



CALIDAD Y EQUIDAD. RETOS DEL CAMBIO EDUCATIVO EN AMERICA LATINA

Resumen

Con la llegada del año 2015 se cumplió el plazo para evaluar el logro de las metas establecidas por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y el programa Educación para Todos (EPT) en varios aspectos del cambio educativo, entre ellos el acceso equitativo a una educación de calidad. Mientras los objetivos educativos de los ODM fueron lograr la enseñanza primaria universal y la equidad de género, especialmente en los niveles básicos del sistema escolar, los objetivos de la EPT apuntaron a ampliar las oportunidades educativas en distintos campos y niveles. Entre ellos:

- Extender y mejorar la protección y educación integral de la primera infancia, especialmente la de los niños socialmente vulnerables y desfavorecidos (Objetivo 1).
- Velar por que antes del año 2015 todos los niños, y sobre todo niñas y niños en situaciones difíciles, tengan acceso y puedan completar una enseñanza primaria gratuita, obligatoria y de buena calidad (Objetivo 2).
- Velar por que las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos se satisfagan mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida productiva y participación ciudadana (Objetivo 3).
- Otros tres objetivos (Objetivos 4 al 6) remitan al propósito de lograr paridad de género ofreciendo oportunidades a niños y niñas por igual, erradicar el analfabetismo adulto y, ofrecer más y mejor calidad medida con base en los resultados del aprendizaje.

El marco de acción de la agenda Educación 2030 (Incheon, 2015) estableció el Objetivo de Desarrollo Sostenible # 4 (OSD4) para realizar un objetivo universal a cumplir en el período. Al amparo de este objetivo los países del mundo se comprometieron a desarrollar acciones conducentes a “garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover aprendizajes para todos a lo largo de la vida”. Siete metas conexas y tres modalidades de aplicación son las que, teóricamente, posibilitarán el logro del objetivo general. Estas incluyen:

- Escolarización completa, gratuita, universal, de calidad al año 2030,
- Cuidado y educación de la niñez primaria y pre-escolar de calidad al año 2030
- Equidad y universalidad de la educación técnico profesional y vocacional al año 2030,
- Equidad y universalidad de la educación superior a la misma fecha,
- Competencias de lectura, escritura y matemáticas para jóvenes y adultos,
- Eliminar disparidades de género y ofrecer iguales oportunidades a poblaciones vulnerables, personas con discapacidades, pueblos indígenas y niños en situación de desventaja.
- Especialmente en el caso de personas con alguna discapacidad, ofrecer instalaciones escolares especiales y aumentar el número de becas y la oferta de maestros calificados para poblaciones en desventaja,
- Garantizar conocimientos teóricos y prácticos para el desarrollo sustentable y la ciudadanía global (E2030, Unesco, 2015, pp. 18 y 19).

¿PROGRESA O SE ESTANCA EL DESARROLLO EDUCATIVO EN AMERICA LATINA?

ACCESO y COBERTURA DEL SISTEMA ESCOLAR

Cuidado y educación en la niñez temprana. Progreso lento y desigual

El acceso a la educación preprimaria se ha expandido lentamente en América Latina y el Caribe y, dentro de los países, existe una gran disparidad que perjudica especialmente a los niños de las familias de menores ingresos y, en particular, a los que viven en zonas de

pobreza crítica, rurales e indígenas. En el promedio regional, la tasa neta de matrícula en educación preprimaria aumentó de un 55,5% en 1990 a un 66% en 2010. Esta tendencia se mantuvo aunque con variaciones en 22 de 26 países con datos comparables. Actualmente, el 80% de los programas de atención a la primera infancia son privados, sujetos a una escasa regulación y supervisión pública y, en la mayoría de los países, se carece de información suficiente como para evaluar y monitorear este nivel de la enseñanza.



Educación Primaria Universal. El reto de incluir a los excluidos a una educación primaria de calidad

La evolución en la última década muestra un panorama desbalanceado y de fuertes contrastes, lo que hace que el objetivo de una educación primaria universal no se pueda dar aún por logrado. Mientras algunos países aumentaron fuertemente la escolarización en educación primaria entre 2000 y 2010 (por ejemplo Granada, Guatemala, Nicaragua, Bahamas, con avances de diez o más puntos porcentuales), otros la disminuyeron de manera importante en el mismo período (como Paraguay, San Kitts y Nevis, y Jamaica). En total, 7 de 26 países con datos comparables disminuyeron significativamente su tasa neta ajustada de matrícula en primaria durante la década pasada. No existen grandes diferencias en cuanto a la asistencia de los niños a la educación primaria según el quintil de ingreso familiar. Al 2010, la brecha que separaba a los niños del quintil más rico de los del quintil más pobre era de sólo 3 puntos porcentuales, lo que significó un avance respecto del año 2000, cuando esta brecha era de 7 puntos porcentuales. Países como El Salvador, Guatemala y Honduras hicieron importantes avances en reducir esta brecha, incrementando significativamente el acceso a la educación primaria de los alumnos de familias más pobres. La tasa de sobrevivencia al 5° grado aumentó como promedio de 83,5% a 91,8% entre 2000 y 2010. Existe evidencia suficiente como para afirmar que los países de mayores ingresos –medidos según PIB per cápita– tienden a presentar mayores niveles de retención al quinto grado.

América Latina disminuyó de 13% a 8,3% la tasa de deserción promedio de los países entre 2000 y 2010. Esta tendencia a la disminución de la deserción se observó en 15 de los 18 países con datos comparables, incluyendo casos sobresalientes como Costa Rica y Venezuela. Con todo, las desigualdades en la región son aún muy significativas: mientras en algunos países – como Argentina, Chile y República Dominicana– la tasa de deserción en primaria fue de 1% en 2010, en otros – como Honduras, Guatemala y Nicaragua– la deserción en este nivel afectó al 15% o más de los alumnos.

Los avances en cobertura prácticamente se estancaron en los últimos años. Si bien el 95% de los niños en edad de cursar este nivel están matriculados, todavía hay 2,9 millones de niños fuera del sistema educativo. De estos, se estima que 1 millón nunca ingresará, 1,6 millones lo harán tardíamente y el resto son potenciales desertores del sistema.

La buena noticia es que, en el promedio regional, la repitencia en primaria pasó de 6,8% en el 2000 a 5% en 2010, mientras que la deserción bajó de 13% a 8,3%. Pero todavía uno de cada diez latinoamericanos no completa el nivel de educación primaria. Aun cuando en su conjunto, la región logró mediante políticas de acceso y cobertura, reducir las brechas de asistencia a primaria a 3 puntos porcentuales entre niños del quintil más rico y más pobre, aún no se logra retener en la escuela a los niños de familias en situación de pobreza, que viven y trabajan en zonas rurales o pertenecen a pueblos indígenas.

Educación Secundaria y Superior. Necesidad de expansión y reformas

La matrícula escolar en el nivel secundario creció levemente, pasando de 67% a 72% entre el 2000 y el 2010, para un promedio de 24 países con datos disponibles. Hay indicios, sin embargo, de una desaceleración en el incremento de la población joven que completa este ciclo: en 2010, uno de cada seis jóvenes desertaba de este nivel.

En el nivel superior la importante ampliación del acceso en la década pasada ha resultado desigualmente distribuida en la población: mientras la conclusión de estudios terciarios en la cohorte 25-29 llegaba al 0,7% del quintil de más bajos ingresos en los países de América Latina, en el quintil más rico era de 18,3%. El avance más rápido en términos absolutos durante la década lo experimentaron los quintiles más altos.

Hasta ahora, los países han atendido a las necesidades de aprendizaje de los jóvenes y adultos desarrollando la enseñanza secundaria y la enseñanza superior formales, pero las encuestas de hogares muestran que la educación no formal continúa siendo una vía importante para el aprendizaje de jóvenes y adultos desfavorecidos, por lo cual se requiere repensar cómo abordar la educación en estos niveles.

RESULTADOS DEL APRENDIZAJE. BRECHAS DE LA DESIGUAL CALIDAD

En América Latina y el Caribe la expansión educativa se hizo a costa de la calidad de la educación medida con base en los resultados de pruebas, nacionales e internacionales, de logros de aprendizaje. De acuerdo a los resultados de PISA-2009, en promedio en los nueve países latinoamericanos participantes, un 58% de los alumnos en matemáticas, un 45% en lectura y un 48% en ciencias, no demostró haber alcanzado el nivel



considerado como piso mínimo de logro en cada asignatura evaluada. Según el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo SERCE (UNESCO 2007), en promedio, uno de cada dos alumnos de tercer grado en matemáticas, y uno de cada tres en lectura, no había alcanzado un piso de logro básico.

La situación regional, en general, se caracteriza por sus enormes brechas de rendimiento educativo. Los países latinoamericanos sobresalen por los resultados, relativamente bajos y desiguales, obtenidos en el aprendizaje. Las desigualdades entre países son, además, muy pronunciadas según se desprenden de análisis comparativo de datos de resultados en pruebas internacionales. Algunos ejemplos: Todos los países latinoamericanos, 9 en total, que han participado en las pruebas PISA se ubican en el tercio inferior en todas las materias evaluadas. Algunos países mejoraron su desempeño aunque ninguno alcanzó los niveles de la OECD. Chile y Perú mejoraron en lectura, México y Brasil lo hicieron en matemáticas. Brasil y Colombia mejoraron en ciencias. Algunos países redujeron la proporción de estudiantes en los tramos más bajos. Brasil y México en las tres materias evaluadas. Chile y Perú en Lectura. Chile y Colombia en Ciencias. En todos los países, una gran proporción de los estudiantes no alcanzó los niveles mínimos de habilidades evaluadas.

La proporción de estudiantes de alto desempeño fue menor al 3% en todas las materias y todos los países evaluados. Chile y Brasil mejoraron su desempeño en Lectura. México en Matemáticas. En Chile la proporción de estudiantes sobresalientes disminuyó.

En general, y a pesar de algunos avances por país, en la región entre 30 y 80% de los estudiantes se desempeñan en los niveles más bajos en todas las materias.

De acuerdo con sus resultados en los nueve países latinoamericanos participantes, un 58% de los alumnos en matemáticas, un 45% en lectura y un 48% en ciencias, no alcanzó el nivel II de desempeño, piso mínimo de logro en cada asignatura evaluada. Comparativamente, en los países de la OECD, la fracción de alumnos que no alcanzó este nivel de desempeño fue de 22% en matemática, 19% en lectura y 18% en ciencias.

DISPARIDADES SIN RESOLVER.

Equidad de género: cumplida con los niños, pendiente con los jóvenes. Salvo unos pocos países, la equidad en el acceso a primaria es una meta lograda. En general, hay pocas diferencias en logros de aprendizaje, pero los niños logran mejores resultados en matemática y ciencias, y las niñas en lectura.

En secundaria, muchos países presentan una mayor exclusión de los hombres, quienes son mayormente afectados por el trabajo infanto-juvenil, y problemas de disciplina y rendimiento que desembocan en deserción escolar. En el caso de la educación superior, si bien se ha incrementado significativamente el acceso de las mujeres, esto no ha modificado el patrón de género en el tipo de carreras profesionales a las que acceden. Las mujeres de pueblos indígenas, especialmente las de zonas rurales, son las que presentan mayores desventajas en todos los ámbitos del desarrollo.

En la educación de jóvenes y adultos, la región tenía al año 2000 niveles comparativamente altos de alfabetismo adulto (89,6% en promedio) los cuales continuaron aumentando, hasta llegar en 2010 a 92,9%, en promedio. De los 23 países para los que se posee información, sólo cuatro mantenían en 2010 tasas de alfabetismo adulto inferiores a 90% y sólo uno de ellos (Guatemala), inferiores a 80%.

Interculturalidad y Bilingüismo: deudas pendientes. En educación primaria y secundaria, el nivel de escolaridad de la población indígena y afro descendiente es menor que el de la población no indígena. Existen diferencias significativas desfavorables en primaria y secundaria. En primaria sólo Cuba, Brasil y Chile, tienen tasas superiores al 90% de conclusión; en el nivel secundario, Chile presenta una brecha menor puesto que se observa que concluyen la educación secundaria un 60% en la población indígena y un 75% en la no indígena. Panamá y Guatemala aumentaron sus índices de paridad étnica en el grupo más joven, donde se observó un aumento de 0,63 a 0,75. En contraste, los datos referidos a Nicaragua indican que el índice de paridad étnica habría retrocedido entre la población más joven. Paraguay y Panamá presentan la mayor disparidad en los grupos de más edad, aun cuando se observan progresos en la población más joven de ambos países. Finalmente, en el informe 2013 de la EPT en América Latina y el Caribe se concluye que en la región, ningún Estado presenta equidad étnica en la conclusión de la educación secundaria.



MEJORAR CALIDAD Y EQUIDAD. ¿QUE HACE LA DIFERENCIA?

Los docentes y la calidad de la enseñanza. La importancia de contar con buenos profesores ha sido ampliamente reconocida, dentro y fuera de la región, y muchas políticas públicas apuntan a mejorar el status social de los maestros. Sin embargo, también es posible observar contradicciones importantes en la puesta en práctica de las políticas docentes, incluso en países con un elevado nivel de profesionalización de la docencia. Un reciente informe regional basado en una amplia consulta a expertos, revisión de literatura, análisis de datos e informes de casos nacionales identificó un conjunto importante situaciones y lineamientos de políticas de desarrollo profesional docente para los países de América Latina y el Caribe, que cuales agrupó en cuatro grandes categorías: reclutamiento y formación inicial, formación continua, carrera profesional e institucionalidad de las políticas. (OREALC/UNESCO, 2013:2014, PREAL, 2012)

Organización, Clima, Liderazgo y Gestión de las Escuelas: apoyos esenciales para mejorar los aprendizajes. El fortalecimiento de lazos con los padres y la comunidad y aquel de las capacidades profesionales de los maestros, clima y gestión escolar son elementos claves en la creación de condiciones para. Escuelas facilitar los procesos de enseñanza-aprendizaje con liderazgo efectivo, lazos fuertes con los padres y maestros que crean comunidades de aprendizaje favorecen el aprendizaje, especialmente en sectores socialmente vulnerables. Escuelas que no mejoran sus resultados tienen, generalmente, lazos débiles en estos ámbitos.

Las nuevas tecnologías de la información y comunicación. En América Latina y el Caribe el acceso a tecnologías en el hogar está fuertemente determinado por el nivel socioeconómico de las familias. Así, la incorporación más dinámica a la sociedad de la información queda limitada a ciertos sectores sociales en ciertos países. Abrir nuevas oportunidades y aprovechar lo que existe especialmente con jóvenes y adultos podría ayudar a mejorar acceso, pertinencia y calidad especialmente de los programas de capacitación para el trabajo y la participación ciudadana.

EDUCACION 2030: DESAFIOS DE UNA NUEVA AGENDA DE POLÍTICAS.

Cumplir con el propósito general y objetivos específicos de la Agenda Educativa 2030 requerirá de un giro en las políticas y prácticas para asegurar que el cumplimiento de metas que vinculan educación y desarrollo permitan:

Establecer Bases Sólidas de Desarrollo en la Niñez y Aprendizajes en la Educación Temprana. Disminuir las brechas que genera la transmisión de desigual capital social y cultural requerirá del desarrollo de políticas de compensación temprana y de programas de apoyo a las familias mediante la acción concertada de los sectores de salud y educación, público y privado, y la participación de organizaciones de la sociedad civil, no gubernamentales, fundaciones y redes comunitarias.

Asegurar aprendizajes efectivos y establecer estándares de calidad para todos. Aunque es una tarea larga y demandante, permitiría ofrecer iguales oportunidades de acceso, permanencia y resultados, especialmente en los niveles primario y secundario. Para ello se requerirá de políticas y programas que compensen el peso de las desigualdades de origen con mejores escuelas, mejores maestros, contenidos pertinentes y renovados, mejor gestión y liderazgo escolar.

Cambiar el enfoque de la profesión docente, desde el reclutamiento y formación inicial y continua, hasta la evaluación de desempeño, pasando por los dispositivos de apoyo, desarrollo profesional, planificación de clases, incentivos y régimen laboral. El eje de un nuevo enfoque debería considerar: mayores exigencias en cada uno de estos aspectos junto con una progresiva disminución de los alumnos por curso y la carga de enseñanza directa en el aula; una escala salarial que premie el buen desempeño y una negociación descentralizada, sobre base local, de las metas e incentivos especialmente de los maestros sindicalizados.

Impulsar el mejoramiento de la gobernanza del sistema escolar y gestión de las escuelas. Poniendo el foco en el desarrollo de estilos de gestión cuyos efectos lleguen a la sala de clase y en la formación de una nueva generación de líderes y directivos de establecimientos educacionales. Además de incentivar la rendición de cuentas, monitorear y evaluar de la calidad de la gestión y establecer marcos y apoyos para el buen desempeño y la buena enseñanza. Sólo así se podrá responsabilizar, públicamente, a encargados de escuelas y docentes en ejercicio por los resultados del aprendizaje..