiamiento, pero es claro que esta es una dimensión importante para definir cuáles son las estrategias que pueden implementarse.

La cooperación internacional ha jugado un rol importante en el financiamiento de las reformas educativas. Esta asistencia ha permitido financiar la mayor parte de los programas compensatorios y de fortalecimiento de la calidad. Dada la rigidez del gasto en educación, por el alto peso del componente

marco de canje de deuda por educación. La primera se refiere a la negociación de la deuda bilateral y multilateral de los Estados Iberoamericanos, y la segunda a la discusión con el FMI en torno a los criterios para clasificar la inversión social.

remunerativo, la posibilidad de contar con recursos adicionales que permitan fortalecer los programas de infraestructura, equipamiento didáctico, capacitación y asistencia es importante. No obstante, su peso es bajo en relación al gasto total en educación. Según datos de UNESCO/CEPAL (2005), solo en un país alcanza hasta 6% del gasto total en educación, en promedio para la región total representa entre 2% y 3% del gasto total del sector.

2. La organización de la educación básica

El concepto de necesidades básicas de aprendizaje¹¹ postulado en la Conferencia Mundial de Educación para Todos (Jomtien, 1990) y los cuatro pilares básicos de la educación, expresados en el Informe de la Comisión Delors¹², fueron generando un cierto consenso acerca de lo básico en la educación, y fueron considerados como guía en algunas de las reformas y políticas educativas de la región durante la década de 1990 (UNESCO/OREAL, 2001). No obstante, la definición de educación básica está lejos de haber alcanzado un consenso y aunque en general suele estar asociada a la educación obligatoria, no son sinónimos.

La educación primaria es considerada por todos los países como parte de la educación básica, existen menos consensos sobre el lugar del nivel inicial y el medio. Como podemos observar en el cuadro 3, la escolaridad obligatoria va de seis a 13 años de estudio. La forma en que se organizan los niveles educativos dista de ser uniforme. Aunque el patrón más frecuente ha sido incorporar a la educación primaria, generalmente de seis años de duración, los primeros años de la educación secundaria anterior.

En las últimas décadas se observa una tendencia a la extensión de los años obligatorios de la enseñanza básica; durante la década de los ochenta, el promedio de educación mínima (obligatoria) era de siete años. Durante la década de 1990, la ampliación de la escolaridad obligatoria ha sido uno de los componentes fundamentales de muchas de las reformas educativas de los países de América Latina. En el año 2000 el promedio de años obligatorios se incrementa a 9,6. Al final de la década de los 1990, de los 19 países latinoamericanos, 15 aumentaron los años de escolaridad durante las dos décadas, y cuatro se mantuvieron estables, tres con una educación de ocho años y uno con una educación de nueve años (UNESCO/OREALC, 2001).

La tendencia no se ha detenido (cuadro 4). La reciente sanción de leyes se traduce en algunos casos en un incremento de la cantidad de años obligatorios. Las nuevas metas expresan la redefinición de lo que se considera la educación básica en los países de la región y se asume que los tiempos de educación que se deben garantizar son cada vez mayores (López, 2007).

El incremento de la obligatoriedad de la educación es destacado como positivo para el avance en la cobertura educativa. No obstante, como se señala en el informe de EPT en el año 2007 “Las leyes de escolaridad obligatoria suelen reflejar intenciones políticas educativas, más que realidades educativas que dependen de la disponibilidad de recursos y del cumplimiento efectivo de la legislación”. En este mismo trabajo, se señala un riesgo vinculado a la orientación de incorporar al nivel inicial dentro de la educación obligatoria. El peligro, en este caso, es que la oferta pública se concentre sólo en el o los años obligatorios. Se menciona como ejemplos los casos de Argentina y Uruguay, en los cuales la obligatoriedad del último año de preescolar se garantizó en detrimento de otros programas destinados a primera infancia.

¹¹ Estas necesidades comprenden el dominio, tanto de los instrumentos fundamentales de aprendizaje (la lectura, escritura, expresión oral y escrita, aritmética y resolución de problemas), como de contenidos básicos de aprendizaje (conocimientos, habilidades, valores y actitudes), que requieren los seres humanos para sobrevivir, desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de su vida, tomar decisiones informadas, y continuar aprendiendo.

¹² Aprender a conocer; aprender a hacer; aprender a vivir juntos y aprender a ser. UNESCO. *La Educación Encierra un Tesoro*. Ediciones UNESCO. 1996.

CUADRO 3
SISTEMAS EDUCATIVOS EN AMÉRICA LATINA. EDADES COMPRENDIDAS EN EL NIVEL INICIAL, PRIMARIO, MEDIO BAJO Y MEDIO SUPERIOR Y MODIFICACIONES A LAS LEYES DE EDUCACIÓN

País	Años obligatorios 2006	Edad																
		3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	
Argentina	13			x	x	x	x	X	x	x	x	x	x	x	x			
Bolivia (Estado Plurinacional de)	8				x	x	x	X	x	x	x	x						
Brasil	8					x	x	X	x	x	x	x	x					
Chile ^a	8				x	x	x	X	x	x	x	x						
Colombia	10			x	x	x	x	X	x	x	x	x	x					
Costa Rica	10				x	x	x	X	x	x	x	x	x	x				
Cuba	9				x	x	x	X	x	x	x	x	x					
Rep. Dominicana	9			x	x	x	x	X	x	x	x	x	x					
Ecuador	10			x	x	x	x	X	x	x	x	x	x					
El Salvador	9					x	x	X	x	x	x	x	x	x				
Guatemala	9					x	x	X	x	x	x	x	x					
Haiti	6				x	x	x	X	x	x								
Honduras	6				x	x	x	X	x	x								
México	10				x	x	x	X	x	x	x	x	x	x				
Nicaragua	7			x	x	x	x	X	x	x								
Panamá	9				x	x	x	X	x	x	x	x	x					
Paraguay	9				x	x	x	X	x	x	x	x	x					
Perú	11				x	x	x	X	x	x	x	x	x	x	x			
Uruguay	10				x	x	x	X	x	x	x	x	x					
Venezuela (República Bolivariana de)	10				x	x	x	X	x	x	x	x	x					

■ Preescolar ■ Primario ■ Secundario bajo |||| Secundario alto X Obligatorio

Fuente: Base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO.

^a Recientemente se aumentó la obligatoriedad a 12 años.

La extensión de la obligatoriedad en el nivel medio enfrenta riesgos. Por un lado el aumento de la desigualdad, “Cuando el período de escolaridad obligatorio es de nueve o 10 años, los siete –de la obligatoriedad anterior– ya no habilitan para la obtención del certificado de estudios básicos; por lo tanto, quienes –en contextos con promedio de escolaridad de cuatro o cinco años– logran alcanzar los siete de escolarización podrían considerar que su situación es peor que la de generaciones anteriores, ya que, ahora, ni siquiera cuentan con un certificado de formación básica”. El otro riesgo que se señala, también en contextos de desigualdad, es que la extensión de la obligatoriedad escolar produce –no en los diseños curriculares, sino en la práctica real de las escuelas– un proceso de dilución de los aprendizajes básicos en más cantidad de años. Se supone que los alumnos permanecerán más años dentro del sistema, y por lo tanto se postergan ciertos aprendizajes básicos. El riesgo es que quienes abandonan los estudios, o no logran culminarlos, aprenden menos de lo que se aprendía con diseños de menor duración (Tedesco, 2007).

CUADRO 4
CAMBIOS EN LA DURACIÓN DE LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA. PAÍSES SELECCIONADOS

País	80	90	2000
Argentina	7 años	10 años último año inicial	13 años. Medio
Brasil	8	8	9. En el año 2006 se legisla la obligatoriedad para los niños de seis años, y se amplía un año la educación primaria. Se otorga un plazo hasta el 2010 para la aplicación efectiva
México	6	9. Media	12. Se incluye nivel inicial, se establece plazos para la aplicación efectiva.
Perú	6	11. Media	Si bien se consigna 11 años, la ley establece que "la educación es obligatoria para los estudiantes de los niveles de inicial, primaria y secundaria".
Nicaragua	6	6	7. Se amplía hacia nivel inicial

Fuente: Elaboración propia en base a las normativas.

Como vemos, estos señalamientos en relación a la obligatoriedad escolar están más vinculados a las políticas educativas que se aplican, y no al concepto de la obligatoriedad. La disminución de la desigualdad educativa actual requiere de políticas activas que aseguren una oferta que garantice la igualdad de oportunidades. Desde un enfoque de derechos, el incremento de la obligatoriedad es positivo, pero requiere de estar acompañado políticas y programas que aseguren el cumplimiento efectivo.

Obligatoriedad y universalización son dos conceptos relacionados entre sí, pero no equivalentes. En el siguiente cuadro se expresa una sistematización de la situación de los países seleccionados en este estudio, en torno a la obligatoriedad por nivel y las metas propuestas en base a un horizonte temporal.

CUADRO 5
OBLIGATORIEDAD DE LA ENSEÑANZA SEGÚN NIVELES. PAÍSES SELECCIONADOS

Nivel educativo	Argentina ^a	Brasil	México	Nicaragua	Perú
Nivel inicial	Obligatoriedad para cinco años. Universalización de cuatro años.	Fija metas de ampliación de la cobertura para el 2010. 50% de los menores de 0 a tres años. 80% de cuatro a cinco años.	Obligatoriedad de tres a cinco pero establece plazos. Cinco años a partir del ciclo 2004-2005. 4 2005-2006. Tres años 2008-2009.	Obligatoriedad. No fija metas.	Obligatoriedad de tres a cinco años. Meta para el 2011: 73% tasa neta de cobertura nivel inicial.

(Continúa)

CUADRO 5 (Conclusión)

Nivel educativo	Argentina ^a	Brasil	México	Nicaragua	Perú
Nivel primario y secundario	Obligatoriedad.	Primaria obligatoria, de seis a 14, otorga plazo hasta el 2010 para adecuar la oferta. Meta: universalizar la cobertura en un plazo de cinco años. En un plazo de dos años atender en la enseñanza media a todos los que egresan de la enseñanza fundamental (primaria).	La obligatoriedad de primario y secundario queda establecida por la ley de 1993. Para el 2012: una tasa neta en primaria de 99% y en media de 68%.	La obligatoriedad incluye sólo primaria de primar grado a sexto. No se establecen metas, solo ampliación de la cobertura.	Obligatoria. La primaria tiene una duración de seis años y la secundaria de cinco años. La meta 2011. Para el nivel primario establece un 95% tasa neta de cobertura nivel primaria. 80% tasa de conclusión de primaria en edad oficial. Para el 2011 establece 90% tasa neta de cobertura del nivel secundario, 70% tasa de conclusión de secundaria en edad oficial.

Fuentes: Argentina: Ley de Educación Nacional (LEN) N°26.206, la Ley de Financiamiento Educativo. Brasil: Ministerio de Educación (2001) Plano nacional de educação. PNE. Nicaragua: Ministerio de Educación (2007) Políticas para la educación básica y media del gobierno de reconciliación y unidad nacional, para el período 2007-2012. México: Secretaría de Educación Pública (2007) Plan Sectorial de Educación 2007-2012. Perú: Ministerio de Educación (2007) Plan Estratégico Sectorial Multianual de Educación 2007-2011. PESEM Educación.

^a Como Argentina no ha formulado un plan plurianual se utiliza como fuente lo establecido en la normativa nacional.

3. La organización de los niveles y la cobertura del sistema

a) La atención a la primera infancia

La atención a la primera infancia es un derecho reconocido por la Convención por los Derechos del Niño de 1989. La Declaración Mundial de EPT, adoptada en Jomtien en 1990, con una visión ampliada de la educación básica, considerando que ésta comienza con el nacimiento, fue también un impulso importante para el desarrollo de la atención de la primera infancia.

La atención de la primera infancia es central para el desarrollo, y constituye uno de los desafíos más importantes en América Latina. De acuerdo a las metas aprobadas por los gobiernos en el Marco de Acción de Dakar (2000), los servicios de atención y educación de la primera infancia deben satisfacer las necesidades de crecimiento, desarrollo y educación de los niños y niñas en forma integral. El concepto de la atención a la primera infancia integra un conjunto de acciones que podrían agruparse en dos componentes: cuidado o protección y educación o desarrollo de la primera infancia. En el primero se incluye un conjunto de acciones integrales orientadas a preservar la vida de los niños en sus aspectos básicos (alimentación, salud, protección, afecto, etc.) para favorecer un crecimiento sano. En el marco de educación de la primera infancia, se incluyen los procesos educativos que se orientan a favorecer aprendizajes para un desarrollo integral (Blanco, Rosa y Umayahara, Mami 2004).

La atención de primera infancia es llevada a cabo por programas formales y no formales, que incluyen la educación inicial, pero no se limitan a ella, pues dentro de este concepto se agrupa una variedad de acciones y programas. En este abordaje de la atención de la primera infancia las políticas

educativas juegan un rol central, pero también se requiere de la intervención de otros actores sociales y un abordaje multisectorial.

Los avances en esta área han sido importantes, expresados en la aprobación de leyes que ampliaron los derechos de la niñez, la creación de instituciones específicas para la atención, la expansión de servicios de educación y de salud, y el desarrollo de programas alimentarios. En Nicaragua, la Red de Protección Social, logró reducir las tasas de retardo en el crecimiento de niños menores de cinco años de modo persistente. En México el plan Progresas-Oportunidades¹³ incluía entre sus componentes el cuidado de la salud de los infantes; los hogares participantes en el programa redujeron el enanismo de los niños entre uno y tres años, y, entre los recién nacidos la incidencia de enfermedades declinó en un 25%. El programa Bolsa Familia iniciado en el 2003, recogió los componentes de salud del anterior programa Bolsa Alimentación, e incluyó componentes condicionados para la atención de la salud de madres y niños y vacunación, que en la población pobre tenían una incidencia baja. Las evaluaciones muestran que creció el monitoreo del crecimiento de los niños, se redujo la desnutrición así como la población en riesgo de desnutrición (K. Lindert *et al*, 2006). Una evaluación del papel de los programas condicionados sobre la pobreza en la región (León, 2008) plantea que si bien estos programas han contribuido a mejorar las condiciones nutricionales en hogares beneficiarios, aún no están específicamente dirigidos a los niños y niñas en edad preescolar. En Perú el programa Programa Nacional Wawa Wasi brinda atención Integral a la Infancia Temprana en el ámbito del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, respondiendo a la necesidad de cuidado diurno para niñas y niños menores de cuatro años, hijos de madres que trabajan o estudian, particularmente para aquellos en situación de riesgo y en condición de pobreza o extrema pobreza.

La diversidad de actores intervinientes y la debilidad de los sistemas de registro condicionan un examen en profundidad de esta área. En general las estadísticas disponibles se refieren solo a la cobertura del nivel inicial, limitándose en muchos casos al último ciclo¹⁴. Como podemos observar en el siguiente cuadro, existe discrepancia entre la edad definida en la normativa de cobertura del nivel y los informes nacionales sobre cobertura presentados ante la UNESCO en el marco del seguimiento de los compromisos de EPT. Esto refleja debilidades en los sistemas de información. La mayor dificultad se evidencia en la ausencia general de datos sobre la atención de los niños más pequeños (de 0 a dos años). La oferta predominante para la atención de este grupo son las modalidades no convencionales, de las cuales se carece de información sistemática. Teniendo en cuenta la gran potencialidad de la atención a la primera infancia, es preciso fortalecer los sistemas estadísticos y fuentes de información para poder obtener un cuadro completo de la cobertura y la calidad de los servicios.

Durante las últimas décadas los sistemas educativos de la región le han prestado mayor atención a esta área. El nivel inicial, dejó de ser visto como el “pre-escolar” y adquirió una identidad propia. Esto ha cambiado en la actualidad, la mayor parte de los países ha incorporado al nivel inicial dentro de la educación básica. Algunos, incluso han establecido la obligatoriedad de algunos de los ciclos que lo integran. De los cinco países que se analizan, la normativa vigente establece que el nivel inicial atiende a la población de 0 a cinco años. Argentina fue la primera en incorporar la obligatoriedad, para el grupo de cinco años. México y Perú incorporaron la obligatoriedad en forma más reciente. Los cinco países garantizan la gratuidad y se proponen en sus programas o leyes la extensión de la cobertura.

La enseñanza preescolar ha experimentado un rápido desarrollo en la región a lo largo del último decenio, según datos de la UNESCO (2009), entre 1999 y 2006, el número de niños escolarizados pasó de 16,4 a 20,3 millones.. La tasa de asistencia al nivel tomando como referencia solo al grupo de niños que tiene un año menos que la edad teórica de ingreso al nivel primario. La evolución de la tasa de asistencia de niños con un año menos a la edad normada para el ingreso al nivel primario muestra un importante crecimiento (cuadro A-1) La distancia entre países se ha reducido significativamente, aunque

¹³ Se detalla en la sección correspondiente a programas de transferencia de ingresos.

¹⁴ En esta línea es interesante la experiencia llevada a cabo en Uruguay, a través del Primer Censo Nacional de Centros de Educación Infantil Privados del Uruguay en el año 2009.

persisten diferencias. De los cinco países analizados, Nicaragua se distingue por la mejora en la cobertura, de casi 20 puntos porcentuales.

Los datos se refieren sólo a un grupo de edad, precisamente en el que más se avanzó en la ampliación de la oferta. Cuando se considera el tramo de tres a cinco años, aunque la tasa de asistencia es más baja, la tendencia de incremento en la cobertura y reducción de brechas se mantiene. México destaca por la brusca reducción de las disparidades urbano-rural.

CUADRO 6
TASA DE ASISTENCIA AL NIVEL INICIAL DE TRES A CINCO AÑOS
SEGÚN QUINTIL DE INGRESO Y ÁMBITO GEOGRÁFICO

	Año de medición		Total tres a cinco años		1er quintil		5to quintil		Rural		Urbana	
	Inicio	Fin	Inicio	Fin	Inicio	Fin	Inicio	Fin	Inicio	Fin	Inicio	Fin
Argentina	1992	2006	33,6	63,7	22,4	50,7	50,6	78,1				
Brasil	1992	2005	42,4	52,8	33,4	42,9	68,1	78,1	28,1	34,7	47,8	57,4
México	1992	2005	62,0	90,3	42,9	80,8	83,0	95,2	46,1	84,8	69,7	91,6
Nicaragua	1993	2005	23,8	33,6	8,9	25,0	52,1	47,8	10,3	28,1	36,9	38,5
Perú	1997	2006	47,2	59,4	33,3	45,4	66,8	81,3	38,9	49,8	53,2	67,6

Fuente: En base a CEDLAS, en <http://www.depeco.unlp.edu.ar>.

Los avances en la cobertura del nivel inicial han sido importantes, pero los desafíos para los próximos años son significativos. En el cuadro 7 se presenta la tasa de asistencia de cinco años desagregada territorialmente por país. Argentina y México tienen una cobertura bastante uniforme. La situación es distinta en Brasil, Nicaragua y Perú. En estos dos últimos países, las regiones más pobres son las que presentan menores niveles de asistencia, y en general aquí la brecha urbano rural se incrementa. En Brasil, en cambio, la región Sur, una de las regiones más ricas, es una de las que presenta menores tasas de asistencia. Esto se explica, en parte, por la orientación de la estrategia de incremento de la oferta, que privilegió la apertura de escuelas en las regiones más pobres. La desigualdad regional es un aspecto importante a tener en cuenta en la discusión de políticas educativas. La descentralización de la gestión, sin una adecuada política compensatoria y de monitoreo, puede resultar en un aumento de la desigualdad. Los gobiernos subnacionales con mayores ingresos, están en condiciones de ofrecer servicios educativos con mejor infraestructura. Las regiones más pobres deben enfrentar mayores desafíos, tanto por la necesidad de ampliar la cobertura, como de mejorar la oferta actual.

En el informe de EPT (UNESCO, 2008) se llama la atención sobre los efectos negativos en materia de equidad, cuando el Estado no asume un rol activo en la ampliación de la oferta y, por lo tanto, el servicio de cuidado/educación debe adquirirse en el mercado, señalando que “Los niños que más posibilidades tienen de estar escolarizados en la enseñanza preescolar son los que proceden de familias más acomodadas. En cambio, las tasas de escolarización de los niños de familias pobres siguen siendo bajas, cuando son ellos precisamente los que pueden obtener más beneficios de los programas educativos destinados a la infancia”. En ese mismo informe se llama la atención también sobre la necesidad de ofrecer una educación de calidad.

CUADRO 7
TASA DE ASISTENCIA AL NIVEL INICIAL DE TRES A CINCO AÑOS
SEGÚN QUINTIL DE INGRESO Y ÁMBITO GEOGRÁFICO

País	Región	Clima educativo del hogar			Área geográfica		Total
		Bajo	Medio	Alto	Urbana	Rural	
Argentina 2006	GBA	91,5	95,1	98,7	95,8	s/d	95,8 ^b
	NOA	94,6	90,0	94,7	92,0	s/d	92,0
	NEA	82,3	87,1	99,9	90,0	s/d	90,0
	Cuyo	89,0	92,9	91,7	92,2	s/d	92,2
	Pampeana	91,3	95,2	95,6	94,9	s/d	94,9
	Patagónica	71,7 ^a	87,5 ^a	96,1 ^a	89,8	s/d	89,8 ^c
	Total	90,4	93,7	96,8	94,3	s/d	94,3
Brasil 2006	Sudeste	74,4	86,9	95,6	86,2	59,9	83,8 ^b
	Sur	52,7	69,2	92,2	68,9	48,1	65,4
	Nordeste	75,6	92,9	98,9	87,5	71,5	82,2
	Centro Oeste	52,2 ^a	69,3 ^a	93,9 ^a	68,9	46,0	65,2
	Norte	54,5	74,8	92,2	72,6 ^a	43,6 ^a	65,0 ^c
	Total	68,5	83,2	95,1	81,4	61,5	77,4
México 2006	Norte	75,7 ^a	92,2 ^a	99,6 ^a	91,5	91,7	91,5
	Centro	90,0	96,4	99,9	95,4	95,9	95,5
	Sur	82,8	96,5	99,6	91,2	92,6	91,8
	Ciudad de México	80,5	99,9	99,9	98,3	99,9	98,3 ^b
	Total	84,8	95,8	99,8	93,6	93,6	93,6
Nicaragua 2005	Managua	50,5	96,8	99,9	81,6	99,9	83,4 ^b
	Pacífico	53,6	79,2	89,2	64,9	64,4	64,7
	Central	46,7	76,5	97,3	62,5	49,9	54,8
	Atlántico	35,0 ^a	88,0 ^a	90,6 ^a	77,5 ^a	34,7 ^a	44,4 ^c
	Total	46,1	85,8	95,4	71,0	51,4	61,0
Perú 2006	Costa Norte	74,2	99,9	99,9	76,2	61,3	72,6
	Costa Centro	77,0	89,2	99,9	79,4	67,5	76,8 ^b
	Costa Sur	99,9	97,8	99,9	69,5	57,5	68,1
	Sierra Norte	56,2 ^a	99,9 ^a	99,9 ^a	54,6	52,1	52,5 ^c
	Sierra Centro	69,4	83,5	92,5	64,2	50,0	55,6
	Sierra Sur	63,2	79,8	94,0	63,2	49,9	54,9
	Selva	64,0	77,1	81,7	61,3	53,5	56,9
	Lima Metropolitana	61,2	98,0	99,9	71,8	n/c	71,8
Total	65,4	88,7	97,2	69,4 ^a	52,6 ^a	61,9	

Fuente: SITEAL (2008) Resumen Estadístico I. Totales Regionales. Buenos Aires. IYPE.

^a Marca las brechas máximas Urbano Rural.

^b Señala la región mejor posicionada.

^c La de menor tasa de asistencia.

La educación inicial suele adoptar dos modalidades: a) Programas formales o convencionales que se desarrollan en una institución educativa y están a cargo de docentes y otros profesionales calificados. y b) Programas no formales que se desarrollan en contextos alternativos a las escuelas, y suelen estar a cargo de madres o agentes comunitarios, que no cuentan con la titulación requerida por los denominados programas formales. En general, tienen más presencia en zonas rurales aisladas y urbanas marginales.

En **Argentina**, la mayor parte de la oferta se da dentro de programas formales, dependientes de los ministerios educativos. Algunos municipios han comenzado a ofrecer servicios de atención a la primera infancia, en general bajo un sistema de guarderías. Prácticamente no existe información estadística sobre este tipo de programas. A partir del 2005, se comenzó a aplicar un programa de educación inicial itinerante, en ámbitos rurales, pero aún no hay evaluaciones sobre su impacto.

En **Brasil**, la atención de la primera infancia está altamente descentralizada y la responsabilidad de la gestión de los servicios educativos recae sobre todo en los municipios. Si bien la ley sancionada en 1996 incluía a la educación inicial dentro de la educación básica, este nivel no estuvo incluido en el FUNDEF. El Plan de Educación de 2001 planteaba objetivos de ampliación y metas específicas para el tramo cuatro a seis años, pero no su universalización. La mayor parte del crecimiento de la oferta durante los últimos años estuvo a cargo de los gobiernos municipales.

Los tres países restantes tienen una oferta que incluye tanto los programas formales como no formales. Estos últimos han tenido una incidencia importante para explicar la extensión de la cobertura. Los diagnósticos oficiales sobre la situación actual, que han servido de base para la formulación de los planes, brindan elementos para profundizar el análisis sobre las tasas de asistencia.

En el caso de **Perú**, cerca del 40% de la matrícula de gestión estatal está atendida por un programa no formal. El Programa no Escolarizado de Educación Inicial (PRONOEI) es un servicio que atiende a niños y niñas de tres a cinco años de edad de zonas rurales, urbano marginales y asentamientos precarios urbanos. Funciona en locales, que no son escuelas, y están a cargo de promotores comunitarios (en general voluntarias¹⁵ seleccionadas por la comunidad y que reciben un entrenamiento básico). Cada ocho o 15 centros o programas se designa un personal docente encargado de coordinar y facilitar el desarrollo de competencias. Si bien se reconoce el impacto que ha tenido este programa en la ampliación de la cobertura, en el plan educativo actual (Ministerio de Educación de Perú, 2007) se plantea la necesidad de revisar este tipo de oferta, reconociendo los déficit de calidad, e identificando como uno de los problemas es la baja asignación presupuestaria para cubrir los costos del programa llamado “Reestructuración de los Programas No Escolarizados de Educación Inicial (PRONOEI) sobre la base de estándares de calidad de servicio, como oferta complementaria y no sustitutoria de la educación inicial escolarizada”.

En el plan estratégico del Ministerio de Educación (Ministerio de educación de Perú, 2007b), si bien se destaca el aumento de la cobertura en el nivel inicial, se realiza un diagnóstico crítico de la situación. Si bien existen programas para esta población, su extensión es baja; solo el 2% de los niños de 0 a dos años tienen acceso. Presenta un diagnóstico preocupante en relación a las condiciones de vida en los primeros años, desnutrición crónica infantil, carencia de programas efectivos de salud que aseguren el derecho a la vida en las zonas y sectores más vulnerables, y limitada cobertura de la educación inicial. Según datos oficiales, la desnutrición crónica en niños de esta edad se ha mantenido casi constante en la última década, afectando a uno de cada cuatro niños y a más de la mitad de la población infantil en las regiones más pobres. Estiman en cerca de un millón los niños entre los tres y cinco años que no asisten a un centro o programa de educación inicial, por no contar con el servicio en su comunidad. También se señala como problemas pérdida en la matrícula atendida por el PRONOEI y un estancamiento en el crecimiento de la cobertura de tres a cinco años entre 2002 y 2006.

Perú, se propone como objetivo universalizar el acceso a educación inicial formal de niños y niñas de cuatro y cinco años de edad. Los planes incluyen una revisión de los PRONOEI. En forma complementaria, se propone incorporar dos dimensiones importantes para la disminución de la desigualdad: a) atención integral en alimentación, salud y desarrollo psicológico y b) evaluaciones externas periódicas de competencias y capacidades de los niños y niñas de cinco años.

Nicaragua presenta un panorama preocupante en materia de atención de la primera infancia. Es uno de los países de la región con mayor tasa de mortalidad infantil. Como hemos visto, este país hizo un esfuerzo importante para incrementar la cobertura del nivel inicial, pero aún está lejos de la

¹⁵ Las voluntarias no reciben un sueldo, pero sí un pago denominado “propina”.

universalización. En el año 2006 se declaró obligatorio el último año del nivel inicial, los datos disponibles sobre el nivel de cobertura dan luz a los esfuerzos que requieren realizarse para alcanzar la cobertura del 100% de niños y niñas.

La atención del grupo de 0 a tres años es realizada en programas no formales, la mayor parte dependiente del ministerio de desarrollo social. La política oficial en el nivel inicial atiende básicamente a la población de tres a seis años, mayoritariamente en centros no formales. Los preescolares comunitarios funcionan en aulas anexas a las escuelas de educación primaria, en locales comunitarios (casas comunales, comedores infantiles) o en casas particulares, atendidos por educadores voluntarios, elegidos por la comunidad. Esta modalidad cuenta con el financiamiento del tesoro nacional. Según datos de 2004, el 94% del personal docente a cargo de estos centros no contaba con título acreditado, la mayoría lo hacía con título primario (A. Elvir, C. Asensio 2006). Los maestros titulados que enseñan preescolar tienen un salario promedio de 100 dólares por mes en el año 2005; las educadoras de preescolares comunitarios, que son la mayoría en el país, reciben una ayuda financiera de alrededor de 12 dólares mensuales, generalmente entregada con retraso¹⁶. Según datos del Ministerio de Educación el gasto per cápita por alumno en el año 2005 en el nivel inicial era de 20 dólares.

En **México**, la Secretaría de Educación Pública y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia implementan un programa de educación inicial que se ocupa de los niños desde su nacimiento hasta los cuatro años. La educación inicial en el país cubre una mínima parte de la demanda potencial. Según datos del sistema estadístico nacional (INEGI) reportados por INEGI, en la modalidad escolarizada y no escolarizada se atienden a 622.199 niños lo que representa aproximadamente el 15% de la población total para este nivel educativo. El documento base para la Elaboración del Programa Nacional de Educación (2001) planteaba el incrementar un 10% la atención a la población menor de cuatro años, en programas de educación inicial hacia el 2006, lo que no se ha cumplido.

En el 2004 se legisló un acuerdo sobre el nivel preescolar como servicio implementado por la Secretaría de Educación Pública (SEP), los gobiernos locales y particulares. Se creó la Dirección Nacional de Educación Indígena, encargada de impartir educación a los grupos étnicos en todo el país. En las comunidades que carecen de oferta de servicios pre-primarios y primarios, la educación preescolar asumiría la forma de cursos comunitarios cuyo dictado estaría a cargo de jóvenes egresados del nivel secundario, cuyos salarios, vivienda y manutención quedarían a cargo de la comunidad. El mandato contenido en el acuerdo de 2004 planteaba que el rol de la educación preescolar debía estar en condiciones de formar capacidades en todos los niños en áreas urbanas y rurales, y de distintas etnias.

La educación se proporciona en tres modalidades: escolarizada, no escolarizada y semi-escolarizada; la escolarizada opera a través de los Centros de Desarrollo Infantil (CENDI) con presupuesto del gobierno federal, estatal, municipal, del IMSS o del ISSSTE. Los CENDI son instituciones que brindan educación integral a los niños y niñas desde los 45 días de nacidos hasta los seis años de edad, y ofrecen servicios interdisciplinarios; también brindan este servicio el sector privado en situaciones heterogéneas.

La modalidad no escolarizada funciona en zonas rurales, Indígenas y Urbano Marginadas, (Programas de CONAFE). En la modalidad no escolarizada se capacita a los padres de familia y miembros de la comunidad para que lleven a cabo, con los niños entre los 0 y cuatro años de edad, actividades que favorezcan y estimulen su desarrollo intelectual, social y psicomotriz; además, se les orienta en otros aspectos que benefician al niño como son los de salud, higiene, alimentación y conservación del medio ambiente. En esta modalidad se intenta que las actividades sean coordinadas con instituciones de salud o educativas de la región. Sus actividades no se rigen con el calendario escolar, y de hecho el calendario y actividades dependen del tipo de demanda de la población. Los educadores son

¹⁶ Los requisitos para trabajar como docente de preescolar, en la modalidad formal son: poseer el título de maestro de educación primaria o preescolar, licenciados en educación preescolar; bachiller o maestro de educación primaria; estudiante universitario de carreras afines. Para la selección de los educadores comunitarios, promotores o capacitadores itinerantes, se les solicita ser seleccionado por la comunidad, poseer diploma del 6° grado. Es preciso recordar que la modalidad no formal atiende a la población más vulnerable.

“voluntarios” de la misma comunidad, y no se les exige escolaridad sino ciertas características personales, y generalmente se trata de jóvenes con nivel secundario completo.

La modalidad semi-escolarizada fue creada para satisfacer la necesidad de ofrecer servicios educativos a un mayor número de niños de dos a tres años de edad, y apoyar a las madres trabajadoras que carecían de prestaciones laborales. Proveen atención y educación integral a los niños con costos bajos, con servicios entre tres y ocho horas diarias, en casas particulares o locales provistos por la comunidad. El financiamiento de estos centros se hace a través de organizaciones públicas y privadas, y el personal es voluntario aunque también trabajan asistentes educativos capacitados por la Dirección de Educación Inicial, como en el caso del Distrito Federal.

El Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe) opera en casi 32 mil comunidades de menos de 500 habitantes un conjunto de programas educativos dirigidos a niños en riesgo. En el nivel preescolar el Programa Preescolar Comunitario y las modalidades para población indígena y migrante de los centros comunitarios tienen una cobertura de 126 mil niños y niñas. Las modalidades del nivel inicial están dirigidas a niños y niñas entre tres y cinco años por 11 meses. En las comunidades estables, el rango de población no debiera superar los 500 habitantes; cuando se trata de población migrante, el servicio se instala independientemente del número de habitantes. El requisito es que exista una escuela en la comunidad en la que se implementará el programa para garantizar la continuidad del proceso educativo.

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales evaluó los criterios de selección de comunidades del programa, a pedido de la Secretaría de Educación y encontró que “Es claro que mediante el aumento de la cobertura educativa se puede contribuir a la equidad educativa. Sin embargo, vale observar de nuevo la pertinencia de incorporar en una sola matriz las poblaciones mestizas, indígenas y migrantes.” La misma evaluación considera que la selección de las áreas con mayores deficiencias educativas para decidir dónde se ubican los programas es poco clara (Bracho et al, 2008).

En la región se ha expandido el interés por resolver el problema de la cobertura de salud y capacitación de la primera infancia, a partir de la implementación tanto de programas oficiales como con participación de organizaciones no gubernamentales. Este interés parte del reconocimiento de la necesidad de proveer igualdad de oportunidades a toda la población y, al mismo tiempo, de la relevancia de su impacto sobre la futura carrera escolar de estos niños.

La referencia a los programas dirigidos a la atención de la primera infancia muestra que los recursos destinados a proveer de instituciones de calidad, con personal docente formado, con materiales adecuados, son totalmente insuficientes. Existe la tendencia a recurrir a arreglos no formalizados, a emplear docentes sin formación suficiente, a comprometer recursos de las comunidades, acciones todas que atentan contra la calidad de los servicios y finalmente, contra la posibilidad de cumplir con los propósitos que se enuncian.

La expansión de la oferta educativa se hizo a expensas de la calidad, impactando algunos indicadores de desnutrición o de salud en los niños, pero estuvo lejos de reducir las brechas de desigualdad. La oferta de servicios de primera infancia de baja calidad no permite romper la transmisión intergeneracional de privaciones, ya que en un futuro, los niños que no recibieron una educación inicial de calidad seguramente experimentarán barreras a su inclusión en niveles superiores. Uno de los temas que es necesario incluir en las propuestas para garantizar la equidad en la educación es que ampliación de la cobertura debiera contemplar programas y componentes especiales, dirigidos a atender poblaciones con características particulares, con bagajes de capital social y cultural menos desarrollados que en el caso del alumnado socialmente aventajado.

b) Nivel de Enseñanza Primaria

Desde 1990, el nivel primario sufrió cambios en términos de la duración del ciclo, pero las modificaciones estructurales fueron escasas. En Argentina y Chile la duración pasó de siete a seis años; en Brasil el nivel mantuvo cuatro años, y en el resto de los países de la región permaneció entre los cinco y los seis años (cuadro A-5). Con excepción de Colombia y Haití en el resto de los países el Estado provee enseñanza primaria gratuita (UNESCO, 2009).

En conjunto, la región ha progresado en el área de educación primaria; creció el número de niños que completa este nivel, comienzan a edades más apropiadas y la incidencia de la repitencia ha bajado. En la mayoría de los países aumentó la inversión en educación en la última década. Sin embargo, la meta de la conclusión universal del nivel primario, presente en los compromisos internacionales, aún no ha sido alcanzada.

En base a datos de encuestas a hogares UNESCO (2004) realizó una proyección hacia el año 2015 de la probabilidad de conclusión del nivel primario. La proyección que la probabilidad de concluir los estudios primarios ha mejorado notablemente, lo cual puede observarse comparando la tasa en los distintos tramos de edad. No obstante, según esta estimación, hacia el año 2015, sólo el 93,6% de los niños y niñas que hoy son menores de cinco años, el 92,1% de los que tienen entre cinco y nueve años y el 90,6% de los que tienen entre 10 y 14 años lograrán concluir este nivel educativo. Esto significa que 16 millones de niños y niñas que en el año 2000 eran menores de 15 años no completarán sus estudios primarios.

En los primeros años del 2000 la cobertura del nivel primario continuó creciendo; alrededor del año 2007 asistía el 93,2% de los niños y niñas en edad de asistir al nivel primario. Según estimación de la UNESCO (2009), en América Latina y el Caribe hay 2,6 millones de niños y niñas en edad de cursar primaria sin escolarizar.

Las diferencias entre países en tasas de asistencia al nivel primario han disminuido en la última década; en 2005, las tasas netas de asistencia al primario de siete países superaban el 95%. En cambio la tasa de asistencia al nivel primario del grupo la edad correspondiente es inferior al 95% solamente en cuatro países (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) (cuadro A-2).

En el cuadro A-3 se muestra que en la región el acceso al sistema educativo es cercano a la universalidad, exceptuando Guatemala y Nicaragua. Entre 1990 y 2005 las niñas y niños mejoraron la progresión oportuna del nivel primario en la región, del 53,1 al 78,1%; y no solamente aumentó en el 25% más pobre sino que la brecha entre los niños de menores y de mayores ingresos disminuyó a la mitad. Perú y Brasil son dos de los países en los cuales los niños y niñas del quintil más pobre tuvieron mejoras más significativas en la progresión oportuna en la carrera escolar. No obstante, persisten brechas importantes, que se intensifican en el grupo que tiene tres o más años de atraso escolar. En Nicaragua las disparidades son menores cuando se toma como referencia al grupo que cursa en la edad esperada, pero es el país que tiene el valor más alto (39%) de niños y niñas en el quintil de menores ingresos con tres años o más de atraso escolar.

A pesar que entre 1990 y 2005 aumentó la proporción de jóvenes de 15 a 19 años que concluyó el nivel primario –pasó de 79,4% a 91,6%– cerca de 4,5 millones de jóvenes no completaron este nivel educacional en el año 2007 (UNESCO, 2007). Las diferencias entre países son significativas. Los valores más altos se sitúan en 98,4% (Argentina) y el mínimo en 62,6% (Guatemala). Los países con menor cobertura, son también los que presentan indicadores de eficiencia más bajos y mayores desigualdades en las posibilidades de egreso. En Nicaragua, con datos del 2005, menos del 70% de los adolescentes concluyó el ciclo; y las cifras son menores entre los del 25% más pobre (el 44,7%) y los que habitan áreas rurales (el 53,1%). Este país, es uno de los cinco en los cuales no se redujo la brecha de término del ciclo primario, según niveles de ingreso. Los niños pobres y de áreas rurales de los países de la región Centroamericana son los más afectados en este sentido. Brasil es uno de los países con mayor incremento de la eficiencia en el ciclo primario, con un incremento de casi 20 puntos en los últimos 15 años y una significativa reducción de las brechas, aunque persisten fuertes diferencias según nivel de ingreso y ámbito geográfico (cuadro A-4).

Cuando se examinan las tasas de escolarización de la población de nueve a 11 años, las disparidades entre regiones son menores a las observadas en el nivel inicial. Esto se debe a la amplia cobertura del nivel primario. No obstante, las desigualdades interregionales son más visibles cuando el análisis se concentra en un indicador de eficiencia del sistema, como el porcentaje de niños y niñas con atraso escolar. Los niños y niñas que tienen dos o más años de atraso escolar, considerando su edad y el grado que cursan, presenta variables notablemente diferenciales según región y clima educativo de los

hogares. Las regiones más pobres, con mayor nivel de ruralidad, presencia de poblaciones originarias y con menor desarrollo económico son precisamente las que evidencian las mayores dificultades para ofrecer una educación que garantice una trayectoria escolar acorde a la esperada en la normativa.

CUADRO 8
POBLACIÓN DE NUEVE A 11 AÑOS POR REGIÓN. TASA DE ESCOLARIZACIÓN Y PORCENTAJE DE NIÑOS Y NIÑAS CON DOS O MÁS AÑOS DE ATRASO ESCOLAR, 2006

País	Región	Tasa de escolarización			% con dos o más años de atraso		
		Clima educativo del hogar			Clima educativo del hogar		
		Bajo	Medio	Alto	Bajo	Medio	Alto
Argentina 2006	GBA	99,9	99,9	99,5	8,6	5,5	1,6
	NOA	97,6	99,4	99,9	15,3	5,0	0,7
	NEA	99,3	99,7	98,6	19,3	10,0	0,6
	Cuyo	97,0	99,0	99,9	16,0	8,9	1,3
	Pampeana	99,0	99,3	99,1	17,8	4,7	1,7
	Patagónica	98,2	98,9	99,4	18,8	6,5	2,0
Brasil 2006	Sudeste	98,9	99,4	99,4	11,9	4,6	2,0
	Sur	98,9	99,7	99,9	11,2	3,8	0,7
	Nordeste	97,9	99,1	99,5	28,6	7,9	1,4
	Centro Oeste	98,3	99,4	99,9	12,6	5,8	2,4
	Norte	96,5	99,0	99,2	34,6	10,5	4,4
México 2006	Norte	93,9	98,2	99,9	9,2	4,7	1,5
	Centro	97,2	99,6	99,9	14,9	4,3	0,7
	Sur	97,0	99,7	99,7	20,3	3,4	1,8
	Ciudad de México	99,9	99,9	99,9	14,9	1,4	*
Nicaragua 2005	Managua	92,0	95,2	93,7	18,4	5,3	*
	Pacífico	90,7	98,6	99,9	23,5	8,7	*
	Central	90,3	97,4	99,9	39,9	8,1	*
	Atlántico	81,4	98,0	99,9	50,4	14,7	*
Perú 2006	Costa Norte	93,9	97,8	99,9	26,2	6,4	3,0
	Costa Centro	92,6	99,7	99,9	10,7	13,0	1,3
	Costa Sur	99,9	99,9	99,9	*	4,4	*
	Sierra Norte	96,4	98,4	99,9	26,2	13,1	*
	Sierra Centro	97,4	96,7	96,7	36,2	10,8	1,8
	Sierra Sur	95,4	97,9	99,9	24,8	5,9	*
	Selva	94,7	95,7	99,0	27,1	9,7	1,0
	Lima Metropolitana	89,5	98,6	99,9	17,6	6,5	0,9

Fuente: SITEAL (2008) Resumen Estadístico I. Totales Regionales. Buenos Aires. IIPE.

La mirada al interior de las escuelas primarias fue profundizada en un estudio comparativo que se propuso examinar el papel de las escuelas en la provisión de educación de calidad. El relevamiento incluyó algunos países de la región: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay, así como a Filipinas, India, Malasia, Sri Lanka y Túnez. Maestros de cuarto grado de primaria y directores de más de 7.600 escuelas respondieron a cuestionarios minuciosos sobre el funcionamiento de sus centros docentes, la forma en que el profesorado enseña, las condiciones de la enseñanza y los apoyos de que dispone el personal encargado de la docencia y la administración. La encuesta indagó acerca de “los antecedentes socioeconómicos de los alumnos, las características demográficas y el perfil académico de

los docentes y directores, los recursos disponibles en las escuelas y sus condiciones de funcionamiento, el tiempo destinado a la instrucción, los aspectos asociados con la administración escolar, los estilos de enseñanza utilizados en el aula y las oportunidades de aprendizaje al alcance de los estudiantes” (UNESCO, 2008:5).

Los datos muestran que la mayor parte del presupuesto educativo se asigna a salarios docentes, dejando escaso 1% para la adquisición de elementos de aprendizaje. En Perú, el 70% de los directores de escuelas correspondiente a zonas rurales, destacaron que las escuelas necesitaban reconstrucción total. En Brasil el 50% de los alumnos en pequeños poblados o zonas rurales y más del 25% de los alumnos en escuelas urbanas asistía a clase en escuelas en malas condiciones de infraestructura. En la Argentina y en el Paraguay las brechas en las condiciones de infraestructura entre áreas rurales y urbanas eran de gran magnitud.

La encuesta intentó identificar la incidencia de la pertenencia socioeconómica de los alumnos de 4to grado: en Argentina y Perú, el 20% de los alumnos asistían a escuelas en las que los docentes afirmaban que la mayoría no había recibido alimentación antes de ingresar a la escuela. En esos mismos dos países el 25% de los alumnos asistía a escuelas donde los padres de los alumnos no habían completado el nivel primario; en Brasil y Paraguay, el 50% de los alumnos estaba en esas condiciones. En Paraguay y Perú el 25% de los estudiantes asistía a escuelas donde el idioma de enseñanza no era su lengua materna; en ambos países la mitad de los alumnos concurren a escuelas donde no hay teléfono, y en Paraguay son pocos los alumnos escolarizados en centros que disponen de computadoras, mientras que en Chile sucede lo contrario.

La UNESCO (2009) identifica los grupos más vulnerables dentro de la población joven que no ingresa al sistema educativo, y que requiere de políticas focalizadas: la población indígena, la población en zonas rurales apartadas, en barrios urbanos pobres, y los discapacitados. La escasez de la oferta de servicios educativos en áreas rurales dificulta el ingreso al nivel primario, lo que se manifiesta en ingresos tardíos y deserción escolar.

Población en Áreas Rurales

En la región existen fuertes desigualdades en las condiciones de vida entre ciudades y áreas rurales; la migración rural-urbana y la internacional, sumada a la dispersión de la población han conformado en varios países un panorama de pequeños núcleos rurales con alta incidencia de pobreza. Estas condiciones significan un desafío para diseño de estrategias educativas que aseguren igualdad de oportunidades.

En Perú el 27,8% de la población vive en áreas rurales, y el 89% de la población rural habita en comunidades con menos de 500 habitantes; el 78,4 % de las personas vivía en hogares pobres y el 51% en hogares indigentes, mientras que el 70% de las personas analfabetas habita en zonas rurales, y la desnutrición crónica afecta a 1 de cada dos niños y niñas. En el ámbito rural mexicano también se observa una importante dispersión de la población. Las localidades de menos de 2.500 habitantes pasaron de 95.000 en 1970, a 155 mil en 1990, el 90% de las comunidades tiene menos de 100 habitantes. En el año 1995 había 198.000 localidades con menos de 100 habitantes.

En el caso de Nicaragua resalta la inequidad en el acceso y desempeño escolares en las zonas con alta incidencia de pobreza extrema. Entre 1998 y 2001 el analfabetismo aumentó del 40 al 44%, mientras que en Managua llega al 9%. El acceso a la escuela primaria está dificultado en las áreas rurales por la deficiente infraestructura de caminos; en los departamentos más alejados la tasa neta de asistencia no pasa de 62%, frente a más de 82% en los departamentos centrales (PREAL, 2004). Para atender las situaciones de pobreza no se han realizado inversiones significativas en infraestructura escolar; por el contrario se ha acudido a métodos “tecnológicos”, como el Programa Maestro En Casa, de enseñanza radiofónica, con el apoyo de 100 facilitadores y 13 coordinadores. Este Programa se inició en el año 2003 con el grupo Nicarao, correspondiente al tercer grado de primaria, y llegó a 2.096 alumnos de 10 municipios seleccionados. En 2004 se amplió a otra cantidad igual de estudiantes, correspondiente al cuarto grado de primaria.

Los niños que habitan las áreas rurales de la región enfrentan déficit educativos comunes: oferta escasa, infraestructura inadecuada, bajo número e insuficiente formación de docentes, carencias de insumos –textos, materiales, computadoras. Los estudios llaman la atención sobre: a) déficit de oferta, sobre todo en los ciclos superiores, b) predominio de escuelas multigrado (varios grados en una misma aula a cargo de un docente), c) déficit en la formación docente vinculada a la falta o debilidad en la capacitación específica para responder a los escenarios pedagógicos que deben afrontar; d) déficit en la infraestructura escolar y en la provisión de materiales didácticos.

Una investigación realizada por la FAO en el marco del Programa para la Educación Rural (EPR) en siete países de América Latina señala las barreras que enfrentan los niños rurales para acceder a la educación primaria de calidad: “la educación de las zonas rurales se encuentra afectada por una menor oferta y cobertura, lo que obliga a los estudiantes a tener que interrumpir sus estudios o desplazarse a los núcleos urbanos para completar su formación, algo que no siempre es posible por la falta de recursos económicos de las familias... También se puede constatar que la calidad de la educación impartida es notoriamente deficiente, tanto por la falta de medios e infraestructura como por la inadecuada formación y escasos incentivos que reciben los docentes. Además, los contenidos curriculares resultan, en muchos casos, poco o nada pertinentes para el alumnado” (FAO/UNESCO, 2004: 5)... “el sector rural se ha constituido en una suerte de núcleo duro de rezago educativo cuya expresión más crítica son las tasas de analfabetismo y en segundo lugar las insuficiencias en cobertura tanto en educación primaria como en secundaria, cuenta aparte de los menores resultados de aprendizaje”(FAO-UNESCO, 2004:35). Algunos datos de esta investigación son los siguientes:

- En el Nordeste de Brasil el 84% de las escuelas del área rural están dedicadas exclusivamente a los primeros grados de la enseñanza fundamental, la casi totalidad son unidocentes. En el Perú nueve de cada 10 escuelas tienen estas características –multigrado y aulas con un elevado número de alumnos.
- En el área rural solo un 9% del cuerpo docente posee enseñanza superior, porcentaje notablemente más bajo que el observado en las zonas urbanas (38%). A su vez, en la zona rural un 8,3% de los docentes tiene formación inferior a enseñanza media.
- Brasil. Solo un 4,7% de las escuelas rurales posee biblioteca y menos de un 1% tiene un laboratorio de ciencias.
- El 42% de las escuelas que ofrecen enseñanza fundamental de 1° a 4° grado, no poseen energía eléctrica. El 10,4% de los establecimientos que ofrecen enseñanza de 5° a 8° grado se encuentran en esta situación.

Población indígena

La población indígena comparte una situación económica y social desfavorecida; en la región existen fuertes brechas en la escolaridad (acceso, permanencia, desempeño) entre niños indígenas y el resto. También hay mayor incidencia de trabajo infantil, y tasas altas de mortalidad infantil y desnutrición. Sin embargo, no conforman un grupo homogéneo; existen fuertes diferencias en las configuraciones sociales y culturales, por lo que las políticas de integración hacia estos pueblos debieran necesariamente respetar la diversidad (CEPAL, 2008). Los países con población indígena joven son el Estado Plurinacional de Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá y Paraguay. En cambio las edades de los pueblos indígenas de Brasil y Chile son más maduras.

La enseñanza bilingüe intercultural no tuvo un tratamiento uniforme en las reformas educativas de los años noventa. La educación bilingüe logró establecerse como una parte del sistema educativo y con relativa autonomía en los países con alta presencia indígena y organizaciones indígenas fuertes. En cambio en países con menor presencia de población indígena organizada la educación indígena tiene menor autonomía y visibilidad (Abram, Matthias L. 2004).

En Guatemala, el Estado Plurinacional de Bolivia y Ecuador se convirtió en la parte más dinámica del sistema educativo. En México, la educación indígena está organizada con entidad propia. En Perú, la

ley de educación crea una unidad de educación bilingüe, dependiente del Ministerio de Educación y sin autonomía. Tanto en este país como en Brasil, la educación bilingüe atiende predominantemente a los niveles inicial y primario.

En **Argentina** viven 600 mil habitantes que se reconocen como pertenecientes a los pueblos originarios (1,5 % de la población; INDEC, 2007), distribuidos sobre todo en las provincias limítrofes con Paraguay, el Estado Plurinacional de Bolivia y Brasil; entre las etnias principales están los mapuche, kolla, wichi y toba. Existen diferencias importantes en cuanto a los niveles de asistencia a la educación primaria entre esas comunidades; entre los mapuche y los kolla la tasa de asistencia de los niños entre cinco y 14 años en el año 2004 era cercana al 97%, entre los wichi y los toba era cercana al 88%, mientras que entre los guaraníes que habitaban la provincia de Misiones, la tasa era del 73%. En este grupo de edad el 18% no había asistido nunca a la escuela, y la cifra se elevaba al 54% entre los que tenían más de 30 años (INDEC, 2005). El programa de atención a niños indígenas en el nivel primario tiene como principales componentes la formación de personal docente especializado, elaboración de materiales y de técnicas pedagógicas, actividades de investigación y diagnóstico de las condiciones educativas vigentes, y otorgamiento de becas escolares para el segundo nivel del primario. Hasta la actualidad este programa no ha sido evaluado.

En **Brasil** se estima que viven cerca de 500 mil personas en tierras indígenas: según cálculos oficiales y de organismos no gubernamentales la población está dispersa en pequeñas comunidades salvo pocas excepciones; se conocen hasta 180 lenguas. La educación indígena recibe un tratamiento especial por parte del Ministerio de Educación¹⁷, que definió directivas curriculares, asistencia técnico financiera a los sistemas de formación de docentes indígenas y programas específicos de enseñanza. El reconocimiento de la diferencia de las etnias ha permitido incrementar el acceso de los indígenas no solamente a las escuelas sino a la formación docente.

El Censo Escolar de 2005 identificó 2.300 escuelas indígenas en todos los Estados, municipales y estatales, con grandes heterogeneidades en la educación de los docentes. Los estudiantes indígenas se concentraban en las tres primeras fases de la enseñanza primaria en los que la edad de los alumnos era mayor que la exigida por el nivel, mientras que había una mayoría de varones (52%). Pese a lo estipulado por la ley, el Censo Escolar encontró carencias a nivel de los materiales; las escuelas carecían de materiales didácticos diferenciados, una parte importante de los edificios funcionaban en locales ad-hoc (como galpones por ejemplo), carecían de conexión con la red eléctrica o de agua. El programa Bolsa Familia estaba presente en el 44% de las escuelas.

Entre 1999 y 2005 aumentó el número de estudiantes y de escuelas indígenas en parte por la creación de nuevas escuelas pero también porque escuelas que funcionaban previamente fueron reconocidas como escuelas indígenas; el progreso escolar por otra parte refleja el éxito de la formación de docentes que permitió dar clases en los niveles superiores del primario. Entre 1999 y 2005 aumentó la proporción de docentes con más años de escolaridad. En cambio, no se encontraron mejoras en la provisión de materiales específicos de enseñanza para esas escuelas.

Perú cuenta con un importante contingente de población indígena; según el Censo de Población de 1993, un 18% de la población hablaba por lo menos una lengua indígena (se contabilizan por lo menos 60 lenguas nativas en el país). En el año 2000, el 14% de los niños y jóvenes en edad escolar y el 29% de los que habitaban áreas rurales eran bilingüe o monolingüe indígena. Los datos muestran que la población indígena concentra una serie de desventajas: ubicación geográfica, mayor incidencia de pobreza e indigencia, y desigualdades de género que se manifiestan entre otras esferas en la educativa. Existen evidencias que, en las poblaciones rurales de área andina y amazónica, la tolerancia a la repetencia de las mujeres es menor; por lo tanto cuando las niñas repiten se las separa de la escuela con más frecuencia que a los varones. Los niños indígenas se concentraban en áreas de extrema pobreza, y los relevamientos para el año 2006 encontraron que el 92% de estos niños que cursaban el nivel primario eran pobres, y el 42% indigentes (PESEM, 2002-2007). Documentos oficiales señalaron que en el

¹⁷ Siguiendo las directivas de la Constitución de 1988, la Ley de Educación Nacional, la Convención 167 de la OIT.

período 2002-2006 persistían las brechas educativas según etnia: el rezago, la repitencia y el abandono escolar eran más elevados entre niños indígenas (PREAL, 2006), siendo menor la permanencia y más alta la repitencia.

En **México** la mayoría de los indígenas vive en localidades rurales pobres, pequeñas y aisladas, donde no ha llegado la expansión educativa. Las reformas educativas han incorporado la idea de antropólogos sociales de implementar la enseñanza en las lenguas originarias. En las estadísticas nacionales, la población indígena es identificada a través del idioma. La información censal muestra que durante las primeras cuatro décadas del siglo veinte el 15% de la población mayor de cuatro años hablaba un idioma indígena para llegar al 6% e el año 2000, lo que se explica por el uso decreciente de la lengua originaria entre los más jóvenes, y la pérdida de identidad étnica a través de las migraciones hacia áreas urbanas. En 1995 ocho de los 10 estados que tienen la mayor proporción de hablantes de lenguas indígenas, tienen los índices más altos de marginalidad.

En 1960 solamente el 7% de los niños entre 12 y 14 años que sólo hablaban español habían terminado la primaria, cifra que era del 2% entre los niños indígenas. A partir de la irrupción de movimientos indigenistas en 1994 la inequidad social y étnica entró en la agenda pública; evidencias sobre diferencias en acceso y resultados educativos entre áreas rurales con alta proporción de población indígena y las áreas urbanas surgieron con fuerza, y estimularon la elaboración de programas educativos y programas sociales para atender la problemática y los conflictos emergentes.

Si bien las tasas promedio de abandono, reprobación y repitencia de niños indígenas entre 2003 y 2008 cayeron, las brechas respecto del desempeño de los no indígenas se mantuvieron altas. El indicador de deserción que utiliza la Dirección Nacional de Educación Indígena es “el abandono escolar durante el transcurso del ciclo escolar y el cambio de un período escolar a otro, independientemente de que los alumnos hayan aprobado o no” (Prontuario Estadístico 2007-2008: 34). La tasa promedio de abandono de los niños indígenas duplicaba la prevaleciente entre los niños no indígenas (en 2008, 3 y 1,5 respectivamente). El indicador de reprobación “mide a los alumnos que al concluir el ciclo escolar no obtuvieron los conocimientos necesarios para acreditar el acceso al siguiente grado escolar” (Prontuario Estadístico 2007-2009:35). A pesar que entre 2003 y 2008 la tasa de repitencia cayó entre los niños indígenas, su valor aún duplica el de los niños no indígenas. Un movimiento semejante se dio en las tasas de finalización del ciclo; si bien aumentaron, continuaron alejadas del valor del resto de los niños.

En números absolutos el alumnado que concurría al nivel primario en el ciclo 2003-2004 se mantuvo constante (UNESCO-IBE, 2006) tanto entre niños indígenas como no indígenas. Aumentó la proporción de alumnos que, finalizado el nivel primario, ingresaban en el secundario.

Observaciones

Las reformas educativas no introdujeron modificaciones sustantivas en el ciclo primario; en la mayoría de los países de la región aumentó la inversión en el área educativa, y se expandió el número de alumnos que finalizaron este nivel, si bien la meta de conclusión universal del nivel primario no ha sido cumplida aún. Mientras que las políticas de expansión de la matrícula han permitido ampliar el acceso a la educación primaria, en Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua la tasa de asistencia permanecía por debajo del 95%.

Las brechas en el acceso y terminación del nivel primario entre niños de hogares con altos y bajos ingresos han disminuido; en cambio, persisten amplias diferencias en términos de atraso escolar entre los niños de distintos estratos de ingresos. En los países con importantes contingentes de poblaciones indígenas, que habitan en áreas rurales dispersas, ha habido avances en el diseño e implementación de programas educativos oficiales. En la región aún queda pendiente en la agenda educativa la provisión de servicios educativos de calidad en áreas rurales.

El balance del nivel primario indica que persisten desigualdades en los indicadores de desempeño, principalmente repitencia, abandono y terminación del ciclo, entre comunidades rurales y urbanas, niveles socioeconómicos, etnia y raza. El desafío es lograr la universalidad desarrollando una oferta que garantice la calidad para todos y todas.

c) Nivel de Enseñanza Media

El debate alrededor del nivel secundario no está cerrado; durante el período de las reformas de los años noventa primó un discurso que proponía cambios estructurales en la organización de los sub-niveles al interior del nivel, y también una reorientación de la formación impartida. Las críticas tacharon la organización del nivel secundario como “obsoleta”: había una diferenciación entre la formación de jóvenes que ingresarían en la universidad y aquellos que eran potenciales técnicos a ser demandados por los sectores económicos. Se argumentaba que los sectores económicos habían reorientado la demanda de trabajadores, la vieja escuela técnica no formaba a sus alumnos en las “nuevas competencias” demandadas por la nueva economía. No tenía sentido continuar con la división entre educación para la universidad y educación técnica. Braslavsky (2000) en ocasión de la reunión de Dakar señalaba que en la mayor parte de los países las escuelas medias “fueron perdiendo capacidad formativa”.

Se enfatizó la importancia de transformar los sistemas educativos para que la población pudiese “adquirir los códigos de modernidad”, entendidos como “el conjunto de conocimientos y destrezas necesarios para participar en la vida pública y desenvolverse productivamente en la sociedad moderna” (Franco y Espíndola, 2000). Esto implicaba que mediante el desarrollo de estas capacidades los individuos estarían en condiciones de “incorporarse creativamente en las nuevas formas de producción y de participar con eficacia comunicativa en espacios de negociación y de toma de decisiones” (Franco y Espíndola, 2000). En esa dirección las propuestas para el nivel incluyeron reestructurarlo para facilitar la incorporación y permanencia de todos los jóvenes en instituciones educativas, flexibilizar y actualizar los contenidos, lo que se lograría invirtiendo en infraestructura y materiales, capacitando los docentes y previendo programas especiales para la población pobre y marginada.

Las reformas llevadas a cabo en Argentina y en Brasil reemplazaron la educación técnica con la implantación de nuevo currículo; se implementó un nivel de enseñanza media de tres años de duración, incorporada a la educación básica, que continúa luego con tres años, no obligatorios en los que se avanza en alguna especialización. Dentro de esta lógica, se propuso una enseñanza media con una estructura curricular única en todo el territorio nacional, mientras que una parte de los contenidos curriculares quedaría como responsabilidad de cada escuela (25% en Brasil, 15% en Argentina) que está orientada a atender las demandas específicas regionales o locales.

Este cambio curricular se proponía en un modelo que suponía una escuela abierta a la comunidad, que cuenta con personal docente con capacidades para la adecuación curricular y con recursos pedagógicos que permitan la aprehensión del conocimiento. Articulación del conocimiento, capacidad de llevar a cabo proyectos pedagógicos e investigaciones y procesos de evaluación que permitan el monitoreo y la definición de procesos formativos son ejes centrales en esta estrategia. Este tipo de organización del nivel medio, supuso en ambos países, una desestructuración o debilitamiento del sistema de educación técnica. En el caso de Argentina fue prácticamente total, por la disolución del organismo específico de gobierno y el financiamiento.

En Brasil, en 1997, se lanzó el plan de reforma de la educación técnica; el diagnóstico oficial planteó que como las escuelas técnicas eran gratuitas el proceso selectivo era muy competitivo por lo que generalmente accedían solamente alumnos pertenecientes a las clases medias que no buscaban preparación para el trabajo sino una preparación preuniversitaria de calidad. Más de la mitad de los alumnos que finalizaban las escuelas técnicas ingresaba en carreras universitarias, mayormente humanísticas. A partir de esta evidencia de inequidad, el Ministerio de Educación promovió la separación formal de la enseñanza técnica de la regular de segundo grado, para que los alumnos interesados en ingresar a la universidad podrían cursar solamente la parte académica. Esta propuesta fue muy criticada porque reducía la formación de los estudiantes menos favorecidos, y les quitaba la formación humanística. La legislación pasó a ser ofrecida en articulación con la enseñanza regular, pudiendo ser realizada en escuelas, en instituciones especializadas o en los ambientes de trabajo.

Este tipo de reformas fue llevado a cabo al mismo tiempo que crecía la matrícula, y aumentaba la desigualdad social entre los jóvenes mientras se limitaba la diversidad de la oferta educativa; actualmente se está revisando la estructura de la enseñanza media. El rol de la educación técnica y el tipo

de formación que debe brindar es uno de los ejes del debate actual; Argentina y Brasil, han revisado las reformas de la educación media y en ambos países se han creado instancias de gestión y/o financiamiento específico para esta modalidad. En la línea de restaurar los contenidos de la educación técnica en el año 2004 Brasil restituye la figura de la educación técnica integrada a la enseñanza media, con matrícula única e incremento de la carga horaria del plan de estudios. Argentina en el año 2005, promulga la ley de educación técnico profesional, en línea con la finalidad de fortalecer, reordenar y articular las ofertas del área, devuelve a los planes de estudio de la educación media técnica la duración mínima de seis años vigente con anterioridad a la Reforma, y crea un fondo nacional para este tipo de educación.

En el nivel secundario se está lejos de las tasas de asistencia que se observan en la educación primaria. La comparación entre América Latina y los países desarrollados indica que la región alcanzaba en el año 2000 los niveles de cobertura que los países desarrollados tenían en 1970. Pero este retraso debe ser enfrentado en un contexto significativamente diferente al que existía hace tres décadas, particularmente en lo que se refiere a los procesos de universalización de los bienes y servicios sociales (Tedesco y López, 2002).

La baja secundaria tiene una duración que oscila entre dos y cuatro años y en la mayor parte de los países es obligatoria. La alta secundaria, en cambio, predomina como un ciclo no obligatorio, aunque los países que sancionaron recientemente leyes de educación, como Argentina y México han extendido la obligatoriedad todo el nivel medio.

En América Latina, en promedio, el 93,6% de los jóvenes están incorporados al sistema educativo, pero sólo el 68,7% concurre a establecimientos de nivel medio. Esta diferencia, está indicando altas tasas de repitencia en el nivel primario (cuadro A-5). La progresión oportuna para todos y todas es uno de los desafíos pendientes de los sistemas educativos en América Latina. No obstante, la situación ha mejorado en la última década. El sistema retiene en mayor porcentaje a los adolescentes y, a la par, se ha incrementado la tasa neta de asistencia a baja secundaria.

La heterogeneidad entre los países es mayor aún que en el nivel primario. La tasa neta de asistencia oscila en un rango que va de 76,8% (Argentina) a un mínimo de 33,9% (Guatemala). Los países con menor extensión del nivel medio, como Nicaragua y Honduras, son también los que presentan una situación más inequitativa cuando se comparan las tasas urbanas y rurales.

Argentina, con un temprano desarrollo del nivel medio no presenta variaciones de importancia en los últimos 15 años. Perú y México han evidenciado un importante extensión en la cobertura del nivel medio, con un incremento de más de 35 puntos porcentuales, en ambos países se observa una disminución de la brecha urbano-rural (ver cuadro A-5).

La tasa de asistencia al nivel medio desciende bruscamente cuando se analiza la alta secundaria, ya sea que se considere a la población que asiste a la escuela o a la alta secundaria. Los bajos niveles de asistencia están señalando déficit a lo largo de la carrera escolar. En la mayor parte de los países la alta secundaria no es obligatoria, Argentina a partir de 2006 ha extendido la obligatoriedad, lo mismo sucede en Chile y la República Bolivariana de Venezuela (UNESCO, 2005).

La conclusión universal de la baja secundaria, meta complementaria propuesta en los ODM, presenta serios desafíos para alcanzarla. En el año 2005, en promedio en la región el 71% de los jóvenes de 20 a 24 años ha concluido ese ciclo. Las posibilidades de finalizar la baja secundaria es notoriamente diferencial entre los países, Chile es el que muestra una mejor posición (94,4%), en el otro extremo se ubica Honduras, donde menos del 30% de los jóvenes ha alcanzado la finalización del ciclo (cuadro A-6).

Los diferenciales en la finalización de la baja secundaria según el nivel de ingreso del hogar se han mantenido en el tiempo. En América Latina cuatro de cada diez jóvenes del quintil de menores ingresos finaliza la baja secundaria, mientras que en el quintil de mayores ingresos la relación se ubica en nueve de cada diez. La brecha que se observa en la finalización, notoriamente más alta que la existente en la tasa de asistencia, está mostrando mayores niveles de repitencia y abandono en los

sectores más pobres. La ampliación de la cobertura no es suficiente, es preciso fortalecer las políticas y programas que permitan generar condiciones de igualdad en la carrera escolar.

Siguiendo el análisis en el mismo grupo, pero ahora considerando la finalización de la educación media en su totalidad, queda en evidencia que la brecha está lejos de reducirse, a pesar de los avances en los últimos años. A comienzos de la década, solo el 8% de los jóvenes de 20 a 24 años finalizaba el nivel medio, el valor se ubica ahora en el 20,5%. Los bajos niveles de egreso del nivel medio son preocupantes. La finalización del nivel medio es un fuerte condicionante para el ingreso al mercado de trabajo en puestos de calidad. En Nicaragua, un país con alto nivel de pobreza, algo más que una cuarta parte de los jóvenes logra egresar del nivel medio. Esto condiciona las posibilidades del país para insertarse en una economía globalizada, y a la vez actúa como limitante para generar condiciones para aumentar la inversión social; reproduciendo así el círculo de pobreza (cuadro A-7).

En Perú, de acuerdo con el Ministerio de Educación, entre 2002 y 2007 aumentó la cantidad de alumnos que acceden al secundario, sobre todo en regiones rurales, ya que la creación de escuelas responde a iniciativas comunitarias. Sin embargo, también creció la deserción del nivel secundario; las razones aducidas por los adolescentes entrevistados (PREAL, 2007a) son las dificultades económicas, la no preferencia por el estudio y la realización de quehaceres en el hogar, mientras que en las zonas rurales, surge la necesidad de trabajar como factor explicativo. En el año 2006 la mitad de los adolescentes entre 12 y 16 años en zonas rurales declaraba trabajar.

Uno de los desafíos a enfrentar para avanzar en políticas de equidad es la definición de estrategias que aseguren una educación de calidad en el ámbito rural y que contemple la diversidad. El 25% de los poblados en la zona rural carece de escuelas secundarias. La extensión de la cobertura en el ámbito rural fue realizada con una oferta mayoritariamente unidocente, lo que afecta la calidad de la educación. El plan educativo se propone una ampliación y fortalecimiento de la cobertura, que incluye la construcción de escuelas y la ampliación de las escuelas rurales que hoy ofrecen primaria para atender los primeros años de la enseñanza media. En este nivel se propone asegurar la polidocencia (Ministerio de Educación de Perú, 2007).

En Argentina, los diagnósticos oficiales (Ministerio de Educación y Cultura, 2007) señalan una disminución de la tendencia expansiva de la matrícula de educación secundaria. Parte de la disminución de la matrícula de educación común puede explicarse por el traslado de alumnos desde la educación común a la educación de adultos. La oferta de programas de adultos con menor duración puede facilitar los niveles de egreso del nivel medio, pero es preciso contar con herramientas que permitan un monitoreo de la oferta para asegurar una educación de calidad.

Las reformas educativas durante los años noventa, con una descentralización de la gestión a nivel de las provincias, derivaron en múltiples estrategias de organización escolar. Antes de la aplicación de la ley, todas las provincias tenían una estructura uniforme, con primaria de siete años y una media de cinco o seis años de duración. La nueva ley de educación proponía una educación general básica de nueve años, con una organización en tres ciclos, y una media (polimodal) de tres años. La insuficiencia de recursos para la adecuación de los sistemas educativos provinciales, supuso múltiples estrategias provinciales. La nueva ley, avanza para buscar una uniformidad pero, teniendo en cuenta los condicionantes de base, propone dos modalidades, una organización de dos ciclos de seis años, o el regreso a la organización anterior (7 y 5).

Los déficit de recursos suelen traducirse en la creación de ofertas de menor duración (“escuelas incompletas”). Este es un aspecto importante para analizar en estrategias de reducción de la desigualdad. La transición de una escuela a otra aumenta las posibilidades de deserción, cuando este tipo de oferta se concentra en la atención de la población vulnerable, los riesgos se incrementan. En Argentina la fragmentación de la oferta escolar “determina una inclusión inequitativa e injusta” (UNESCO, 2005).

La segmentación de la oferta es un problema común en la región. Los diagnósticos en el área rural señalan estos problemas. Un estudio de la FAO sobre educación rural destaca esta problemática, “señalando que los estudios dan cuenta de la realidad dominante en los establecimientos educacionales

latinoamericanos en términos de la presencia de la escuela primaria, incluso incompleta, en las zonas rurales de la mayoría de los casos estudiados. Aún cuando se logre llegar a una oferta de educación primaria completa en la mayor parte de los países, la notable ausencia de oferta de educación secundaria es un fuerte freno al desarrollo educativo del continente, a la equidad social y a las oportunidades educativas de los jóvenes rurales” (FAO/UNESCO, 2004).

Los países con menor nivel de urbanización y mayor nivel de pobreza son los que presentan menor cobertura y menor tasa de finalización del nivel medio. Las diferencias son más marcadas en la baja secundaria, debido a que este ciclo es el que ha tenido mayor expansión en la última década, ampliando la cobertura a los sectores de menores ingresos (cuadro A-8).

CUADRO 9
POBLACIÓN DE 15 A 17 AÑOS. TASA DE ESCOLARIZACIÓN Y PORCENTAJE
DE ADOLESCENTES CON DOS O MÁS AÑOS DE ATRASO ESCOLAR

País	Región	Tasa de escolarización			Porcentaje con dos o más años de atraso		
		Clima educativo del hogar			Clima educativo del hogar		
		Bajo	Medio	Alto	Bajo	Medio	Alto
Argentina 2006	GBA	70,5	87,0	96,9	31,6	23,7	9,1
	NOA	58,9	82,8	96,1	53,3	30,9	7,0
	NEA	70,6	86,5	97,5	59,7	37,0	15,8
	Cuyo	61,3	80,8	95,1	39,1	26,5	8,5
	Pampeana	58,9	81,4	98,6	42,6	27,9	8,0
	Patagónica	73,0	92,3	91,4	59,6	50,7	13,7
Brasil 2006	Sudeste	76,4	88,5	97,9	19,8	8,3	2,0
	Sur	72,3	83,7	97,0	18,9	8,3	2,1
	Nordeste	75,1	86,7	96,4	46,7	17,3	3,9
	Centro Oeste	75,5	86,4	96,1	28,3	13,8	1,8
	Norte	70,8	86,8	96,4	46,1	20,0	5,0
México 2006	Norte	49,5	60,6	89,0	40,1	13,2	3,8
	Centro	42,5	65,8	94,1	30,7	15,3	4,2
	Sur	49,0	71,8	94,7	33,6	17,5	5,6
	Ciudad de México	42,3	78,4	90,3	53,5	23,4	7,8
Nicaragua 2005	Managua	57,2	81,1	95,4	51,1	37,0	18,5
	Pacífico	51,2	75,3	96,2	45,7	27,0	9,6
	Central	40,6	77,7	97,6	66,9	23,8	20,7
	Atlántico	45,1	74,5	91,8	82,6	48,2	7,9
Perú 2006	Costa Norte	49,7	67,8	76,5	28,0	22,2	11,9
	Costa Centro	56,7	71,8	80,0	28,0	28,0	8,6
	Costa Sur	67,1	89,2	82,8	19,8	26,2	12,6
	Sierra Norte	53,3	77,4	83,2	53,4	38,9	19,0
	Sierra Centro	63,3	78,0	78,9	56,3	27,6	14,2
	Sierra Sur	73,9	82,6	83,1	62,4	29,0	19,0
	Selva	52,4	66,5	80,2	61,1	40,3	12,7
Lima Metropolitana	84,8	73,8	82,1	39,0	20,1	6,0	

Fuente: SITEAL (2008) Resumen Estadístico I. Totales Regionales. Buenos Aires. IYPE.

El análisis de la situación educativa de la población de 15 a 17 años en el año 2006 pone en evidencia los desafíos que enfrentan los países de la región para asegurar una educación de calidad para todos y todas. Este grupo permite observar fuertes disparidades en la tasa de escolarización y el porcentaje de jóvenes con atraso escolar. La menor extensión de la cobertura en la educación media y el abandono escolar son dos dimensiones que están presentes entre los factores explicativos de estas diferencias.

Las brechas regionales en la tasa de escolarización son mayores a las observadas en el grupo de nueve a 11 años. Por otra parte, el incremento del porcentaje de jóvenes con atraso escolar señala los altos niveles de repitencia que aún están presentes. Nuevamente, son las regiones más desfavorecidas las que presentan los valores de escolarización más bajos y también las brechas más altas según el clima educativo del hogar.

La oferta de enseñanza media indígena es también otro de los desafíos, en general la educación bilingüe se limita al nivel primario. Argentina, salvo algunos programas de bilingüismo, no ha desarrollado una política de educación que contemple los derechos de los pueblos originarios. En México la educación indígena se ha concentrado exclusivamente en la educación primaria; en los niveles posteriores de educación, “los alumnos indígenas cargan con las siguientes desventajas: no lograron dominar el español porque no se partió de un buen dominio de la lengua propia; tuvieron una educación deficiente y por lo mismo no dominan muchas de las habilidades necesarias para seguir estudiando; si continúan a la secundaria, tienen serias dificultades para aprender; al llegar al nivel medio superior, o incluso al superior, se enfrentan con exámenes de admisión que los indígenas aprueban mucho menos que los no indígenas” (CONAFE, 2005). Recientemente, se han creado nuevas instituciones relacionadas a estos, que aún no han sido evaluadas. En el año 2004, se creó la primera de nueve universidades interculturales, ubicadas todas ellas en zonas con población densamente indígena y, aunque no exclusivamente, sí privilegiadamente para los indígenas. Estas instituciones buscan formar cuadros para el desarrollo económico, lingüístico y cultural de las regiones en las que se encuentran insertas. En el año 2006, 16 escuelas normales comenzaron a ofrecer una licenciatura en educación primaria intercultural bilingüe. Esta licenciatura suponía cursar al lado de otros futuros maestros, de origen mestizo, alrededor del 85% de un tronco común de materias, con un enfoque intercultural para todos. Pero no se ha extendido a todos los estados que tienen población indígena. Tampoco está, al parecer, recibiendo los apoyos necesarios.

En el caso de Nicaragua aún queda fuera de la escuela secundaria un número importante de adolescentes; la deserción y la repetición son altas, principalmente en el primer año de secundaria. Las tasas de matrícula en secundaria aumentaron entre el año 2000 y el 2006, del 34 al 44%, y el crecimiento fue protagonizado más por las adolescentes. Pese a este incremento el 50% de los jóvenes entre 13 y 17 años no ingresaron al nivel secundario. La deserción está vinculada con el trabajo de los jóvenes; el 48,5% de los jóvenes entre 13 y 17 años que trabajan no asisten a la escuela. En el año 2005 solamente el 40% de los alumnos que ingresaban finalizaron el nivel secundario. La gravedad de la situación se refleja además en el elevado índice de analfabetismo en la población de 15 años, que llegaba al 22% en 2005 (PREAL, 2007). Las políticas educativas se han concentrado sobre todo en el nivel primario, mientras que el nivel secundario no ha sido objeto de políticas consistentes en el tiempo, particularmente en lo que hace a la infraestructura, o a la capacitación y salarios de los docentes.

En Brasil la evolución de la matrícula en los últimos cinco años ha llevado a que hoy haya algo más de 8,9 millones de alumnos en el tramo medio de la educación. La demanda de educación media fue atendida por los gobiernos federales, abriendo espacios educativos en horarios nocturnos en los edificios de las escuelas de educación fundamental. Estos cursos suelen tener horarios más reducidos que los diurnos. Uno de los objetivos que se propone el nuevo plan de educación es reordenar la oferta, para asegurar plazas suficientes a la par que se incrementa la oferta de más de cuatro horas de duración. Como podemos observar en el siguiente cuadro, el Nordeste, una de las regiones más pobres es la que tenía menor proporción de la matrícula con cuatro horas o más (40%), este valor contrasta con el observado en el Sudeste (una de las más ricas), aquí más del 74% de los alumnos recibe más de cuatro horas. En el año 2006 se ha reducido la brecha, pero continúa siendo importante.

Para ampliar la cobertura del nivel secundario, mientras Brasil optó por la propuesta de reducción horaria para atender la demanda, en México la principal estrategia de expansión –sobre todo adoptada en los estados más pobres– fue la **telesecundaria**. Fue diseñada para atender la demanda de Educación Media en zonas rurales en las que por razones geográficas y económicas no es posible el establecimiento de institutos regulares y técnicos. A diferencia de otras escuelas secundarias, imparten la enseñanza mediante videos sobre distintas materias que se reciben vía satélite. Los alumnos reciben estos videos durante el tiempo de clase y parte del tiempo lo dedican a resolver ejercicios; tienen un solo maestro para todas las materias. La telesecundaria reúne características de la educación escolarizada y la educación a distancia. Una quinta parte de las telesecundarias funcionan solamente ya sea con uno o dos docentes (uni o bidocentes), y en algunos Estados más pobres la proporción supera el 50%. En el año 2002, cerca del 46% de las escuelas de telesecundaria atienden entre dos y cincuenta alumnos. Esto supone un crecimiento que duplicó la matrícula existente en el año 1993 y 1994. La educación media general en cambio pasó de 2,6 millones en 1993 a 2,8 millones en 2002. El incremento de la matrícula de la modalidad de telesecundaria explica casi la mitad del crecimiento del nivel medio en México. Los planteles de telesecundaria unidocentes y bidocentes representan un 20% del total de las mismas a nivel nacional y varía significativamente la cantidad de estas escuelas entre los Estados.

Sin embargo, en general esta modalidad presenta indicadores más bajos de egreso, mayor incidencia de abandono y bajos resultados en las pruebas de calidad (Weiss, Eduardo, Quiroz, Rafael y Del Real, Annette Santos, 2005). La evidencia reciente sugiere que los alumnos en las escuelas telesecundarias tienen peor desempeño que los alumnos en otras escuelas secundarias, aun después de controlar las características individuales y las de los padres. Además, de las dificultades pedagógicas que implica atender a más de un grado, los profesores en estas escuelas enfrentan problemas que afectan su funcionamiento regular, como una infraestructura inadecuada o la falta de equipamiento, ya que éstas carecen en ocasiones de los recursos mínimos indispensables para operar, es decir, no cuentan con luz eléctrica, televisores, decodificadores, antenas y además, los materiales didácticos no son suficientes (Panorama Educativo de México 2007).

Las escuelas secundarias generales tienen más infraestructura escolar y cada materia es impartida por un maestro especializado. Las escuelas secundarias técnicas también tienen un maestro especializado que enseña cada materia, la enseñanza se enfoca en la educación tecnológica, generalmente relacionada con las actividades económicas particulares de la región.

Recientemente se ha puesto en Programa para el Fortalecimiento del Servicio a la Educación Telesecundaria, que parte de una evaluación externa realizada en el año 2007. Las metas que se han establecido incluyen aumentar la dotación de equipamiento tecnológico, fortalecer la capacitación de los docentes y ampliar la provisión de material didáctico. Aspectos que han sido críticos durante las últimas décadas.

Observaciones

La extensión de la matrícula de la educación secundaria ha sido parte del compromiso de Dakar de EPT y de la meta de equidad e igualdad de género. El acceso al nivel post-primario continúa siendo limitado para los jóvenes debido a su carácter altamente selectivo y dada la desigual distribución de oportunidades y competencias entre los jóvenes de menos recursos. La transición al nivel secundario requiere que exista obligatoriedad. Las tasas netas de enrolamiento en el secundario en América Latina aumentaron entre 1999 y el 2006 de 57 a 91% (UNESCO, 2009), pero la organización del nivel debe ser reformulada; actualmente es uno de los puntos que se debate, en particular, las brechas en la definición de una oferta que permita atender la diversidad de demandas.

No es suficiente un aumento de la cobertura, se requiere de una oferta que contemple las dimensiones de la calidad: equidad, relevancia y pertinencia. El riesgo es que el sistema esté abierto a todos y todas mientras continúe transmitiendo contenidos que perpetúan los mecanismos de selección social. En la actualidad continúa vigente el acuerdo sobre la centralidad de la escuela en el proceso de enseñanza aprendizaje. Un sistema que se expande, requiere de recursos financieros suficientes y de profesionales docentes con recursos pedagógicos para enfrentar los desafíos de la diversidad.

Desde el ámbito educativo, otro de los desafíos que se señalan es la necesidad de introducir cambios en la cultura escolar, lo cual requiere trabajar sobre valores y percepciones que están presentes en las relaciones interpersonales en las escuelas. El proceso de enseñanza en escuelas rurales, o con población indígena, y en general con alumnado en situación de vulnerabilidad social requiere fortalecer la formación de las capacidades de docentes y autoridades educativas, para interactuar con el alumnado y la comunidad. Por otra parte es importante atender a las consecuencias de la orientación de las políticas educativas y sociales, que priorizaron “subsidios a la demanda”, sin atender necesariamente la reestructuración de la oferta.

d) Alfabetización

El analfabetismo es la máxima expresión de vulnerabilidad educativa. El alfabetismo ha sido, a su vez, frecuentemente calificado como “derecho humano fundamental”. Su razón de ser es que constituye un bien inestimable para el individuo y para la sociedad en su conjunto. El nivel de alfabetismo es uno de indicadores del estado del desarrollo humano en un país (Rivero, 1999). Hay estrecha correlación entre vulnerabilidad y coincidencia entre mapas donde se ubican las poblaciones más pobres y los que corresponden a la población analfabeta y sin instrucción suficiente. El analfabetismo está asociado con niveles de pobreza, lugar de residencia, etnia, lengua, sexo y edad.

Las reformas educativas de los años noventa –con excepciones– se enfocaron prioritariamente a la educación formal de niños y niñas. Los programas de alfabetización no ocuparon un lugar central, y tienen escasa prioridad en los presupuestos educativos en la región. “En las últimas tres décadas, sólo 3% o menos de los presupuestos educativos ha sido gastado en programas dirigidos a los adultos”. Esta baja inversión se hace aún más patente en otros países de la región en donde alrededor de dos tercios de las poblaciones rurales son analfabetas y donde es común que los gobiernos gasten sólo 1 o 2% de sus presupuestos educativos en la educación de adultos. Alguna evidencia disponible de los países muestra que esta situación ha cambiado poco, y en algunos casos ha empeorado” (UNESCO, 2003).

Actualmente existen cerca de 40 millones de personas analfabetas absolutas en América Latina (alrededor del 12% de la población total) y unos 110 millones de adultos y jóvenes que no cuentan con una Educación Primaria completa, exige a la comunidad latinoamericana e internacional hacer un mayor esfuerzo, promoviendo políticas y recursos para atender la formación de esta población. Argentina, Cuba y Uruguay tienen las tasas más altas de alfabetización, siendo Guatemala la que tiene un porcentaje más bajo.

Según estimaciones de la UNESCO (2009) había aún en la región unos 36,9 millones de adultos analfabetos, lo cual suponía, pese a todo, una disminución del 7% aproximadamente con respecto a la cifra de 39,6 millones registrada en el quinquenio de 1985-1999. Se prevé que el número de analfabetos seguirá disminuyendo y que en 2015 será del orden de 31,2 millones. Debido al tamaño de su población, Brasil concentra de por sí solo más de un tercio de los analfabetos de la región (14,2 millones) y México, otro país muy poblado, cuenta con seis millones de personas que no saben leer ni escribir.

La extensión de la cobertura de la educación primaria hizo que las tasas de alfabetización entre los jóvenes llegaran al 97%. Avanzar en la alfabetización de la población adulta es fundamental para atender el concepto de educación de la Conferencia de EPT de necesidades básicas de aprendizaje “Cada persona –niño, joven o adulto– deberá estar en condiciones de aprovechar las oportunidades educativas ofrecidas para satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje. Estas necesidades abarcan tanto las herramientas esenciales para el aprendizaje (como la lectura y la escritura, la expresión oral, el cálculo, la solución de problemas) como los contenidos básicos del aprendizaje (conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes) necesarios para que los seres humanos puedan sobrevivir, desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de su vida, tomar decisiones fundamentadas y continuar aprendiendo”.

4. Los sistemas de evaluación de la calidad

Dentro de políticas educativas que se orientan a la descentralización y centran su atención en las escuelas, el desarrollo de sistemas de información es una herramienta indispensable para el diagnóstico y

monitoreo de políticas. No solo se requiere evaluar los avances, también es preciso contar con información continua para orientar el diseño de las políticas que tiendan a proporcionar a cada establecimiento escolar de los recursos (humanos y materiales) que necesita para atender las necesidades de la comunidad educativa en la que está inserta. En los países de la región, con fuerte nivel de desigualdad y alta segmentación en la oferta educativa, el fortalecimiento de sistemas de información es parte necesaria de toda estrategia tendiente a la mejora de la equidad.

Tradicionalmente, los sistemas educativos de la región han centrado la producción de información en estadísticas de matrícula (alumnos por grado, edad, sexo, repitencia y abandono). El discurso reformista, que pone eje en la calidad y equidad, demandó nuevos desarrollos. Si bien algunos países de la región, como Chile y Colombia, ya habían comenzado a aplicar pruebas de rendimiento académico, la mayor parte de los sistemas actuales se crearon durante los años noventa. En la actualidad, prácticamente todos los países de América Latina han desarrollado sistemas nacionales para la evaluación del aprendizaje (Ferrer, 2006).

Muchos de los sistemas fueron presentados como sistemas de **evaluación de la calidad**, paulatinamente dejaron de ser vistos como tales, e incorporados en los sistemas estadísticos como mediciones de **rendimiento académico**. El concepto de calidad reducido a la medición de resultados fue una de las principales críticas de los docentes en los inicios de las aplicaciones de las pruebas. En la actualidad existen ciertos consensos sobre la debilidad de los mismos para brindar insumos necesarios para la formulación de políticas que permitan mejorar la calidad educativa (LLECE, 2008b). Las principales observaciones o críticas se pueden sistematizar de la siguiente manera:

- a) Muchas de estas mediciones se han reducido al desarrollo de grandes evaluaciones nacionales centradas en el desempeño de los alumnos en áreas del aprendizaje (Lengua, Matemática, Ciencias de la Naturaleza y Ciencias Sociales). La evaluación de la calidad en muchos casos se limitó a un examen de rendimiento.
- b) Debilidad o ausencia en el uso y aprovechamiento de la información generada por los sistemas, que no se traduce en políticas. Por un lado la inversión que suponen los procedimientos de evaluación, no suelen estar acompañadas de asignación de recursos posteriores para el análisis de los resultados. En otra línea se señalan como condicionantes la ausencia de integración de los sistemas de evaluación con otras áreas de política educativa.
- c) La ausencia de definiciones consensuadas sobre el concepto de calidad educativa, que condiciona la aplicación de los resultados.
- d) La debilidad o ausencia de estrategias en la búsqueda de legitimidad política de los sistemas de evaluación, que condiciona la utilización de los resultados.
- e) La forma en que se presentan los resultados suele enfatizar la comparación en función de la realidad social de los alumnos, y es escaso o nulo el énfasis para presentar los diferenciales según los procesos educativos que ocurren en la escuela (LLECE, 2008b).

El nivel de desarrollo de estos sistemas en la región es dispar, dependiendo de las capacidades técnicas, operativas y financieras de las unidades de medición, así como de los contextos políticos dentro de los cuales se enmarcan (Ferrer, 2006). México, Brasil y recientemente Perú han creado instituciones específicas encargadas de sistemas de medición de rendimiento escolar. En el caso de Argentina, es una dependencia del Ministerio de educación nacional y en Nicaragua, que también dependía del ministerio nacional se han discontinuado las mediciones. La autonomía en las instituciones de medición es resaltada como positiva en relación a cierta independencia de las necesidades políticas de los gobiernos, se los ve como un fortalecimiento institucional que genera mayores condiciones de independencia en los criterios de evaluación. Uno de los riesgos que se señala es la posibilidad que este diseño se disocie de las áreas de decisión de política.

La organización de los sistemas de evaluación de rendimientos no solo difiere entre los países, también ha cambiado a lo largo de los últimos años. Las modificaciones introducidas, tanto en el diseño

de la muestra, como en el tipo de evaluación aplicada, deriva en que en muchos casos no pueden compararse los resultados.

Tanto Chile como México hacen uso de los resultados de las evaluaciones académicas como indicadores complementarios para la asignación de incentivos docentes. En el caso de Chile, se hace mediante el SNED, Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educativos Subvencionados, que otorga una bonificación anual al equipo docente de las escuelas que logran, entre otros desempeños profesionales, elevar el rendimiento académico de sus estudiantes respecto de mediciones anteriores. Los resultados del SIMCE (sistema nacional de medición de resultados de aprendizaje en Chile) también se utilizan para seleccionar y monitorear los logros de las escuelas que solicitan y obtienen financiamiento para los PME, Proyectos de Mejoramiento Educativo, un sistema de fondos concursables para desarrollar y ejecutar propuestas de mejoramiento institucional. En México, los docentes pueden postularse voluntariamente al programa de Carrera Magisterial, un sistema de incentivos salariales que también utiliza los resultados de las pruebas de aprendizaje nacionales como uno de los indicadores de desempeño profesional. Perú, recientemente ha iniciado un programa de Carrera Magisterial que también toma como uno de los parámetros la evaluación del rendimiento escolar.

En México, además existe un programa de carácter compensatorio vinculado a la medición de resultados. El Programa Escuelas de Calidad, orientado a centros educativos urbano-marginales. La postulación de las escuelas es voluntaria, y las pruebas son utilizadas, entre otros indicadores y evaluaciones de aprendizajes diseñadas ad hoc, para monitorear el progreso de las escuelas participantes.

Además de los desarrollos nacionales y subnacionales, en la región se han aplicado algunas iniciativas internacionales de evaluación de rendimiento, tales como a) el programa Programme for International Student Assessment (PISA), aplicado en 2000, 2003 y 2006, de la OCDE y b) los estudios de Matemática y Ciencias (TIMSS), Lectura (PIRLS) y Educación Cívica que lleva a cabo la International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA). La mayor parte de estos estudios han puesto en evidencia el bajo nivel de rendimiento de los alumnos de la región.

A nivel de la región, la OREALC/UNESCO a llevado a cabo estudios regionales (Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, LLECE), el más reciente se aplicó en 3° y 6° grados de primaria y contó con la participación de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Los resultados destacan una fuerte heterogeneidad entre los países, que es más intensa en los primeros años (3° grado). No obstante, señalan la existencia de correlación entre el nivel de ingreso del país, medido por el PBI y los resultados obtenidos.

En 3° grado Argentina, México y Brasil presentan resultados que los ubican en un valor cercano o superior a la media, según la materia evaluada. Nicaragua en cambio se ubican en todos los casos en el grupo de países con resultados inferiores al promedio. Perú, también muestra una baja performance, ubicándose en la mayor parte de las evaluaciones con valores menores al promedio. Al examinar los resultados al interior de los países, se destacan las fuertes desigualdades en los logros entre los estudiantes urbanos y rurales. Como otros estudios en esta área, el análisis de los factores asociados destaca como variables de incidencia los recursos escolares y el clima escolar.

Un estudio reciente ha trabajado con datos de los sistemas nacionales (Murillo, 2007) comparando los resultados de un conjunto de países¹⁸, las conclusiones son similares a las presentes en los estudios internacionales:

- los rendimientos promedio son globalmente poco satisfactorios. Las evaluaciones de base criterial, que toman como parámetro el establecimiento de mínimos esperados, muestran que

¹⁸ Brasil (2005), Chile (4° básico), Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Panamá y Uruguay; con datos del año 2004 para Chile (8° básico), Honduras, Paraguay y Perú. Argentina (2003), Nicaragua (2002), la República Bolivariana de Venezuela (1998), Ecuador (2000) y el Estado Plurinacional de Bolivia (2001).

gran parte de los estudiantes de la región no alcanza el nivel de desempeño mínimo esperado para el grado que cursa;

- el nivel medio muestra mayores disparidades;
- la comparación de los escasos casos que permiten analizar la evolución muestra que los avances en el rendimientos son muy escasos o nulos;
- el rendimiento varía según la zona geográfica o unidad administrativa y hay una fuerte asociación entre nivel socioeconómico y cultural de las familias y bajos rendimientos.

Muchos de los sistemas de medición de rendimiento, han incluido cuestionarios que permiten relevar información sobre las características de los alumnos, personal docente, directivos y las escuelas. Los estudios de factores asociados han señalado por un lado, el papel preponderante que tiene la situación socioeconómica de la familia en los resultados educativos. Las investigaciones realizadas apuntan a que en América Latina la incidencia de la escuela es mayor que en los países más desarrollados (Murillo, 2007).

Dentro de las variables escolares, la investigación sobre factores asociados generada en América Latina destaca como un factor asociado al rendimiento el clima escolar y de aula, la calidad del currículo y la metodología docente, el compromiso y trabajo en equipo de los docentes, la implicación de las familias y el trabajo del equipo directivo (Murillo, 2007). “La práctica totalidad de las investigaciones indican la importancia de las infraestructuras y los recursos didácticos sobre el rendimiento de los alumnos. En todos ellos se destaca la importancia de que la escuela cuente con unas instalaciones adecuadas tanto en cantidad como en educación y mantenimiento. Igualmente los estudios han encontrado que la disponibilidad y usos didácticos, tanto tradicionales como relativos a las tecnologías de la información y la comunicación marcan importantes diferencias en el logro académico de los alumnos” (Murillo, 2007). La formación docente, tanto inicial como la formación en servicio, es otro de los factores identificados como condicionante de los resultados alcanzados.

Como podemos observar, para mejorar los rendimientos educativos es condición necesaria avanzar en la equidad educativa. “La calidad de la educación en tanto derecho fundamental, además de ser eficaz y eficiente, debe respetar los derechos de todas las personas, ser relevante, pertinente y equitativa. Ejercer el derecho a la educación es esencial para desarrollar la personalidad e implementar los otros derechos”. (OREALC/UNESCO Santiago, 2007a). Este concepto incluye cinco dimensiones: equidad, relevancia, pertinencia, eficacia y eficiencia.

- **Equidad:** Una educación de calidad debe ofrecer los recursos y ayudas para que todos los estudiantes, de acuerdo a sus capacidades, alcancen los máximos niveles de desarrollo y aprendizaje posibles.
- **Relevancia:** La educación será relevante en la medida que promueva aprendizajes significativos desde el punto de vista de las exigencias sociales y del desarrollo personal.
- **Pertinencia:** El concepto refiere a la necesidad de que la educación sea significativa para personas de distintos estratos sociales y culturas, y con diferentes capacidades e intereses, de forma que puedan apropiarse de los contenidos de la cultura mundial y local, y construirse como sujetos en la sociedad, desarrollando su autonomía, autogobierno, libertad y su propia identidad.
- **La eficacia** se pregunta por la medida y proporción en que son logrados los objetivos de la educación establecidos y garantizados en un enfoque de derechos; es decir, respecto de la equidad en la distribución de los aprendizajes, su relevancia y pertinencia.
- **La eficiencia** se pregunta por el costo con que dichos objetivos son alcanzados. Por lo tanto, es definida con relación al financiamiento destinado a la educación, la responsabilidad en el uso de éste, los modelos de gestión institucional y de uso de los recursos.

Brasil y México destacan en el grupo de países analizados en relación al rol que le otorgan a la información en relación con la calidad educativa. Brasil ha desarrollado su sistema estadístico, favorecido en parte por la fuerte vinculación que han tenido las estadísticas educativas en materia de distribución de los recursos entre el gobierno nacional y los subnacionales. México ha fortalecido su sistema de evaluación, incorporando evaluaciones externas a sus programas. El Plan Nacional presentado por el gobierno peruano, incorpora en su diseño la utilización de indicadores para la medición de los avances.

a) Observaciones

En las últimas décadas se produce un incremento de la cobertura educativa. La matrícula escolar se diversificó, lo que supone una demanda heterogénea y puntos de partida diferenciados.

Tradicionalmente las estadísticas educativas se han limitado a relevar y monitorear matrícula y establecimientos o unidades educativas. La segmentación de los sistemas educativos requiere ser incorporada en el análisis, los relevamientos anuales de matrícula y docentes ya no son suficientes. Brasil ha avanzado en esta línea, incorporando datos sobre acceso a servicios y disponibilidad de material didáctico, bibliotecas, laboratorios, etc.

Hoy no se discute sobre la necesidad de evaluar el sistema educativo, pero se está aún lejos de contar con sistemas de producción sistemática de información que permita el diagnóstico y monitoreo de políticas. La evaluación sistemática y comparable de los resultados educativos es un desafío importante para la región. Se requiere de una fuerte inversión en la generación de sistemas de información continua sobre el sistema educativo, que se asiente sobre datos registrales. Pero también es preciso incorporar en la gestión educativa el manejo de las estadísticas.

D. Estrategias de políticas para la reducción de brechas educativas

Las reformas educativas de los años noventa introducen en su diseño un grupo de políticas compensatorias. En general este término suele ser utilizado para hacer referencia a políticas de discriminación positiva tendientes a compensar las desigualdades sociales y económicas de los alumnos. La idea que subyacía era que “para revertir el papel reproductor del sistema educativo en la estructura social, es necesario mejorar mucho y dar atención prioritaria a las oportunidades educativas de los hijos de los pobres. Esto se hace de diferentes maneras: la más extendida es asignar una parte de los recursos adicionales que el sector educativo recibe durante la década al mejoramiento cualitativo de las escuelas a las que asisten los niños en zonas rurales y urbano-marginales. Estos recursos se destinan sobre todo al mejoramiento de la planta física, a la dotación de materiales educativos, a la capacitación de profesores. Tal es el caso del programa de las 900 escuelas en Chile, del programa PARE en México y de otros semejantes en Argentina y Uruguay” (Reimers, 2000).

En los años noventa, el principal actor de estas políticas compensatorias fue el sector educativo. Con la llamada segunda generación de programas compensatorios –que si bien tiene antecedentes en los años noventa–, se extiende en los 2000, aparecen nuevos actores. Los programas de segunda generación, ponen el foco en el ofrecimiento de apoyos a la familia, atienden la oferta. Esta tendencia de ampliar la mirada a la problemática, ya no centrada en la escuela, sino un abordaje sectorial, también comienza a observarse en el diseño de los programas compensatorios que se aplican desde el ámbito educativo. Como veremos con mayor detalle más adelante, algunos de los programas diseñados en la actualidad le dan mayor relevancia a la interacción con otras áreas de gobierno y la comunidad.

Dentro de las políticas compensatorias se incluye un conjunto diverso de acciones que podrían ser clasificadas en tres grandes grupos:

- Fortalecimiento o ampliación de la oferta: incluye acciones de construcción y refacción de establecimientos escolares en áreas rurales y pobres.

- Apoyo a las familias y o los niños en situación de pobreza: servicios de alimentación, útiles, becas, calzado, traslado.
- Apoyo a las instituciones escolares que atienden a población vulnerable para mejorar la calidad educativa: fortalecimiento institucional, material didáctico, mejoramiento de la infraestructura y formación docente.

La presentación del CONAFE mexicano es ilustrativa de esta estructura, que fue común en muchos países de la región, ver recuadro 2.

RECUADRO 2 CONAFE-MEXICO

En México, a partir de la Ley General de Educación (1993) el gobierno federal conserva la atribución de diseñar e instrumentar los programas compensatorios, con el objeto de garantizar la obligación del Estado de propiciar la igualdad de oportunidades educativas. Se trata de una facultad que reconoce la inequidad en la distribución educativa, particularmente la que atiende a grupos en condiciones de desventaja, y de manera subsidiaria, complementa las posibilidades de las entidades federativas para atender a estos grupos vulnerables.

Estos programas no tienen como objetivo ofrecer educación, sino fortalecer a los diferentes actores e instituciones para que sea posible una educación de calidad en sectores marginados de la sociedad. Es decir, la oferta educativa formal es implementada desde la Secretaría de Educación Pública (SEP), la cual tiene el mandato de impartir educación, mientras que los programas compensatorios del Conafe desarrollan acciones que crean las condiciones para que muchas de las prácticas educativas sean posibles en contextos de pobreza.

Entre las acciones compensatorias se incluyen: Asesoría, Apoyo a la Gestión Escolar, Fortalecimiento a la Supervisión Escolar, Fortalecimiento Institucional Infraestructura Educativa, Material Didáctico, Reconocimiento al Desempeño Docente. Líneas de acción de los programas compensatorios se integran en tres ejes: a) Desarrollo de recursos humanos, b) Recursos educativos e infraestructura educativa, c) fortalecimiento institucional.

Los programas compensatorios ejecutados son los siguientes: 1) Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE), que inició en 1991, 2) Programa de Desarrollo de Educación Inicial (PRODEI), a partir de 1993; 3) Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica (PAREB), desde 1994, 4) Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE), iniciado en 1995 y 5) Programa para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica (PAREIB), a partir de 1998.

Fuente: CONAFE (2008).

Este diseño de los programas compensatorios que acompañaron las reformas, debe ser leído en el marco del proceso de descentralización y fortalecimiento del rol de las escuelas en el cual fueron diseñados; ellos complementaban la descentralización. Este menú de programas incluía la ampliación y mejoramiento de la infraestructura, dirigidos a ampliar la cobertura y a atender el estado de infraestructura de las escuelas más pobres en las regiones más desfavorecidas. En México y Argentina el Estado apoya la ampliación de la infraestructura (construcción, refacción y provisión de materiales didácticos), sin modificar la distribución de recursos de cooperación, que a veces son insuficientes. En Brasil, el FUNDEF y el FUNDEB introdujeron cambios, y también incentivos para este incremento, lo que puede contribuir a la disminución de las desigualdades. La ampliación y el mejoramiento de la infraestructura escolar continúan presente en los programas actuales.

El segundo aspecto a señalar es que la justificación de estos programas compensatorios planteaba que la mejora de la infraestructura física permitiría la superación de la segmentación de la oferta mejorando la situación de escuelas pobres. Sin embargo, la superación de la segmentación requeriría acciones de discriminación positiva, que brindaran “más a quien menos tiene”, y no una oferta que “otorga un mismo trato” a grupos desiguales. Esta dimensión no suele tener presencia en los debates educativos. Avanzar hacia una educación de calidad requiere de una oferta que atienda las necesidades diferenciales, pero en muchos de los países de la región, sobre todo en la atención de las zonas rurales y población pobre, el primer paso es avanzar hacia una igualación de la oferta.

Parece conveniente discutir esta denominación de los programas. Los programas compensatorios, en el sentido de discriminación positiva, son aquellos que atienden las desigualdades sociales y

económicas vinculadas a factores asociados al aprendizaje, que tienden a asegurar igualdad de oportunidades. Esto supone la incorporación de recursos y estrategias adicionales que permiten compensar desigualdades en las condiciones de vida. Dentro de este tipo de programas, tanto en las reformas de los años noventa como en las actuales el tipo de acciones incluidas han sido similares: Becas, atención de aspectos nutricionales y de salud, acciones tendientes a disminuir el rezago escolar, fortalecimiento institucional de las escuelas.

Este tipo de acciones supone una intervención de largo plazo, y requiere de un sistema de monitoreo que permita identificar las acciones eficaces, realizar los ajustes necesarios e identificar nuevas demandas. En el relevamiento de los programas compensatorios en educación, una de las mayores dificultades estriba en poder conocer la cobertura efectiva de los mismos y su impacto. México, en los últimos años, se distingue por la introducción de un sistema de evaluación externa de los programas y acciones.

Cuando se examinan los distintos programas ofrecidos en los países en examen, se observa que existe continuidad en las líneas de trabajo. Hay cambios en los nombres de los programas, a veces vinculados a la finalización de programas de asistencia internacional, pero continuidad en las líneas de trabajo. Todos los países tienen un componente nutricional. Aunque varía el nivel de desarrollo según las características de cada país. Un aspecto que llama la atención en la lectura de los planes educativos es la ausencia de datos vinculados a la situación nutricional de niños, niñas y adolescentes. En una región con altos niveles de pobreza e indigencia, es preciso contar con sistemas de monitoreo de la situación nutricional. No se trata solo de brindar más alimentación, sino de que la misma cubra los requerimientos nutricionales básicos.

Un tipo de acciones que parece ganar peso, es la previsión de un subsidio o ayuda para el traslado a la escuela. Brasil contaba con un programa, pero a partir del 2007 lo ha fortalecido. Argentina, lo ha incluido dentro de sus acciones, al igual que México. Uno de los factores que suele estar asociado al abandono o al ausentismo es la dificultad para atender los costos del pasaje para el transporte.

La provisión de útiles y vestimenta, también aparecen en los distintos países como acciones compensatorias. En contexto de pobreza y vulnerabilidad, brindar este tipo de apoyos materiales a los hogares puede favorecer la permanencia en la escuela.

De la lectura de los programas más recientes, se destaca la importancia que se le otorga a la atención de la primera infancia, problemática que no estaba presente en la mayor parte de los programas de los años noventa. México, Perú y Brasil han diseñado programas específicos, tanto para extender la cobertura como para fortalecer acciones que se estaban aplicando.

Por otro lado, desde los años noventa, comenzaron a desarrollarse programas de fortalecimiento institucional de las escuelas. Este tipo de programas tiene un diseño similar: las escuelas que atienden a sectores vulnerables presentan proyectos institucionales y reciben recursos para mantenimiento, infraestructura, material didáctico, etc.

El programa PARE (Programa para Abatir el Rezago Educativo) es un ejemplo de este tipo de intervención que fue común durante la década de 1990. La selección de las escuelas se realizó a través de distintos criterios de focalización. El PARE se creó para apoyar la educación primaria que se imparte en los Estados que concentran los mayores índices de rezago educativo como Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca. Entre las prestaciones previstas se incluía el mejoramiento de infraestructura, la provisión de material didáctico, incentivos y capacitación docente. Posteriormente se han implantado algunas versiones modificadas del PARE. La principal diferencia que se observa entre el diseño del programa original y el de las versiones subsecuentes consiste en que, además impulsan el crecimiento de la oferta de educación inicial y de enseñanza preescolar al considerar que de ese modo se contribuirá a mejorar el desempeño escolar de los niños, cuando éstos ingresen a la educación primaria. Actualmente, el programa se denomina Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB), se aplica en los niveles inicial, preescolar y primario de zonas marginadas y socialmente vulnerables. Incluye la donación de paquetes de útiles escolares y de auxiliares didácticos, mantenimiento de una Red

de Asesoría Técnico-Pedagógica; reconocimiento a maestros en servicio; construcción, rehabilitación y equipamiento de escuelas y anexos; y capacitación a Asociaciones de Padres de Familia en el manejo de los recursos para el apoyo de la gestión escolar. Como vemos hay continuidad en la línea de trabajo. En el diseño actual de las políticas se incorporan en algunos casos elementos de interés, pues señalan un abordaje más integral, donde el apoyo financiero es complementado por un conjunto de acciones.

- Argentina crea el: *Fondo Escolar para la Inclusión Educativa (FEIE)* que comprende apoyo económico de: a) Becas para los jóvenes que se reinseran en el sistema educativo, b) Subsidio para el desarrollo del proyecto de inclusión de cada Mesa Local, c) Subsidio para la adquisición del equipamiento escolar necesario para la realización del proyecto, d) Plus para la tarea de los facilitadores pedagógicos en la ejecución del proyecto. Este programa está incluyendo una instancia de participación de la comunidad, que forma parte de las mesas locales.
- México: Programa de Escuelas de Calidad. Enfocado a escuelas primarias públicas que atienden población marginada –principalmente urbano-marginada–, así como a telesecundarias. El ingreso de las escuelas es similar. Las escuelas que desean participar presentan, con la colaboración del director, maestros y padres de familia, un "proyecto escolar" a cinco años y un plan anual de desarrollo. El proceso de selección de las escuelas se lleva a cabo en cada Estado (por el Consejo Estatal de Participación Social) e implica la capacitación de directores y docentes, el apoyo para la elaboración del proyecto, el dictamen sobre solicitudes y la selección de escuelas. Las escuelas incorporadas firman un convenio de desempeño. Quedan sujetas a evaluaciones externas, tanto de la escuela como de sus alumnos individuales, por una instancia nacional independiente, así como a sus autoevaluaciones. Al término del ciclo escolar presentan a la coordinación estatal un reporte técnico y otro financiero, con base en los cuales pueden solicitar su reincorporación para el año siguiente, haciendo los ajustes sugeridos por las evaluaciones.

Este tipo de estrategias presenta aspectos positivos, se focaliza en escuelas marginadas, e intenta movilizar a todos los actores de la escuela en busca de mayor calidad y mayor equidad. El diseño puede favorecer el avance del federalismo en aquellos países en los cuales hay participación activa de los distintos niveles de gobierno en su operación, implica introducir un concepto de rendición de cuenta de las autoridades de los centros escolares. En ambos casos se contempla asistencia en la elaboración y ejecución de los proyectos.

Sin embargo, se cuestiona que los recursos básicos para el mantenimiento de los establecimientos y la provisión de material didáctica, necesarios para el proceso de enseñanza, queden sujetos a condiciones de desempeño bajo este tipo de estrategias. Tiene un elemento de condicionalidad que puede tener impactos no deseados, ya que al condicionar los recursos adicionales al desempeño de los alumnos esto puede actuar como un factor de expulsión de alumnos con dificultades de aprendizaje. Existe el peligro en este diseño además, que las escuelas en áreas más pobres no entren en este tipo de programa que tiene el criterio de "ingreso voluntario". Finalmente, la mayor carga de trabajo de docentes y directivos en la administración de los recursos instala en la agenda la discusión del rol y funciones de los equipos directivos y su importancia en el funcionamiento de las instituciones.

Las escasas referencias a los programas compensatorios en Nicaragua se debe a que en este país se están redefiniendo las políticas educativas, y es muy escasa la información sobre cuál será la orientación de las mismas. En este país, como otros países de bajos ingresos de la región, los programas compensatorios están fuertemente vinculados a la cooperación internacional. Razón por la cual en muchos casos se caracterizan por la escasa continuidad de los mismos, lo que también conspira para diseñar sistemas de monitoreo y evaluación de impactos.

En Argentina, Brasil y Perú se observa un diseño de estrategia de intervención que supone la firma de convenios entre el gobierno nacional y los subnacionales (provinciales en el caso de Argentina, y municipales en Perú y Brasil) que establecen compromisos mutuos vinculados al aumento de la cobertura y la calidad educativa, estableciendo metas e indicadores y como resultado de los mismos el gobierno nacional implementa parte de los programas compensatorios.

II. Los programas compensatorios

Hasta mediados de los años ochenta los programas de transferencias a hogares pobres en la región se habían especializado en alimentos y en insumos agrícolas. Frente a la persistencia de altos niveles de pobreza a partir de la década de 1990 Brasil, México y Nicaragua establecieron esquemas de transferencias condicionados y focalizados hacia hogares pobres, a través de provisión de vouchers y de transferencias dinerarias.

La modalidad más extendida en América Latina es la de los programas condicionados, que exigen un comportamiento específico por parte del hogar o de algunos de sus miembros. Estos programas demandan a los adultos a cargo de niños –sobre todo a mujeres– el cumplimiento de ciertas “obligaciones” (asistencia escolar, visitas a servicios de salud, vacunación, entre otras) a cambio de percibir regularmente transferencias de dinero en efectivo. El supuesto bajo el que operan es que la condicionalidad asegura el cumplimiento de los requisitos, ya que de otro modo el uso del dinero estaría librado a factores no controlables. Sin embargo, la condicionalidad puede llegar a penalizar a los hogares más pobres, en la medida que son los que enfrentan mayores dificultades para acceder a los servicios y cumplir con los requisitos de los programas.

Los organismos internacionales han endosado esta estrategia de lucha contra la pobreza; en trabajos recientes elaborados por técnicos del Banco Mundial y el BID se ha planteado que la estrategia de transferir dinero es más “eficiente” que transferencias de otro tipo, ya que los costos operativos son más bajos. Además, porque eventualmente podrían sustituir aunque sea en el margen, la expansión universal de los servicios de salud y educación.

Pero uno de los argumentos que se aducen con más fuerza en defensa de la estrategia de las transferencias a los hogares pobres es que junto con el impacto inmediato que acarrea la transfusión de dinero, estos programas estarían en condiciones de interrumpir el ciclo de transmisión inter-generacional de la pobreza. El supuesto es que la inversión en educación de niños y jóvenes de hogares pobres estaría contribuyendo a enriquecer su capital humano, aumentando sus posibilidades de acceder a empleos dignos en un futuro, y superando así las condiciones en que vivieron sus padres.

Sin embargo, en América Latina las evaluaciones muestran resultados menos contundentes que los anunciados por los defensores de la estrategia; en general indican que, si bien pueden contribuir a aumentar la disponibilidad de dinero en los hogares beneficiarios, esto no significa que impacten positivamente en el desempeño escolar de niños y jóvenes, ni que les haya permitido desarrollar competencias que les permitan la participación en la sociedad. De acuerdo con UNESCO (2007:38), este desarrollo requeriría no solamente incrementar la disponibilidad de dinero en los hogares sino “apoyar a las escuelas y los docentes a través de formación, materiales educativos y recursos de apoyo”. Esta misma institución ha enfatizado la necesidad de avanzar más allá de la problemática del acceso, hacia una mayor “igualdad en la calidad de la oferta educativa y en los resultados del aprendizaje”. En otras palabras, el incremento de la asistencia no garantiza el acceso a la educación de calidad.

La asistencia, la regularidad y el desempeño escolares de los niños y jóvenes pobres requiere, además de dinero para enfrentar los gastos escolares, de inversiones en servicios educativos de calidad justamente en las áreas pobres donde la oferta pública de esos servicios es escasa.

El cuadro 10 (en Villatoro, 2007) sintetiza las características de los programas condicionados de transferencia de ingresos en la región.

CUADRO 10
AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): OBJETIVOS Y COMPONENTES DE LOS
PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS, 1995-2007

Programa	Objetivos	Componentes de demanda	Componente de oferta
Beca familia (Brasil, 2003)	Reducir la pobreza y la desigualdad en el corto y el largo plazo.	- Educación - Salud - Alimentación	No
Beca escuela (Brasil, 1995) ^a	Incrementar la permanencia en la primaria y secundaria y prevenir el trabajo infantil.	- Educación	No
Programa de Erradicación del Trabajo infantil (PETI) (Brasil, 1999) ^b	Erradicar las peores formas de trabajo infantil.	- Educación	No
Beca alimentación (Brasil, 2001-2003)	Reducir la incidencia de la mortalidad y la desnutrición infantil y vincular a las familias en riesgo nutricional con el sistema de atención en salud.	- Salud - Alimentación	No
Oportunidades (ex Progresá) (México, 1997)	Incrementar las capacidades de familias en extrema pobreza, a través de la inversión en capital humano.	- Educación (1997) - Salud (1997) - Alimentación (1997) - Patrimonial ^c - Adultos mayores	No
Bono de desarrollo Humano (Ecuador, 2003)	Mejorar la formación de capital humano entre los pobres.	- Educación - Salud	No
Beca escolar (Ecuador)	Promover el acceso y la permanencia de los menores en el sistema escolar.	- Educación	No
Familias en acción (Colombia, 2001)	Proteger y promover el capital humano en niños de hogares pobres.	- Educación - Salud - Alimentación	No
Proyecto 300 (Uruguay)	Inserción escolar de niños de la calle.	- Educación	No

(Continúa)

CUADRO 10 (conclusión)

Programa	Objetivos	Componentes de demanda	Componente de oferta
Familias por la inclusión social (Argentina, 2005)	Promover la salud y la retención en el sistema educativo de los niños y evitar la exclusión de las familias pobres.	- Educación - Alfabetización y nivelación de estudios - Capacitación - Salud	No
Chile solidario (Chile, 2002)	Apoyo integral a familias indigentes y en pobreza crítica.	- Salud - Educación, - Habitabilidad - Trabajo - Dinámica familiar - Identificación	No
Tekoporá (Paraguay, 2005)	Satisfacer las necesidades básicas de las familias en extrema pobreza y crear oportunidades para el desarrollo de sus potencialidades y enfrentar los riesgos.	- Educación - Salud - Nutrición - Apoyo sociofamiliar	No
Programa juntos (Perú)	Aliviar la pobreza en el corto plazo y fomentar un nivel de ingresos auto-sostenible en el mediano plazo.	- Educación - Salud - Nutrición - Identidad y desarrollo de ciudadanía	No
Red solidaria (El Salvador, 2004)	Mejorar las condiciones de vida de familias en extrema pobreza, ampliando sus oportunidades y capacidades.	- Educación - Salud - Seguridad alimentaria - Capacitación - Microcrédito y desarrollo productivo - Infraestructura	No
Tarjeta solidaridad (República Dominicana, 2005)	Reducir la pobreza extrema y el hambre.	- Educación - Salud - Nutrición	No
Programa de asignación Familiar, PRAF IJ (Honduras, 1998)	Incrementar el capital humano en niños pobres, ayudándolos a quebrar el círculo de la pobreza.	- Educación - Salud - Alimentación	- Educación - Salud
Programa de avance mediante la salud y la Educación, PATH (Jamaica, 2001)	- Aliviar la pobreza. - Mejorar los resultados educativos y de salud de los pobres. - Prevenir que las familias se hundan en la pobreza ante choques.	- Educación - Salud - Alimentación	No
Red de protección Social mi familia (Nicaragua, 2000)	Fomentar capital humano en niños pobres.	- Educación - Salud - Alimentación - Formación ocupacional	- Educación - Salud
Ingreso Ciudadano, del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) (Uruguay, 2005)	Reducción de la pobreza extrema y el hambre.		

Fuente: elaboración propia, en base a CEPAL (2006), Ponce (2006), Draibe (2006), Cohen, Franco y Villatoro (2006a, 2006b), Rivarola (2006), Ayala y Endara (2005), Veras Soares y Britto (2007) y sitios web de Familias por la Inclusión Social (<http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/default.asp>) y de la Red Solidaria (<http://www.redsolidaria.gob.sv/content/view/17/35/>).

^a Se tomó como referencia el año en que fue implementado por primera vez en Brasil un programa tipo Beca Escolar y no el 2001, año en el que las distintas iniciativas pasaron a ser gestionadas por el Ministerio de Educación de Brasil.

^b Corresponde a la fecha de creación del programa urbano.

^c El componente Patrimonial de Oportunidades consiste en una cuenta de ahorro que puede destinarse a la continuación de estudios, actividades productivas, mejoras patrimoniales o a la afiliación al sistema de protección formal.

El cuadro de Villatoro ha considerado para el caso de Argentina, exclusivamente el programa Familias; para completar el panorama es importante incluir el programa creado durante la emergencia social en el año 2002, “Jefes y Jefas de Hogar Desocupados” por tratarse de un programa diseñado para enfrentar el problema de la indigencia, que impuso condicionamientos no solamente de contraprestaciones laborales, sino que demandó la asistencia escolar y la atención médica de los hijos menores como condiciones (no laborales) para recibir el beneficio.

En las secciones que siguen se describen las características de los programas en los cinco países seleccionados: Argentina, Brasil, México, Nicaragua y Perú, y de acuerdo a la disponibilidad de información y de evaluaciones, se presentan algunos resultados indicativos.

A. Argentina

1. Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados

En el contexto de un proceso de depresión económica en 2002, que provocó caídas en el nivel de empleo y el nivel de los salarios fue diseñado el plan Jefes y Jefas de Hogar desocupados, dirigido a proveer ingresos a las familias con hijos de hasta 18 años; hacia fines de ese año el programa alcanzó cerca de dos millones de hogares. Los jefes y jefas de hogar debían justificar la existencia de hijos menores presentando certificados de escolaridad. Otro requisito fue la presentación de certificados acreditando el cumplimiento de los planes de vacunación de esos niños (MTySS).

El seguimiento de la asistencia escolar de los niños hasta 18 años en los hogares beneficiarios, en comparación con la asistencia de niños en hogares con características similares no beneficiarios del plan a lo largo de un año y medio concluyó que al no haber actividades de apoyo para alentar la asistencia y la permanencia, y dada la baja calidad y escasez de la oferta escolar, el requisito del programa no había logrado resultados (Cortés y Groisman, 2007).

2. Plan Familias

Un decreto de 2004 creó el Plan Familias a partir de clasificar los beneficiarios “de acuerdo a las condiciones de empleabilidad”, de modo que los beneficiarios con posibilidades de empleo continuarían dentro del programa Jefes y Jefas en la órbita del Ministerio de Trabajo, y los que no tuvieran esas posibilidades serían incluidos en programas en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, en particular el Programa Familias para la inclusión social. En el año 2007 un decreto estableció el plazo para clasificar los beneficiarios; en los hechos se separaron mujeres de varones, estos últimos destinados a programas de capacitación laboral en el Ministerio de Trabajo, y las mujeres en actividades de cuidado, responsabilizadas del cumplimiento de los condicionantes del programa administrado por el Ministerio de Desarrollo Social.

El otorgamiento del beneficio demanda el compromiso de matriculación y regularidad en la asistencia escolar de niños entre cinco y 19 años, así como la presentación de certificados de vacunación obligatoria. En el 2007 había 507 mil hogares beneficiarios, con 1.977 mil niños. La información del Ministerio de Desarrollo Social mostraba que estaba escolarizado el 88% de los jóvenes entre 14 y 19 años que vivían en hogares beneficiarios del programa. La falta de información precisa sobre el nivel de ingresos de los hogares, la ausencia de relevamientos confiables sobre el funcionamiento y el impacto del programa no permiten sacar conclusiones acerca de cómo incidió el mismo sobre la asistencia, regularidad y desempeño de los niños y jóvenes que habitaban hogares incluidos en el programa. Hay referencias a apoyo extra escolar en ciertas áreas, pero la misma es muy limitada.

B. Brasil

Los programas condicionados de transferencia de ingresos fueron inicialmente implementados en Campinas, San Pablo y Brasilia y se extendieron luego a otras ciudades: en 1999 existían 61 programas oficiales, y 17 programas implementados por una ONG –Misión Niñez. Si bien se reconocían avances en la cobertura del nivel primario, aún persistían indicadores de fuertes inequidades sociales: altas tasas de deserción, repitencia y ausentismo en el nivel primario.

En el año 2001 se legisló la creación del programa federal Bolsa Escola, que transfería dinero a hogares pobres a través de un banco oficial; los municipios estuvieron a cargo de preparar un registro de hogares potencialmente beneficiarios, y se comprometían a jugar un rol activo en ampliar el acceso de los niños a la escuela y disminuir el trabajo infantil. El programa estaba dirigido a hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza donde vivieran niños entre seis y 15 años que concurrían a escuelas públicas. El programa implementó un modelo de co-responsabilidad, a partir de la firma de un acuerdo en el que se explicitaban las responsabilidades del municipio y de los hogares. Una característica importante de este programa fue que no se estipularon plazos de finalización. El control sería ejercido por un consejo a nivel municipal a cargo del monitoreo.

A fines del 2003 el gobierno de Lula unificó los distintos programas federales de transferencias de ingresos en uno –Bolsa Familia– que dependería directamente de la presidencia y estaría gestionado por un consejo inter-ministerial y un secretario. El Bolsa Familia tuvo dos objetivos: reducción de la pobreza y la desigualdad presentes a través de la entrega de dinero a familias pobres, y reducción de la pobreza y desigualdad futuras, proporcionando medios para la inversión en capital humano y contacto con instituciones con miras al futuro (Draibe, 2005). El programa transfería un estipendio mensual a los hogares que percibían esa suma o menos per capita, y unificó otros beneficios que anteriormente eran provistos por varios programas: beneficios adicionales para mujeres embarazadas, hijos pequeños, hijos en edad escolar, subsidios para la comida y el gas, y, en 2004 se estimó que más de cinco millones de hogares percibían un promedio de 75 reales mensuales (Rocha Filho, 2004).

Los cálculos oficiales indican que entre 11 y 15 millones de niños vivían en hogares involucrados en este amplio programa social; Schwartzman ha estimado que el 30% de los niños entre seis y 17 años (12 millones) habitaban en hogares con ingresos por debajo de 1 dólar diario, con lo cual se puede evaluar la magnitud de las transferencias y del alcance del programa. El gasto del programa representaba en el 2004 el 50% del presupuesto federal en educación –exceptuando el nivel universitario. Y el gasto federal incluía ítems como el almuerzo escolar, libros de estudio y transferencias compensatorias estatales a través del FUNDEF (Fondo Nacional para la Educación Básica).

Entre 2003 y 2006 la administración del Presidente Lula aumentó ocho veces el número de hogares beneficiarios. Los datos aportados por el monitoreo del programa revelaron que entre los años 2004 y 2005 la proporción de niños enrolados en el programa que no asistían a la escuela cayó del 4,4 al 2% (en Draibe, 2006). Por otra parte tanto la deserción de los niños entre 12 y 15 años como la repitencia en los primeros cursos persistían.

En el año 2006 el programa tenía recursos previstos para atender a 11 millones de familias, y recibió apoyo financiero del Banco Mundial. Una evaluación realizada en el 2005 concluyó que la tasa de asistencia de los niños del decil inferior, que recibían beca, era mayor que la de los que no recibían la beca. Pero sugirió además que la selección de la edad de los niños no era la más adecuada, ya que la asistencia en el grupo que tenía entre siete y 14 años era casi total en el país. Desde este punto de vista la evaluación calificó al programa como “irrelevante” desde el punto de vista de su impacto en el acceso. Y, el hecho que las becas sean entregadas a los niños que ya estaban escolarizados lo lleva a concluir que “es probable que no sea la beca la que lleva al niño a la escuela, sino que es la presencia en la escuela lo que garantiza la beca para los que ya están allí” (Schwartzman, 2005:6). Schwartzman (2006) insiste en que el Bolsa-Familia le dió poco peso a las acciones que incrementarían el acceso y la permanencia en las escuelas, así como las acciones de nutrición y de salud. Su planteamiento es que

anteriormente el Bolsa-Familia estuvo precedido por programas dirigidos más específicamente a la educación (Bolsa Escola), la salud (Bolsa Alimentación), la erradicación del trabajo infantil (PETI), y otros. Y, en su argumentación, si bien esta multiplicidad de programas podría fragmentar la acción social, cada programa otorgaba a las familias beneficiarias la posibilidad de entablar relaciones estrechas con los prestadores de los distintos servicios. En cambio al aunar todos los programas en uno con múltiples fines, e insistir con una tendencia a “no controlar” el cumplimiento de las condiciones, se produjo un distanciamiento entre los funcionarios escolares y sanitarios y los hogares beneficiarios.

Los programas de transferencias con componente educativo no fueron suficientes como para revertir las tendencias de largo plazo que afectaron los derechos a la educación de los niños que vivían en situación de pobreza. Entre las críticas más frecuentes se ha señalado la ausencia de compromiso institucional sólido por parte de las escuelas y su personal docente, la inexistencia de controles de asistencia y desempeño eficientes, la falta de metas claras de mejoramiento de la calidad de la educación y del desempeño escolar de los niños enrolados en los programas.

C. México

A comienzos de los años noventa, entre 1989 y 1994, México implementó un programa social focalizado en la pobreza e indigencia rurales y de áreas urbanas marginales. El programa, Pronasol, consistió en transferencias de ingresos a los hogares focalizados, a través de becas, provisión de alimentos a bajos precios y subsidios a los alimentos como la tortilla, y, complementariamente, financió proyectos productivos comunitarios. Las evaluaciones del programa concluyeron que la distribución de los beneficios dependía fuertemente de las burocracias políticas, y que fomentaba lógicas clientelares.

A partir de 1997 se puso en marcha el programa Progresá, con componentes de Alimentación, Salud y Educación, que se proponía fortalecer la oferta de servicios de educación y de salud, y dotar a las familias de dinero en efectivo para permitirles alcanzar niveles adecuados de nutrición, y mejorar su acceso a los servicios sociales, con una apuesta al mediano plazo, que era romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. El programa enfatizaba la importancia de construir y desarrollar capacidades en los hogares pobres, para lograr movilizar sus recursos y acceder al cuidado de la salud, la educación de los hijos, y en un plazo no lejano, mejorar el tipo de inserción laboral y de ingresos. Se distribuirían transferencias monetarias como incentivos para que los hogares se avengan a comprometerse a cuidar de los niños accediendo a los servicios de educación, salud y nutrición. La mujer fue definida desde el inicio como la receptora “ideal” de las transferencias.

Se seleccionaron zonas marginadas con escasa provisión de servicios, y en 2001 y 2002 se expandió hacia zonas periurbanas y urbanas, pasando de 750 mil a un millón de hogares beneficiarios. En el año 2002 Progresá cambió su nombre a Oportunidades, y se ampliaron las acciones del programa hacia un mayor énfasis en la generación de capacidades para el empleo y la obtención de ingresos. Oportunidades incluyó nuevos componentes con vistas al mejoramiento de la calidad de la educación, aumento de la escolaridad, reducción del analfabetismo, becas para el nivel medio superior del sistema educativo. En el año 2008 el programa otorgaba 5,2 millones de becas estudiantiles para todos los niveles, y los documentos oficiales del mismo daban cuenta de la elevada cobertura en regiones con bajo índice de Desarrollo Humano. Por ejemplo en Chiapas el 60% de los hogares participaba en el programa en el año 2008 (Oportunidades un Programa, 2008).

Las becas se otorgan a niños desde el tercer grado de primaria y hasta el último grado de la educación media superior, pero complementariamente se da ayuda económica a jóvenes que finalizaron el nivel secundario antes de los 22 años, en un sub-programa llamado “Jóvenes con Oportunidades”. La ayuda para los textos escolares comprende a niños y jóvenes desde el nivel primario al secundario superior. Ante el hecho que las jóvenes tienden a abandonar los estudios en mayor proporción que los varones, el programa otorga un mayor monto de becas a las mujeres.

Las evaluaciones del Progres-Oportunidades no siempre permiten construir un panorama consistente del impacto de las transferencias condicionadas sobre los derechos de acceso de los niños participantes en estos programas. El programa mexicano ha sido abundantemente evaluado por diversas instituciones públicas y privadas en México, por centros académicos internacionales, y por las instituciones financieras internacionales. Algunas evaluaciones al interior de México han planteado que el programa ha permitido aumentar la probabilidad de acceder al nivel secundario de niños entre 10 y 14 años en zonas rurales, y que ha aumentado la finalización de la secundaria, aumentando notoriamente la inscripción en el nivel medio superior en áreas rurales. Además, ha disminuido la tasa de abandono de jóvenes de entre 16 y 18 años en zonas urbanas. Por otra parte las evaluaciones muestran transformaciones en patrones de conducta, sobre todo en actitudes respecto de mujeres y varones, lo que se manifestó en una creciente equidad en el acceso al secundario entre géneros (Oportunidades, 2008).

Sin embargo, otras evaluaciones ponen en cuestión aspectos centrales del impacto de Oportunidades sobre la formación de capacidades de niños y jóvenes que reciben transferencias y becas estudiantiles. Por ejemplo Cohen, Franco y Villatoro (2006) insisten que el programa no ha provisto un mejoramiento de la oferta educativa de calidad, que sería central para alcanzar la meta deseada. Señalan además que no hay información suficiente acerca del mejoramiento del nivel educativo de los niños que viven en pobreza extrema. Un documento de seguimiento de los logros educativos coordinado por la UNESCO (Bracho, 2008) señala algunas limitaciones del programa en zonas rurales y urbanas. A pesar que aumentaron las inscripciones de primaria a secundaria y de secundaria a media superior, así como los años de escolaridad (en mayor medida entre niñas que entre niños), el documento señala que el programa no presenta un impacto significativo en la inscripción al ciclo primario en zonas rurales. Adicionalmente, según estudios cualitativos, la permanencia de alumnos que de otra forma abandonarían la escuela, baja el nivel de calidad de la enseñanza. Por otra parte, en zonas urbanas el enrolamiento no aumentó por obra del programa; el cambio se dio al incrementar la inscripción temprana de los niños de seis años y las tasas de transición a la secundaria, en particular entre mujeres, reduciendo la reprobación y la deserción. Esta evaluación llama la atención sobre la importancia de revisar las condiciones de la oferta que conducen a resultados educativos diferentes. Uno de los temas que se resalta es el de las escuelas “multigrado” que se ubican en localidades de alta marginación.

D. Nicaragua

En Nicaragua, uno de los países más pobres de América Latina, la escolaridad de la población se sitúa por debajo del promedio de los países de la región. En 1999, cuando comienza a diseñarse el programa de protección social, las consecuencias de la pobreza eran visibles: 30% de la población pobre era analfabeta, con un promedio de tres años de escolaridad entre los pobres y de dos entre los indigentes. En el 2001 la tasa de matriculación en la educación primaria llegaba al 78%, acompañada por alta incidencia del trabajo infantil: en 1998 el 27% de los varones entre 10 y 14 años en áreas rurales trabajaban un promedio de 30 horas semanales (Maluccio y Flores, 2004). En el 2000 comienza la implementación de la Red, que de hecho fue uno de los compromisos para que el país obtuviera la condonación de la deuda externa.

La Red de Protección Social se propuso como un plan para fomentar la inversión en capital humano en hogares en pobreza extrema, a través de acciones en salud y educación mediante transferencias condicionadas y el ordenamiento de los programas ya existentes (Largaespada, 2006). Los objetivos de las transferencias fueron: la retención escolar entre primero y cuarto grado a través del bono, la mochila y el bono a la oferta, así como el cuidado de niños menores de cinco años y de mujeres en edad fértil a través del bono alimentario y el bono a la oferta de salud para pagos de servicios contratados con proveedores externos. Este programa se inspiró en el Progres-Oportunidades de México, y contó con el apoyo técnico del mismo para construir la línea de base y el diagnóstico de la oferta de servicios de educación y de salud. Se focalizaron las regiones con niveles de pobreza de entre 45 y 55%, y el seguimiento de las acciones estuvo descentralizado, en manos de comités comunales –

Asambleas Comunitarias. El programa procuraba que los hogares “egresaran” de la red, y se insertaran en otros planes sin transferencias, por lo que el nivel de las transferencias fue disminuyendo con el tiempo, y cesaban totalmente si los hogares receptores no cumplían con los condicionamientos.

La primera fase de la Red de Protección Social se implementó entre 2000 y 2003, atendiendo a diez mil familias. El programa le asignaba dinero en efectivo a las mujeres jefas de hogar, bajo el supuesto que las mujeres tienden a gastar el dinero en salud y educación. Otorgaba alimentos a hogares elegibles, dependiendo de la asistencia a talleres educativos; estos hogares además recibían transferencias monetarias, y un bono escolar cada dos meses, a condición que los niños entre siete y 13 años que no habían completado el 4to grado del nivel primario, se matricularan y asistieran regularmente a la escuela. Adicionalmente, los hogares recibían una transferencia anual en dinero por niño enrolado, para materiales escolares y libros. Por otra parte, se le asignaba US\$6 por niño por año a los maestros, quienes retenían la mitad, y la otra mitad la asignaban a la escuela para gastos.

Las evaluaciones del programa han arribado a resultados heterogéneos: por una parte se señalan logros en cuanto a la reducción de pobreza por ingresos, y al aumento del gasto en hogares pobres que participaron del programa, así como aumentos en la matriculación y asistencia –23%– y caídas importantes en la proporción de niños trabajadores (Maluccio y Flores, 2004). Sin embargo, los estudios también concluyen que el monto de las transferencias era muy bajo para poder tener un impacto significativo (Maluccio y Flores, 2004): los hogares “preferirían” enviar a los hijos mayores a trabajar para el mercado, en la medida que sus ingresos superarían el valor de las transferencias del programa. Bradshaw y Quirós (2007) además encontraron que si bien se amplió el acceso a la educación, existen elementos que cuestionan la calidad de la educación recibida por los niños y niñas en el programa, que afectará seguramente sus posibilidades de ingresar en un futuro al mercado de trabajo. Se observó por otra parte que el programa no contempló la provisión de becas diferenciales para promover la educación de las niñas. De hecho, el programa se focalizó en los primeros años del nivel primario, en los que las diferencias por género son menos visibles, lo que comprueba lo limitado del programa en tanto no está dirigido a la totalidad del nivel primario.

La evaluación (Damert 2008) mostró que los impactos del programa variaron entre la población elegible. Aumentó la asistencia a la escuela y disminuyeron las horas de trabajo proporcionalmente más en varones que en mujeres; El impacto dependió además del género y nivel educativo del jefe de hogar. Por otra parte los niños que vivían en áreas más pobres experimentaron un mayor impacto en cuanto a la asistencia escolar. De todos modos la definición de trabajo no incluyó el trabajo doméstico (cuidado de hermanos, cocina, limpieza), y hubiera resultado interesante conocer si el programa disminuyó las responsabilidades de las niñas al interior de los hogares. Estos impactos afectaron principalmente a los niños de menor edad, ya que los mayores no incrementaron la asistencia escolar en proporciones similares a las de los más jóvenes. Estos resultados para el año 2001 no se verificaron al año siguiente: el programa no incrementó en niveles similares la asistencia, ni disminuyó el trabajo infantil.

Pero lo importante de este ejercicio de evaluación es que encontró que el impacto del programa fue menor en el caso de hogares en extrema pobreza. Una evaluación llevada a cabo por el gobierno, reconoció que si bien la matrícula había aumentado, la misma bajó cuando cesaron los bonos (Largaespada, 2006), lo que probablemente ponga en duda la capacidad de estos programas para lograr resultados más allá del período en que los hogares reciben las transferencias y son monitoreados.

Gitter y Bardham (2008) hicieron un trabajo de investigación para establecer cómo el otorgarle los dineros a las mujeres –y no a los varones– afectaba el impacto del programa sobre la matriculación escolar. Un desafío importante en este trabajo fue el poder identificar si la condicionalidad en educación y la focalización hacia las mujeres modificaban las estructuras de género preexistentes al interior de los hogares. En este punto surge un obstáculo para medir el impacto de las transferencias en el gasto: el dinero es fungible, y otros recursos monetarios del hogar pueden ser asignados hacia otros fines.

En 2005 comenzó la debacle del programa; no se renovaron los fondos, y en el 2006 se implementó en forma reducida hasta el fin del término presidencial. El nuevo gobierno no renovó el

programa de protección social; los educadores en comunidades beneficiarias del programa han señalado que se han perdido los beneficios alcanzados anteriormente; la asistencia escolar ha disminuido, y la participación social también (Moore, 2009).

E. Perú

Durante la crisis de fines de la década del setenta, cuando aumentó notoriamente la incidencia de la pobreza en el Perú, surgieron iniciativas ciudadanas como los comedores populares y programas similares, dirigidos a paliar las urgencias alimentarias. Estas experiencias se extendieron en años posteriores, y si bien tuvieron un importante papel en la distribución de alimentos, y se extendieron, recibieron fuertes críticas dada la utilización clientelar por parte de sectores de gobierno, tanto local como central.

A finales del gobierno del Presidente Toledo, en 2005, estos programas se unificaron en el llamado programa Juntos. El programa está dirigido a la familias por debajo de la línea de pobreza con niños y adolescentes; los hogares reciben un subsidio en dinero (valor fijo equivalente a 30 dólares) a cambio del cumplimiento de compromisos de participación en algunos programas de las áreas de salud, nutrición, educación y desarrollo de la ciudadanía, bajo un enfoque de restitución de Derechos Básicos. Sin embargo el programa estipuló desde su inicio un tiempo de permanencia máximo de cuatro años, y como beneficiario con acceso a prestaciones que serían recortadas progresivamente por un máximo de otros cuatro años.

El programa estipuló como unidad beneficiaria a hogares con niños menores de 14 años o madres en período de gestación, mientras que las madres de familia eran las representantes del hogar frente al Estado, y quienes cobraban la transferencia en dinero. Inicialmente fueron seleccionados –en base a criterios de focalización– cuatro departamentos incluyendo 100 distritos, y en el año 2006 aumentó a cinco el número de departamentos y a 320 el número de distritos, alcanzando a algo más de 70 mil hogares. En 2007 aumentaron a 635 los distritos, y 336 mil hogares en el país.

Una evaluación reciente del programa señala que uno de los obstáculos para la consecución de los objetivos fijados fue la existencia de deficiencias estructurales en la oferta de servicios públicos estatales, y la dificultad de focalizar recursos de acuerdo con las necesidades de las poblaciones rurales. En las localidades evaluadas aumentó la tasa de asistencia escolar, particularmente de niñas, al mismo tiempo disminuyó la deserción y fueron recuperadas niñas y niñas que habían hecho abandono de la escolaridad; sin embargo se encontraron trabas burocráticas en los servicios educativos que dificultaron las mejoras en la oferta. Claramente el sector educación no estuvo en condiciones de cumplir con los compromisos del programa respecto de mejora en la infraestructura escolar y en la capacitación docente, así como en la entrega a tiempo de los materiales educativos. Por otra parte el programa Juntos establecía transferencias a los sectores sociales para mejorar la oferta que seguramente –tal como ocurrió– iba a tener que enfrentar un incremento de la demanda. Tal como lo plantea la evaluación del programa “la existencia de una mayor demanda poblacional sobre los servicios, no ha ido acompañada de un crecimiento de la oferta de educación y salud en igual proporción...la oferta de servicios por parte del Estado presenta deficiencias y no se aprecian mejoras en la oferta de servicios que permitan afrontar la mayor demanda generada por JUNTOS” (Díaz *et al* 2006: 12). Seguidamente, indica que el sector Educación no ha previsto ni respondido a los cambios en la demanda; han empeorado las condiciones: hacinamiento, menos calidad en la atención de los profesores.

Es interesante observar que en una evaluación reciente del programa JUNTOS en Perú (http://www.unicef.org/peru/spanish/peru_np_2009_juntos.pdf), tiende a ser algo más benévolo en la evaluación. La misma plantea los siguientes puntos: “- Según la percepción de la población, sí están en el Programa JUNTOS las familias más pobres. El problema es que no están todas las familias pobres que deberían estar. - En términos generales, existe un uso responsable de la transferencia, que es utilizada para mejorar condiciones de vida. La mayor parte se gasta en alimentación y, según la época, en útiles

escolares, ropa para niños, zapatos, etc. - Los comentarios sobre mal uso provienen de personas que no participan en el Programa JUNTOS. - Las familias se esfuerzan por cumplir con las condicionalidades (educación, salud, nutrición, identidad), aunque no siempre por convicción sino por temor de ser suspendidas (dejar de recibir la transferencia). - La coordinación entre JUNTOS y otros sectores del Estado no siempre funciona adecuadamente. Hay cierto aislamiento del Programa en los contextos locales y alto nivel de desinformación sobre JUNTOS entre funcionarios del Estado, las autoridades locales y la misma población beneficiaria. - Entre los “mitos rurales” más comunes encontrados en el estudio y sobre los cuales no se ha encontrado evidencia alguna figuran, por ejemplo, que “los beneficiarios se han vuelto ociosos porque se han acostumbrado a que el Estado les regale dinero”, “algunas mujeres se embarazan intencionalmente para ingresar al programa o permanecer en él” y “los beneficiarios malgastan la transferencia para la compra de alcohol, ropa u otros utensilios innecesarios y descuidan la atención de sus hijos”.

F. Reflexión acerca del alcance de los programas compensatorios

El objetivo de mediano plazo de las transferencias condicionadas tal como ha sido enunciado en la mayoría de las experiencias ha sido el romper la transferencia intergeneracional de la pobreza a través de garantizar medios para mejorar el acceso y la permanencia en el sistema escolar, a través no solamente de la transferencia de dinero, sino mejorando las posibilidades de acceso, permanencia y aprendizaje de los niños. Los principales cuestionamientos a este diseño han apuntado a la escasa sustentabilidad de las acciones, en la medida que existen restricciones de la oferta. En segundo lugar, se ha señalado el sesgo de género del diseño, que descansa fuertemente sobre la responsabilidad de las mujeres –cónyuges y jefas de hogar– para efectivizar la asistencia y los controles requeridos.

Existe un debate no resuelto acerca de cómo las concepciones más o menos implícitas de género inciden sobre el diseño de los programas. Por una parte desde los organismos internacionales frecuentemente se sostiene que el asignarle la responsabilidad de los fondos y de las condicionalidades a las madres garantizaría la eficacia del programa en la medida que las madres generalmente tienen un rol activo en impulsar la educación de sus hijos e hijas. Por la otra se han alzado voces críticas (Molineux, 2006) que argumentan que el rol asignado a las mujeres, lejos de fortalecerlas, aumenta sus responsabilidades; estos programas de hecho estarían enfatizando las funciones “femeninas” tradicionales, que conllevan una aceptación implícita de las inequidades de género, históricamente presentes en la región.

Un reciente trabajo de la UNESCO (Reimers *et al*, 2006) se pregunta si acaso estos programas utilizan fondos que podrían destinarse a mejorar la calidad de la oferta educativa, o la formación de formadores. Esa mirada es compatible con la que presenta el trabajo de Ponce y Bedi (2006), quienes evaluaron el impacto educativo de los programas de transferencia de ingresos en Ecuador. Concluyen que las intervenciones sobre la demanda tienen éxito en la matriculación y asistencia escolares, pero sostienen que el mejoramiento de las capacidades cognitivas de los niños que viven en situación de indigencia y pobreza requeriría programas alternativos. Consideran que los programas no debieran concentrarse exclusivamente en llevar los niños a la escuela, y que los programas debieran intentar otras vías, por ejemplo, fortalecer el cuerpo docente, mejorar la calidad de la enseñanza impartida, y medidas similares.

III. Síntesis y recomendaciones

El trabajo intenta contribuir a caracterizar el rol que han tenido en América Latina las políticas educativas y sociales sobre las capacidades de acceso, permanencia y de obtención de logros educativos de niños y niñas socialmente vulnerables –habitantes de zonas rurales y urbanas marginales, pobres, pertenecientes a minorías étnicas y raciales.

Con ese objetivo, se examinaron las estrategias educativas a partir de las reformas de los años noventa, distinguiendo las diferencias en el contexto económico y social, en la medida que dicho contexto impuso distintas limitantes a la provisión de una educación para todos y todas. Los compromisos internacionales fueron estableciendo metas comunes en la dirección de la universalización de la educación primaria, la disminución de las brechas de género, de las inequidades en el acceso, y la provisión de educación de calidad. La firma de estos compromisos fue a menudo acompañada por actividades de seguimiento que identificaron las metas no cumplidas e impusieron una práctica de cuantificar la distancia entre las metas y su cumplimiento.

La reforma de los años noventa planteó metas ambiciosas para ampliar el acceso a los distintos niveles educativos en condiciones de elevados déficit fiscales y bajo margen de maniobra. Uno de los aspectos más destacados de la impronta de los gobiernos nacionales y los organismos internacionales en la reforma educativa ha sido el énfasis en los aspectos de gestión administrativa.

Una de las panaceas de la época fue la profundización de la descentralización de la provisión de educación que en teoría le otorgaría autonomía a las escuelas en la selección de programas y la gestión de las relaciones con los alumnos, sus padres y el conjunto de la comunidad. Sin embargo, y tal como se reconoce actualmente en los debates sobre las reformas de segunda y tercera generación, la descentralización sin transferencias adecuadas desde el gobierno central en algunos casos deterioró las condiciones de sistema educativo y profundizó la dependencia de los gobiernos subnacionales respecto del gobierno central. Argentina profundizó la descentralización educativa hacia las provincias sin provisión de financiación adecuada para llevarla adelante. Este proceso dio lugar a una creciente desigualdad educativa entre las provincias en cuanto a la capacidad de gestión y definición de las políticas educativas (Ministerio de Educación, 2008). México mantuvo una estructura fuertemente centralizada en manos de la secretaría del gobierno federal; en 1992 se había descentralizado la educación básica hacia los estados; aumentó el presupuesto y los insumos. Sin embargo el gobierno Federal se reservó las funciones claves del sistema educativo, y desde la perspectiva de las escuelas el sistema continuó centralizado, fue lo que se denominaría “descentralización centralizada”, en la que las escuelas carecieron de autonomía.

Nicaragua implementó una política de autonomía escolar con participación de la comunidad, pero la calidad de la provisión pública sobre todo en áreas rurales no logró revertir las profundas desigualdades en todas las etapas del proceso educativo que afectaban a los niños y niñas en ámbitos rurales. Perú implementó tardíamente la descentralización; recién en el año 2007 el gobierno inició la transferencia de escuelas primarias y de educación inicial a nivel municipal, mediante un proyecto “piloto”, que enfrentó el rechazo de varios municipios a la iniciativa. La evaluación de esta experiencia de descentralización destacó importantes problemas de ineficiencia, burocratismo y escaso impacto sobre la calidad educativa, lo que fue atribuido sobre todo a que se trasladó la burocracia del gobierno central a los municipios, sin dotarlas de medios financieros o técnicos para resolver problemas de larga data (Valdivia y Díaz, 2008). En esta experiencia Brasil implementó la descentralización acompañando a ésta con la creación de una institución encargada de la distribución y administración de los fondos hacia los Estados, lo que permitió efectivamente lograr un proceso que fue modelo en la región. Esta institución estuvo en condiciones de cumplir un rol redistributivo a través de la provisión de recursos y financiamiento para compensar las desigualdades locales. En los casos de Argentina, Perú y Nicaragua, se transfirieron responsabilidades pero no herramientas como para reforzar el financiamiento, a supervisión y la asesoría pedagógica o la calidad de la enseñanza. En México la descentralización fue formal en la medida que no se otorgó capacidad de gestión o decisión sobre los aspectos centrales del proceso educativo a las unidades descentralizadas. En esta perspectiva, el proceso en Brasil reunió de instrumentos financieros y técnicos a los estados para profundizar los cambios en el sistema educativo.

Los programas compensatorios diseñados e implementados para cubrir las brechas educativas manejaron fondos escasos, que no fueron suficientes para extender la oferta. El énfasis en esta etapa estuvo puesto en los subsidios a la demanda, a través de becas escolares dirigidas a mejorar la retención, en ampliaciones de la infraestructura escolar mediante programas que no cubrían las brechas de la oferta. La expansión de la matrícula se hizo a expensas de la calidad de la enseñanza, sin abarcar o fortalecer las condiciones necesarias de aprendizaje en áreas, localidades y escuelas con alta incidencia de alumnado pobre.

La crisis económica de fines de los años noventa incidió en el cambio de paradigma económico y político, en particular en la redefinición del papel del Estado en las condiciones de vida de la población, y del rol de la sociedad civil en participar –demandar– en decisiones sobre la orientación de políticas que afectan sus derechos. El enfoque de derechos ha ido ganando cada vez más espacio en la agenda educativa. La agenda social no solamente incluye la problemática de la pobreza sino además, la inequidad en sus distintas dimensiones.

La nueva agenda educativa enfatiza más que en los años noventa la importancia de la educación en lograr igualar a grupos socialmente heterogéneos, y presiona a gobiernos para que implementen medidas en esa dirección. En un clima económico de crecimiento, con consensos entre gobiernos e

instituciones internacionales acerca de las obligaciones estatales, con crecientes demandas de la sociedad civil, los Estados cuentan con más medios, pero las obligaciones son mayores. Las limitaciones impuestas por la restricción fiscal fueron hasta el 2008 menos acuciantes que en la década anterior, pero resultan de peso frente al aumento de las demandas.

Estas demandas surgen de la persistencia de las desigualdades en la región:

- Las oportunidades de culminar la educación primaria que tienen niños y niñas en las áreas rurales es baja porque asisten a escuelas incompletas, con docentes que a menudo carecen de título pedagógico.
- La oferta educativa multicultural y bilingüe es aún escasa.
- La discriminación de género afecta sobre todo a mujeres indígenas y afrodescendientes; las tasas de abandono y repitencia son elevadas.
- El nivel de estudios secundarios, sobre todo el segundo tramo, continúa siendo una barrera infranqueable para los niños y niñas pobres; la obligatoriedad impuesta en las leyes de distintos países no ha representado un estímulo suficiente para aumentar la inversión en la oferta no solamente física sino de docentes.

Las experiencias que pueden considerarse exitosas de programas de transferencias condicionadas, han logrado aumentar la permanencia de los niños en el nivel primario. En el caso del programa Oportunidades de México, sin embargo, las evaluaciones concluyen que no hay elementos suficientes como para plantear una mejora en los logros educativos de los niños sobre todo en las áreas rurales. Por otra parte, en las comunidades en las que se han identificado logros, los evaluadores han encontrado que el acompañamiento de los alumnos ha permitido mejorar el desempeño escolar, en particular en el nivel de la enseñanza media. Más aún de Janvry *et al* (2006) encontró que si bien el programa protegió la escolaridad de los niños en situaciones de shock, no estuvo en condiciones de evitar el trabajo infantil.

La realización de los derechos de todos y todas a la educación de calidad es una meta que requiere procesos en distintos niveles:

- A nivel legislativo, normas claras que acompañen la declaración de la educación como derecho con medidas para que las autoridades responsables deban dar cuenta de las acciones tomadas para la provisión de servicios de calidad.
- A nivel de gobierno, consensos entre los distintos niveles –nacional, subnacional, local– sobre la distribución de responsabilidades de ejecución y de financiamiento de programas de largo y de corto plazo.
- Énfasis en la continuidad de políticas que promueven la equidad, que permitan consolidar prácticas y resultados; quizás con la excepción de Brasil, que mantuvo y profundizó políticas educativas orientadas a mejorar la equidad, en los otros cuatro países se avanzó en una evaluación crítica de las políticas de reforma, si bien aún no se han alcanzado consensos sobre las futuras líneas de intervención.
- La inversión en infraestructura escolar o en materiales son necesarias pero no suficientes para el desarrollo de las habilidades de alumnas y alumnos.
- El contexto escolar, las condiciones de trabajo de maestros y directores, son fundamentales.
- Consolidar y generalizar la atención de la primera infancia, tendiendo a universalizar la educación de tres a seis años y fortalecer los servicios de atención de 0 a dos años, privilegiando el acceso de niños y niñas de hogares en riesgo de exclusión social.
- Coordinación intersectorial con ministerios sociales y el fortalecimiento de las capacidades públicas de implementación de los programas y provisión de los servicios es fundamental para que la inversión sea efectiva.

- La construcción de instancias de información pública para el seguimiento de las acciones para su corrección, reorientación o reafirmación, y para la aplicación de evaluaciones para medir el impacto de las políticas sobre la equidad.
- La instalación de sistemas de evaluación consistentes y confiables de la calidad de la educación impartida (aprendizaje de los alumnos/desempeño docente), que incida efectivamente en la toma de decisiones de política pública.
- Frente a la pobreza y la desigualdad, es central intentar alcanzar un piso común, igualar los puntos de partida, y para ello las políticas de discriminación positiva pueden orientar los proyectos para favorecer esta línea que sean pertinentes y relevantes.

Para que las políticas educativas promuevan equidad con calidad, el marco político más amplio necesariamente debería acompañar la búsqueda de mecanismos para garantizar la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

Bibliografía

- Abram, Matthias L. (2004), *Estado del arte de la educación bilingüe intercultural en América Latina*. Washington, D.C. BID.
- Banco Mundial (2001), Perú. *La educación en una encrucijada: retos y oportunidades para el siglo XXI*. Estudios del Banco Mundial.
- Beech, Jason (2002), *Latin American Education: Perceptions of Linearities and the Construction of Discursive Space*, *Comparative Education*, Volumen 38, Número 4.
- Latin American Education: Perceptions of Linearities and the Construction of Discursive Space Author(s): Jason Beech Source: *Comparative Education*, Vol. 38, N°. 4, Special Number (26): Latin America and Educational Transfer (2002), pp. 415-427 Published by: Taylor & Francis, Ltd.
- Bello, Manuel (2002), *Equidad social y educación en los años noventa*, IPEE - UNESCO - Sede Regional Buenos Aires.
- Bello M. y Villarán V. (2004), *Educación, reformas y equidad en los países de los Andes y Cono Sur: dos escenarios en el Perú*. IPEE-UNESCO Regional Buenos Aires.
- Benavides, Martín (2004), *Informe de Progreso Educativo: Perú (1993-2003)*. Lima: PREAL.
- BID (1996), *Report on Social and Economic Progress in Latin America*, Washington. BID.
- Blanco, Rosa y Umayahara, Mami (2004), *Síntesis regional de indicadores de la primera infancia*. Santiago de Chile. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe OREALC / UNESCO.
- Birdsall, Nancy (1996), *Public Spending on Higher Education in Developing Countries: Too Much or Too Little?*, en *Economics of Education Review*, 1996.
- Bracho, T. (2008) *Informe final del análisis de indicadores de los programas comunitarios que opera el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)*, FLACSO México, en <http://www.sep.gob.mx/work/sites/sep1/resources/LocalContent/107023/1/informefinalcomunitariosanalisis.pdf>.

- Braslavsky, Cecilia (2000), *La educación secundaria en América Latina, Prioridad de la Agenda 2000*, <http://www.lpp-uerj.net/olped/documentos/0367.pdf>,
- ___ (2004), *La Educación Secundaria en el contexto de los cambios en los sistemas educativos latinoamericanos*. Revista Iberoamericana de Educación N° 9.
- Monográfico: Reforma de la Educación Secundaria.
- Braslavsky, C. y Gvirtz, S. (2000), *Nuevos Desafíos y Dispositivos en la Política Educativa Latinoamericana de Fin de Siglo, Cuadernos de la OEI, Educación Comparada*, Madrid, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).
- CEPAL/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (2005), *Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile. CEPAL. *Serie Seminarios y Conferencias* N° 43.
- CEPAL (2007) *Los objetivos de desarrollo del Milenio y los desafíos para América Latina y el Caribe para avanzar en mayor bienestar, mejor capital humano y más igualdad de oportunidades*. Santiago de Chile. CEPAL LC/W.143.
- ___ (2007) *Panorama Social de América Latina 2007*. Chile. CEPAL.
- ___ (2008) *Panorama Social de América Latina 2008*. Chile. CEPAL.
- Chiancone, Enrique Martínez Larrechea, (2005) *Reformas educativas en los Noventa: Perspectivas desde la educación comparada*, Montevideo.
- Consejo Nacional de Educación (2006), *Hacia un Proyecto Educativo Nacional, políticas y metas prioritarias 2006-2011*, CNE, Lima.
- Coraggio, J. L (1997), *La política urbana metropolitana frente a la globalización*, EURE Vol. XXIII N° 69, Santiago.
- Díaz, Ramón *et al* (2006), *Implementación, Concepciones, Expectativas y Comportamiento en Población Pobre Beneficiaria del Programa JUNTOS*. CIES-IEP, Perú.
- Elvir, Ana Patricia, Celso Luis Asensio (2006), *La atención y educación de la primera infancia en Centroamérica: desafíos y perspectivas*. UNESCO.
- Ferrer, Guillermo (2006), *Sistemas de Evaluación de Aprendizajes en América Latina. Balance y Desafíos*. Preal. Chile.
- Franco, Rolando y E. Espíndola (2000), *La educación media, clave del crecimiento y la equidad*, BID.
- Gajardo, Marcela (1999), *Reformas Educativas en América Latina: Balance de una Década*. Working Paper 15. Santiago: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina.
- Galarza, Daniel (2008) *Las metas educativas de los países de Iberoamérica*, en López, Néstor, Coordinador (2008) Siteal, IPE-UNESCO y OEI, Mimeo, Buenos Aires.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2007), *Panorama Educativo de México 2007. Indicadores del Sistema Educativo Nacional*. México, D.F.
- Iguñiz Echeverría (Manuel (2004), *La Transición Democrática y los Acuerdos en Educación en el Perú*, *Revista Iberoamericana de Educación* - Número 34.
- Kuhnemann, T y R. Leonhardt, (2008), *A human rights perspective on cash transfers for achieving the MDGs goals*, en www.brot-fuer-die-welt.de.
- Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) (1998), *Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemática y Factores Asociados en Tercero y Cuarto Grado*, UNESCO.
- ___ (2000), *Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados, para alumnos del tercer y cuarto grado de la educación básica*. Segundo Informe. UNESCO.
- ___ (2008), *Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe*. Primer reporte. Resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE).
- ___ (2008b), *Reflexiones en torno a la evaluación de la calidad educativa*.
- Lindert, Kathy, Anja Linder, Jason Hobbs and Bénédicte de la Brière, (2007), *The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context*, Banco Mundial, mimeo.
- López, Néstor (2007), *Las nuevas leyes de educación en América Latina. Una lectura a la luz del panorama social y educativo de la región*, IPE-UNESCO- CLADE.
- Martínez Larrechea, Andrea y Chiancone (2005), *Reformas educativas en los Noventa: Perspectivas desde la educación comparada*, Montevideo, Noviembre de Primer Congreso Nacional de Estudios Comparados en Educación. Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación, 19 y 20 de Noviembre de 2005.

- Martínez Boom, A. (2000), <<Políticas Educativas en Iberoamérica>> en *Cuadernos de la OEI. Educación Comparada*, Madrid, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).
- Ministerio de Educación (2004): *Cifras de la Educación 1998–2003*. Unidad de Estadística Educativa, MED, Lima.
- ___ (2007), “*Proyecto educativo nacional al 2021. La educación que queremos para el Perú*”. Consejo Nacional de Educación. Peru
- ___ (2007b), *Plan Estratégico Institucional 2007-2011 Ministerio De Educación*. Noviembre de 2007. Perú
- Ministerio de educación, mined (2007) *La recuperación de la gratuidad de la educación básica y media en nicaragua: su impacto económico y social*. Managua
- Ministerio de Educación (2008), “*Documento preliminar para la discusión sobre la educación secundaria en Argentina*” Buenos Aires.
- Morduchowicz , Alejandro y Duro Luisa (2007), *La inversión educativa en América Latina y el Caribe. Las demandas de financiamiento y asignación de recursos*. Buenos Aires. IPE/UNESCO
- Morduchowicz, Alejandro (2006), *La asignación de recursos en sistemas educativos descentralizados de América Latina*. Buenos Aires. PREALC.
- Morillo Miranda, *Reformas Educativas en Perú en el Siglo XX*, Revista Iberoamericana de educación, www.rieoei.org/deloslectores/233Morillo.PDF
- Murillo Javier F (2007), “*Resultados de aprendizaje en America Latina a partir de las evaluaciones nacionales*”, UNESCO/OREALC Documento de referencia encargado para el Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo 2008 “Educación para Todos en 2015 ¿Alcanzaremos la meta?”
- Oficina Internacional de Educación -OIE- (2006), “*Perfil del sistema educativo en Perú*”. En www.ibe.unesco.org/countries/countryDossier/natrep96/peru96.pdf
- ___ (2009), *Avances en la región: Primera Infancia y educación inicial*, en <http://www.oei.es/educacioninicial.htm>
- Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe OREALC/UNESCO (2003), *La Educación de Jóvenes y Adultos en América Latina y el Caribe Hacia un Estado del Arte Informe Regional de América Latina y el Caribe para la Conferencia de Seguimiento a CONFINTEA V*, Bangkok, septiembre de 2003. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe OREALC/UNESCO.
- OREALC/UNESCO Santiago (2007a), *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos*. Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC). Santiago de Chile, OREALC/UNESCO.
- ___ (2007b), *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/PRELAC). Santiago de Chile, OREALC/UNESCO Santiago.
- PREAL (2005), *Cantidad sin calidad. Un informe del progreso educativo en América latina* Un informe del Consejo Consultivo del PREAL.
- Rivas, Axel [et.al.] (2007), *El desafío del derecho a la educación en Argentina: un dispositivo analítico para la acción*. Buenos Aires. Fundación CIPPEC, 2007.
- Rivero José (2008), *Situación presente de la educación de personas jóvenes y adultas en Perú*, Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos de América Latina y el Caribe (CREFAL), México.
- Saavedra, J. y Suárez, P. (2001). *El financiamiento de la educación pública en el Perú: el rol de las familias*. Documento de Trabajo. Grupo de Análisis para el Desarrollo, Lima.
- Tedesco, J.C. y López, N. (2002), “Desafíos a la educación secundaria en América Latina”, *Revista de la CEPAL* 76. Santiago. CEPAL.
- Teichman, Judith (2004), “The World Bank and Policy Reform in Mexico and Argentina”. *Latin American Politics and Society*, Volumen 46, Número 1.
- UNESCO (1996), *La Educación Encierra un Tesoro*. Ediciones UNESCO. 1996. Ginebra. UNESCO.
- ___ (1990), *Declaración Mundial sobre Educación para Todos y Marco de acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje*. Jomtien. UNESCO.
- ___ (2000a), *Marco de Acción de Dakar: Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes*. Foro Mundial sobre la Educación, Dakar, UNESCO.
- ___ (2000b), *Informe sobre la educación en el mundo – El derecho a la educación: hacia una educación para todos a lo largo de la vida*. París, UNESCO.

- ___ (2002), *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2002. Educación para todos – ¿Va el mundo por el buen camino?* París, UNESCO.
- ___ (2003), *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo, 2003/4. Educación para todos – Hacia la igualdad entre los sexos.* París, UNESCO.
- ___ (2004a), *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2005. Educación para todos – El imperativo de la calidad.* París, UNESCO.
- ___ (2005), *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2006 – La alfabetización, un factor vital.* París, UNESCO.
- ___ (2007), *Informe de seguimiento de la educación para todos en el mundo. Bases sólidas. Atención y educación de la primera infancia.* París. UNESCO.
- ___ (2007b), *Compendio Mundial de la educación 2007. Comparación de las estadísticas de educación en el mundial.* Canadá. Instituto de Estadística de la UNESCO.
- ___ (2009), *Informe de seguimiento de la educación para todos en el mundo. Porqué es importante la gobernanza.* París. UNESCO.
- UNESCO/ Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC) (2001), *Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe.* UNESCO/OREALC. Séptima Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe Año 2001. ED-01/ PROMEDLAC VII/REF.1. Documento de Trabajo.
- ___ (2004), *La conclusión universal de la educación primaria en América Latina: ¿Estamos Realmente Tan Cerca? Informe Regional sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio Vinculados a la Educación.* Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe OREALC/UNESCO Santiago.
- N. Valdivia y H. Díaz (2008), “*Diagnóstico de los organismos intermedios del sistema educativo peruano: un estudio de casos de las Unidades de Gestión*”, en H. Benavides, “Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú. Contribuciones empíricas para el debate”, en Grupo de Análisis para el Desarrollo, Lima, Perú, en www.grade.org.pe.
- Weiss, Eduardo, Quiroz, Rafael y Del Real, Annette Santos (2005), *Expansión de la educación secundaria en México. Logros y dificultades en eficiencia, calidad y equidad.* IPEE/UNESCO.

Anexos

Anexo estadístico

CUADRO A-1
ASISTENCIA AL NIVEL INICIAL. NIÑOS EN EDAD DE CURSAR QUE ASISTEN^a

País	Años considerados		Tasa de asistencia	
	Inicio	Fin	Inicio	Fin
América Latina ^b	1990	2007	60,5	84,1
Argentina (Gran Buenos Aires)	1997	2006	73,3	91,2
Bolivia (Estado Plurinacional de) (Ocho ciudades principales y El Alto)	1994	2007	55,7	61,8
Brasil	1990	2007	58,7	91,9
Colombia	1991	2005	39,5	80,5
Costa Rica	1990	2007	6,7	64,9
Chile	1990	2006	53,0	87,2
Ecuador (zonas urbanas)	1990	2007		91,3
El Salvador	1995	2004	58,1	75,3
Honduras	1990	2007	35,9	45,8
México	1996	2006	76,8	93,6
Nicaragua	1993	2005	32,9	53,1
Panamá	1991	2007	45,6	74,7
Paraguay (zonas urbanas)	1994	2007	35,3	64,0
Perú	1997	2003	69,6	76,7
República Dominicana	1997	2007	74,4	75,8
Uruguay (zonas urbanas)	1990	2007	72,2	95,5
Venezuela (República Bolivariana de)	1990	2007	64,1	91,2

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

^a Incluye a niños con un año de edad menos que la edad oficial de entrada en el país al ciclo primario. Ver cuadro 8.

^b América Latina: promedio ponderado de países con información.

CUADRO A-2
EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES DE ACCESO AL NIVEL PRIMARIO

País	Datos considerados		Años de encuestas		Total		Urbana		Rural	
	Edad ingreso	Años de duración del nivel	Inicio	Última medición	Inicio	Fin	Inicio	Fin	Inicio	Fin
América Latina ^a			1990	2007	89,7	93,2	92,2	93,5	84,7	92,6
Argentina (Gran Buenos Aires)	6	6	1997	2006	97,7	97,9	97,7	97,9		
Bolivia (Estado Plurinacional de) (Ocho ciudades y el Alto)	6	6	1994	2007	92,7	93,9	92,7	93,9		
Brasil	7	4	1990	2007	85,3	92,4	90,0	92,2	74,4	92,2
Chile	6	6	1990	2006	96,0	98,4	97,1	98,6	91,2	97,3
Colombia	6	5	1991	2005	80,6	93,7	86,8	94,3	73,6	92,5
Costa Rica	6	6	1990	2007	86,8	98,6	89,5	99,5	84,9	97,7
Ecuador (zonas urbanas)	6	6	1990	2007	94,9	81,5	94,9	81,5		
El Salvador	6	6	1995	2004	83,2	89,3	87,8	90,6	79,1	87,9

(Continúa)

CUADRO A-2 (Conclusión)

País	Datos considerados		Años de encuestas		Total		Urbana		Rural	
	Edad ingreso	Años de duración del nivel	Inicio	Última medición	Inicio	Fin	Inicio	Fin	Inicio	Fin
Guatemala	7	6		2006		87,7		89,6		86,3
Honduras	7	6	1990	2007	80,2	86,7	87,2	90,2	75,9	84,4
México	7	6	1996	2006	94,9	96,7	95,3	97,2	94,5	96,2
Nicaragua	6	6	1993	2005	75,5	80,1	83,7	82,6	66,5	77,7
Panamá	7	6	1991	2007	93,5	97,8	94,5	98,7	91,3	96,3
Paraguay (zonas urbanas)	6	6	1994	2007	92,3	96,5	92,3	96,5		
Perú	6	6	1997	2003	94,4	93,6	97,5	95,4	90,6	91,4
Rep. Dominicana	6	6	1997	2007	91,3	92,0	91,7	90,7	90,9	94,1
Uruguay (zonas urbanas)	7	6	1990	2007	97,3	99,1	97,3	99,1		
Venezuela (República Bolivariana de)	6	6	1990	2007	91,5	93,4	91,5	93,4		

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

^a América Latina: promedio ponderado de países con información.

CUADRO A-3
INDICADORES DE ASISTENCIA AL NIVEL MEDIO, URBANIZACIÓN Y POBREZA

País	% de población urbana	Tasa neta de asistencia a baja secundaria	Tasa neta de asistencia a alta secundaria	% de población en situación de pobreza	Finalización baja secundaria	Finalización alta secundaria
Honduras	48	51,3	18,9	68,9	28,9	17,6
Colombia	49	62,7	36,9	46,8	55,5	41,2
Guatemala	50	43,2	12,9	54,8	33,2	24,9
Nicaragua	57	52,9	17,2	61,9	36,2	26,4
El Salvador	58	61,3	31,6	47,5	58,4	36,5
Costa Rica	63	72,4	26,8	18,6	68,4	60,3
Ecuador	63	57,6	65,5	42,6	74,9	58,8
Bolivia (Estado Plurinacional de)	64	56,4	65,4	54,0	84,2	63,3
Rep. Dominicana	65	49,3	53,7	44,5	75,8	46,9
Panamá	66	75,7	51,9	29,0	70,7	52,6
Perú	73	73,6	45,8	39,3	73,3	64,7
México	77	79,1	47,2	31,7	74,1	40,6
Brasil	83	77,3	46,1	30,0	70,9	48,8
Chile	87	60,7	71,1	13,7	94,4	73,9
Argentina ^a	92	76,8	42,4	21,0	84,4	69,2
Uruguay ^a	92	71,6	53,6	18,1	71,3	39,2
Venezuela (República Bolivariana de)	93	68,0	45,0	28,5	67,6	52,5

Fuente: Celade (2003) y 18 y 19.

^a Datos educativos corresponden a áreas urbanas.

**CUADRO A-4
PROGRESIÓN OPORTUNA Y ATRASO ESCOLAR EN EL NIVEL PRIMARIO**

País	Años medición		Progresión oportuna						Tres o más años de retraso					
			Total		20% más pobre		20% más rico		Total		20% más pobre		20% más rico	
	Inicio	Última medición	Inicio	Fin	Inicio	Fin	Inicio	Fin	Inicio	Fin	Inicio	Fin	Inicio	Fin
América Latina ^a	1990	2007	53,1	78,1	31,7	64,3	77,8	91,7	27,8	10,4	47,6	18,8	7,7	3,5
Argentina (Gran Buenos Aires)	1997	2005	91,9	88,3	87,1	82,6	96,8	93,0	3,4	4,7	6,0	5,9	0,8	3,7
Bolivia (Estado Plurinacional de) (Ocho ciudades y el Alto)	1994	2007	80,5	93,2	75,4	91,2	89,5	95,0	7,9	2,9	10,0	3,7	2,9	0,7
Brasil	1990	2005	46,6	77,9	20,8	64,3	81,9	92,3	33,5	10,9	59,3	18,2	7,3	4,9
Chile	1990	2006	78,1	86,9	68,1	80,9	87,6	93,3	8,2	3,1	13,2	5,4	3,0	1,2
Colombia	1991	2005	61,9	72,9	46,7	62,3	83,9	87,1	22,3	12,6	33,0	19,2	7,6	4,7
Costa Rica	1990	2007	66,1	72,5	49,7	62,4	85,7	90,5	15,1	9,2	25,6	15,3	4,5	1,4
Ecuador (zonas urbanas)	1990	2007	81,9	95,5	76,7	92,5	93,0	98,5	8,0	2,2	10,2	4,2	2,7	1,3
El Salvador	1995	2004	61,9	74,6	41,8	58,8	86,6	93,7	21,4	12,7	37,8	23,2	6,9	2,0
Guatemala	2004	2006	62,5	64,5	48,1	43,8	83,5	88,2	16,8	18,0	28,5	32,7	5,0	3,9
Honduras	1990	2007	55,4	54,8	37,5	37,5	79,5	80,1	23,8	22,9	37,5	36,7	7,5	7,4
México	1996	2006	80,1	90,2	61,3	81,6	96,0	97,2	9,2	3,6	19,8	7,9	1,4	0,8
Nicaragua	1993	2005	61,8	48,1	46,3	25,1	79,5	76,5	21,7	32,5	37,6	54,6	8,8	9,6
Panamá	1991	2007	78,8	85,1	64,7	70,8	96,6	95,2	10,1	6,0	18,1	14,7	2,0	1,9
Paraguay (zonas urbanas)	1994	2007	59,9	78,5	40,1	68,5	80,5	93,7	17,9	7,7	34,0	12,1	4,8	2,1
Perú	1997	2003	38,6	78,1	20,1	59,8	58,1	95,4	34,3	9,5	57,7	19,7	12,1	1,6
Rep. Dominicana	1997	2007	59,2	72,8	44,4	64,9	78,2	82,3	23,2	14,7	29,5	21,4	12,2	8,0
Uruguay (zonas urbanas)	1990	2007	83,1	80,8	68,8	68,2	94,3	97,7	5,6	6,0	11,6	10,6	1,9	0,7
Venezuela (República Bolivariana de)	1990	2007	59,0	84,8	45,3	76,6	77,3	94,0	21,3	5,8	31,3	8,9	9,1	2,4

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

^a América Latina: promedio ponderado de países con información.

CUADRO A-5
FINALIZACIÓN DEL NIVEL PRIMARIO. JÓVENES DE 15 A 19 CON PRIMARIO COMPLETO O MÁS

País	Inicio	Última medición	Total		20% más pobre		20% más rico		Urbana		Rural		Indigentes	
			Inicio	Fin	Inicio	Fin	Inicio	Fin	Inicio	Fin	Inicio	Fin	Inicio	Fin
América Latina ^a	1990	2005	79,4	91,6	61,0	84,5	92,9	97,3	86,2	94,5	62,9	83,2	63,9	79,8
Argentina (Gran Buenos Aires)	1997	2006	97,3	98,4	93,6	96,6	99,3	99,5	97,3	98,4			95,1	93,2
Bolivia (Estado Plurinacional de) (Ocho ciudades y el Alto)	1994	2007	91,2	96,4	90,1	96,9	88,9	94,1	91,2	96,4			90,4	98,0
Brasil	1990	2007	73,2	92,4	46,7	86,4	92,7	97,8	81,6	93,8	51,0	86,6	50,5	84,9
Chile	1990	2006	93,5	98,7	90,0	97,6	97,6	99,4	95,2	98,8	85,3	97,9	89,2	94,8
Colombia	1991	2005	80,0	91,1	70,6	86,5	88,8	96,7	90,3	95,2	67,1	80,5	73,7	87,4
Costa Rica	1990	2007	82,4	93,2	70,8	89,5	94,4	99,4	90,2	96,3	76,5	88,9	72,8	86,1
Ecuador (zonas urbanas)	1990	2007	93,2	96,2	91,1	93,6	93,9	98,2	93,2	96,2			91,9	94,7
El Salvador	1995	2004	61,2	76,1	37,1	58,6	84,3	92,9	78,7	85,7	39,9	64,2	43,9	62,4
Guatemala		2006		62,6		36,3		87,7	0,0	76,9		49,3		40,2
Honduras	1990	2007	57,9	79,2	39,5	60,7	79,9	93,4	75,8	89,6	44,1	70,2	47,9	67,7
México	1996	2006	87,2	94,9	69,3	85,3	97,5	99,2	93,7	97,2	77,7	91,3	72,4	82,6
Nicaragua	1993	2005	55,2	70,8	34,2	44,7	81,4	92,2	75,1	85,4	29,9	53,1	41,3	54,8
Panamá	1991	2007	91,4	94,4	83,6	84,2	97,2	99,0	93,8	98,1	85,4	88,0	85,6	81,7
Paraguay (zonas urbanas)	1994	2007	84,3	94,0	71,6	92,2	91,3	97,3	84,3	94,0			71,1	91,1
Perú	1997	2003	74,2	91,0	46,6	76,6	91,2	97,5	86,0	95,9	51,0	81,4	50,7	75,5
Rep. Dominicana	1997	2007	70,3	89,9	59,3	85,8	83,7	94,5	78,5	92,3	59,5	85,6	58,1	85,9
Uruguay (zonas urbanas)	1990	2007	96,5	96,7	92,2	92,2	99,7	99,5	96,5	96,7			84,7	88,7
Venezuela (República Bolivariana de)	1990	2007	83,6	92,8	75,5	89,4	93,0	97,0	83,6	92,8			78,1	87,3

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

^a América Latina: promedio ponderado de países con información.

CUADRO A-6
TASA DE ASISTENCIA A BAJA SECUNDARIA EN ADOLESCENTES EN EDAD DE CURSARLA

País	Datos considerados en cada país		Años de encuestas		Adolescentes en edad de baja secundaria que asiste		Adolescentes en edad de baja secundaria que asisten a baja secundaria		Tasas de asistencia a baja secundaria			
	Edad ingreso	Años de duración del nivel	Inicio	Última medición	Inicio	Fin	Inicio	Fin	Urbana		Rural	
									Inicio	Fin	Inicio	Fin
América Latina ^a			1990	2007	83,6	93,6	44,8	68,7	54,5	73,8	26,3	55,1
Argentina (Gran Buenos Aires)	12	3	1997	2005	97,3	98,4	76,1	76,8	76,1	76,8		
Bolivia (Estado Plurinacional de) (Ocho ciudades y el Alto)	12	4	1994	2007	97,6	97,6	54,4	53,3	54,4	53,3		
Brasil	11	3	1990	2007	82,3	97,0	39,3	73,8	49,3	77,0	16,5	61,4
Chile	12	4	1990	2006	97,1	99,1	48,7	61,9	51,4	62,3	36,4	59,6
Colombia	12	2	1991	2005	81,0	92,9	46,4	65,4	62,7	72,4	28,1	48,3
Costa Rica	12	2	1990	2007	77,4	92,5	39,2	52,7	54,8	59,6	27,6	44,7
Ecuador (zonas urbanas)	12	3	1990	2007	92,3	93,0	65,3	60,7	65,3	60,7		
El Salvador	12	3	1995	2004	72,3	81,8	36,0	50,7	52,5	61,3	19,5	38,1
Guatemala	13	3		2006				33,9		51,0		20,5
Honduras	13	2	1990	2007	55,5	75,0	19,4	30,8	37,5	46,4	7,2	20,4
México	13	3	1996	2006	84,0	92,4	58,4	75,7	71,6	80,2	43,1	69,4
Nicaragua	12	3	1993	2005	65,7	84,6	27,8	35,9	43,9	51,3	8,7	20,5
Panamá	13	2	1991	2007	86,5	94,3	58,3	69,4	65,0	80,2	43,5	53,5
Paraguay (zonas urbanas)	12	3	1994	2007	89,2	95,4	40,4	63,5	40,4	63,5		
Perú	12	3	1997	2003	88,9	91,1	29,2	61,4	38,5	73,6	16,3	44,4
Rep. Dominicana	12	2	1997	2007	96,0	98,2	22,5	48,1	29,4	48,7	15,8	47,2
Uruguay (zonas urbanas)	12	4	1990	2007	93,9	94,9	65,7	68,3	65,7	68,3		
Venezuela (República Bolivariana de)	12	3	1990	2007	88,6	94,9	42,9	69,7	42,9	69,7		

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

^a América Latina: promedio ponderado de países con información.

CUADRO A-7
FINALIZACIÓN DE LA ALTA SECUNDARIA. JÓVENES DE 20 A 24 AÑOS QUE CONCLUYERON EL NIVEL

País	Medición		Total		20% más pobre		20% más rico		Urbana		Rural		Indigentes	
	Inicio	Última medición	Inicio	Fin	Inicio	Fin	Inicio	Fin	Inicio	Fin	Inicio	Fin	Inicio	Fin
América Latina ^a	1990	2007	27,1	52,0	7,9	23,4	53,9	80,8	32,2	58,9	9,2	25,5	9,3	23,1
Argentina (Gran Buenos Aires)	1997	2006	49,9	69,5	13,8	42,0	84,3	91,7	49,9	69,5			7,4	31,0
Bolivia (Estado Plurinacional de) (Ocho ciudades y el Alto)	1994	2007	58,4	78,2	54,3	70,4	69,7	88,4	58,4	78,2			53,9	74,3
Brasil	1990	2006	21,1	52,5	3,1	19,2	51,5	87,4	26,2	57,1	5,0	26,1	4,2	17,4
Chile	1990	2006	51,0	80,0	23,1	60,8	79,8	94,7	57,1	82,3	19,7	60,8	23,2	51,4
Colombia	1991	2005	32,8	60,3	12,9	40,0	55,9	84,1	44,0	70,3	14,4	29,4	14,4	41,1
Costa Rica	1990	2007	28,9	42,5	10,6	17,9	54,2	75,7	44,5	50,8	17,1	28,7	9,6	16,4
Ecuador (zonas urbanas)	1990	2007	48,1	62,8	32,4	38,4	64,6	86,8	48,1	62,8			35,6	35,1
El Salvador	1995	2004	27,2	36,5	6,2	8,2	58,0	67,7	40,8	49,0	8,1	16,6	10,2	10,4
Guatemala		2006		25,6		2,8		60,0		40,3		9,4		2,9
Honduras	1990	2007	12,7	29,5	1,9	4,1	31,1	58,1	22,5	44,6	3,5	12,8	3,8	8,8
México	1996	2006	23,3	41,0	3,0	12,5	52,6	71,9	30,8	49,0	9,6	24,0	5,9	16,2
Nicaragua	1993	2005	14,4	31,5	6,3	7,7	30,3	57,4	21,8	43,0	4,6	12,9	7,4	10,4
Panamá	1991	2007	44,6	55,8	20,5	17,5	69,5	81,8	50,3	65,8	28,4	34,6	22,7	18,7
Paraguay (zonas urbanas)	1994	2007	36,5	61,2	12,4	44,0	57,8	77,6	36,5	61,2			11,5	44,5
Perú	1997	2003	29,7	64,7	7,3	23,8	47,4	89,5	37,7	77,9	9,5	32,2	8,5	25,9
Rep. Dominicana	1997	2007	28,5	50,3	14,5	36,2	45,1	67,9	36,8	56,0	14,9	39,8	14,2	37,2
Uruguay (zonas urbanas)	1990	2007	31,9	32,4	7,7	7,0	60,0	69,2	31,9	32,4			3,8	1,0
Venezuela (República Bolivariana de)	1990	2007	33,0	59,8	23,7	37,9	50,3	78,3	33,0				26,1	34,5

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

^a América Latina: promedio ponderado de países con información.

CUADRO A-8
TASA DE ASISTENCIA A ALTA SECUNDARIA EN ADOLESCENTES EN EDAD DE CURSARLA

País	Datos considerados en cada país		Años de encuestas		Adolescentes en edad de alta secundaria que asisten		Adolescentes en edad de baja secundaria que asisten a alta secundaria		Tasas de asistencia a alta secundaria			
	Edad ingreso	Años de duración del nivel	Inicio	Ultima medición	Inicio	Fin	Inicio	Fin	Urbana		Rural	
									Inicio	Fin	Inicio	Fin
America Latina ^a			1990	2007	60,5	76,8	26,7	48,2	32,1	53,6	12,5	32,9
Argentina (Gran Buenos Aires)	15	3	1997	2005	74,5	86,5	45,1	42,4	45,1	42,4		
Bolivia (Estado Plurinacional de) (Ocho ciudades y el Alto)	14	4	1994	2007	87,9	90,0	65,2	72,9	65,2	72,9		
Brasil	15	3	1990	2007	66,2	82,1	16,1	48,3	20,1	52,5	4,6	30,7
Chile	14	4	1990	2006	80,8	92,0	60,0	72,0	65,5	72,8	33,1	66,7
Colombia	14	2	1991	2005	63,6	77,4	21,6	36,9	30,3	43,6	11,2	20,2
Costa Rica	15	2	1990	2007	53,3	79,9	17,6	28,9	27,4	37,3	9,9	19,2
Ecuador (zonas urbanas)	15	3	1990	2007	78,5	82,6	46,6	70,5	46,6	70,5		
El Salvador	15	3	1995	2004	46,5	57,4	25,3	31,6	38,2	41,8	9,1	18,7
Guatemala	16	3		2006		47,3		18,8		31,1		7,2
Honduras	16	2	1990	2007	27,5	55,7	7,6	15,0	15,4	25,2	1,7	7,1
Mexico	16	3	1996	2006	54,6	65,9	36,5	49,9	48,3	56,5	20,4	40,4
Nicaragua	15	3	1993	2005	48,3	64,0	11,5	18,4	18,2	26,3	2,8	9,4
Panamá	16	2	1991	2007	68,1	78,4	42,5	51,9	48,6	59,7	28,2	38,8
Paraguay (zonas urbanas)	15	3	1994	2007	64,8	79,5	34,9	51,1	34,9	51,1		
Perú	15	3	1997	2003	77,1	79,6	11,8	45,8	15,8	56,4	5,3	27,3
Rep. Dominicana	15	2	1997	2007	82,6	88,0	31,6	58,6		61,0		54,0
Uruguay (zonas urbanas)	14	4	1990	2007	71,0	74,7	44,2	46,4	44,2	46,4		
Venezuela (República Bolivariana de)	15	3	1990	2007	68,6	83,8	20,8	48,6	20,8	48,6		

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

^a América Latina: promedio ponderado de países con información.

CUADRO A-9
INDICADORES DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN EDUCACIÓN

País	Cobertura ^a	Per cápita (en dólares del 2000)		Como porcentaje del producto interno bruto		Como porcentaje del gasto público total	
		1990-1991	2005-2006	1990-1991	2005-2006	1990-1991	2005-2006
Argentina	SPNF	220	415	3,6	4,9	11,6	15,3
Bolivia (Estado Plurinacional de)	SPNF	...	77	...	7,1	...	23,8
Brasil	Consolidado	125	187	3,7	4,7	9,9	14,7
Chile	GC	73	190	2,3	3,3	11,6	17,5
Colombia	SPNF	49	84	2,6	3,7	11,4	...
Costa Rica	SP	123	240	3,9	5,1	9,9	10,6
Cuba	GC	338	511	10,8	13,9	13,9	21,9
Ecuador	GC	37	42	2,8	2,6	16,0	11,7
El Salvador	GC	...	63	...	2,9	...	15,2
Guatemala	GC	24	48	1,8	3,0	14,3	21,1
Honduras	GC	39	81	4,3	7,6	23,2	35,1
México	GCP	129	241	2,6	3,9	16,5	21,5
Nicaragua	GCP	17	42	2,6	4,9	13,0	21,7
Panamá	SPNF	125	...	4,1	...	10,1	...
Paraguay	GCP	18	56	1,3	4,0	15,7	20,0
Perú	GCP	27	...	1,6	...	13,8	...
Perú	SP	...	73	...	2,9	...	17,5
R. Dominicana	GC	20	70	1,2	2,3	10,5	...
Uruguay	GC Consolidado	120	205	2,5	3,2	9,1	10,6
Venezuela (República Bolivariana de)	GCP acordado	177	266	3,5	5,1	13,2	17,2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información extraída de la base de datos sobre gasto social.

^a SPNF: Sector público no financiero. GG: Gobierno general; GC: Gobierno central.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

políticas sociales

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

157. Rosalía Cortés, Claudia Giacometti, “Políticas de educación su impacto sobre la superación e la pobreza infantil”, (LC/L. 3194-P), Número de venta: S.10.II.G.07, (US\$10.00), 2010.
156. Claudia Robles, “Pueblos indígenas y programas de transferencias con corresponsabilidad. Avances y desafíos desde un enfoque étnico”, (LC/L. 3170 -P), Número de venta: S.09.II.G.144, (US\$10.00), 2009.
155. Ana Sojo, “Identidades y sentido de pertenencia y sus tensiones contemporáneas para la cohesión social ¿del derrotero a las raíces, y/o de las raíces al derrotero?”, (LC/L. 3161 -P), Número de venta: S.09.II.G.134, (US\$10.00), 2009.
154. Giacomo Marramao, “Tras Babel: identidad, pertenencia y cosmopolitismo de la diferencia”, (LC/L. 3160-P), Número de venta: S.09.II.G.133, (US\$10.00), 2009.
153. Roberto Gargarella y Christian Courtis, “El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes”, (LC/L.3142 -P), Número de venta: S.09.II.G.115, (US\$10.00), 2009.
152. Ernesto Zarama Vásquez, “Generación de ingresos para la población desplazada en Colombia: perspectivas desde abajo”, (LC/L.3122-9-P), Número de venta: S.09.II.G.100, (US\$10.00), 2009.
151. Cristina Bloj, “El presupuesto participativo y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a la familia”, (LC/3122-P), Número de venta: S.09.II.G.101, (US\$10.00), 2009.
150. Carmelo Mesa-Lago, “Efectos de la crisis global sobre la seguridad social de salud y pensiones en América Latina y el Caribe y recomendaciones de políticas”, (LC/L.3104-P), Número de venta: S.09.II.G.85, (US\$10.00), 2009.
149. Flavia Marco Navarro, “Legislación comparada en materia de familias. Los casos de cinco países de América Latina”, (LC/L.3102-P), Número de venta: S.09.II.G.84, (US\$10.00), 2009.
148. Juan Gonzalo Zapata, “Coordinación y gestión territorial de la política social en Colombia” Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión”, (LC/L.3002-P), Número de venta: S.09. S.09.II.G.83, (US\$10.00), 2009.
147. Marcela Cerrutti, Georgina Binstock, “Familias latinoamericanas en transformación: desafíos y demandas para la acción pública”, (LC/L.3100-P), Número de venta: S.09.II.G.82, (US\$10.00), 2009.
146. Rodrigo Arim, Guillermo Cruces y Andrea Vigorito, “Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión”, (LC/L.3002-P), Número de venta: S.09.II.6.10, (US\$10.00), 2009.
145. Ana María Ibáñez y Andrea Velázquez, “El impacto del desplazamiento forzoso en Colombia: condiciones socioeconómicas de la población desplazada, vinculación a los mercados laborales y políticas públicas”, (LC/L.2970-P), Número de venta: S.08.II.G.82, (US\$10.00), 2008.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.:.....Fax:.....E.mail:.....