

La educación primaria y secundaria en América Latina: Balance y desafíos

por Néstor López | IPE-UNESCO Buenos Aires | n.lopez@iipe-buenosaires.org.ar

Un análisis de la situación educativa en América Latina nos confronta con la evidencia de que la región está viviendo, desde hace ya dos décadas, un clima de intenso debate, profundos cambios, avances significativos y complejos desafíos. En los últimos 20 años se verificaron importantes transformaciones en la institucionalidad que regula y da lugar a las prácticas educativas, y que permitieron, entre otras cosas, avances claros en la búsqueda de la universalización del acceso al conocimiento. Al mismo tiempo, la irrupción de las tecnologías de la información y comunicación o la creciente y manifiesta diversidad identitaria y cultural de los estudiantes —en especial en el nivel medio— imponen desafíos frente a los cuales las respuestas son aún insuficientes. El presente artículo apunta a hacer un ligero balance de la situación actual de la educación en la región, y esbozar algunos de los principales desafíos que se presentan hacia el futuro inmediato.

Las transformaciones de los sistemas educativos que se inician a comienzos de la década de los años 90 en la región tienen como punto de partida un hecho fundamentalmente político. En el esfuerzo por promover en la región un modelo de desarrollo centrado en economías de mercado, se concibe a la educación como la principal política social que debe ser llevada a cabo por los Estados. Es a través de la formación de las nuevas generaciones que se ofrece a todos los recursos básicos necesarios para integrarse al mercado de trabajo, y así participar de la producción y distribución de la riqueza de cada sociedad. En consecuencia, la década se inicia con un intenso clima de debate sobre qué educación necesita cada país para integrarse productivamente en un mundo ya globalizado, y como resultado de ello varios países iniciaron sus reformas educativas, en la mayoría de los casos a

través de la sanción de nuevas leyes de educación.

Ampliación de los años de obligatoriedad, programas de becas para los sectores más postergados o diferentes políticas compensatorias conformaron, entre otras, el espectro de acciones de políticas que comenzaron a implementarse, teniendo como uno de los principales resultados una inclusión masiva de niños, adolescentes y jóvenes a las escuelas. Según se destaca en el Informe de Tendencias Sociales y Educativas del SITEAL (Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina) publicado en el año 2010, durante la década de los años 90 el incremento anual de las tasas específicas de escolarización de la región fue de 1.7 por ciento. Esto es, año a año las tasas de escolarización crecieron a ese ritmo, lo cual da para el conjunto de la década un incremento acumulado que se acerca al 20 por ciento. En aquellas edades en que el proceso de expansión estaba menos generalizado, como lo son las correspondientes al nivel inicial o al secundario, el ritmo fue aún mayor: la escolarización de los niños de 5 años creció a un 4.7 por ciento anual, lo cual da para la década un total cercano al 50 por ciento, y entre los adolescentes de 15 a 17 años la expansión se dio a un 2.8 por ciento anual, poco más del 30 por ciento para el decenio (SITEAL 2010). Los procesos de expansión educativa favorecen habitualmente a los sectores más postergados en cada uno de los países, reduciendo las disparidades internas. Ello se debe a que los grupos más privilegiados (en especial los niños y adolescentes blancos de familias urbanas de clase media y alta) ya tienen un acceso casi universal a la educación desde hace ya varias décadas. En consecuencia, si las tasas de escolarización de un país crecen ello se debe fundamentalmente a la inclusión educativa de los indígenas, los

afrodescendientes, los sectores más pobres o los rurales. Como consecuencia de ello, los grandes ganadores de la intensa expansión educativa de la década de los años 90 han sido estos grupos históricamente más postergados.

El panorama cambia con el inicio del nuevo siglo. El agotamiento de las economías de mercado en muchos de los países de la región instala un clima político que da lugar a un nuevo debate sobre su modelo de desarrollo, y en consecuencia del lugar de la educación en la sociedad. Una nueva ola de reformas se inicia, fortaleciendo la concepción de la educación como derecho, y ampliando en varios casos el ciclo obligatorio hasta el final del nivel medio, llevando así a un ciclo de entre 12 y 13 años de educación obligatoria. Pero hacia finales de esta primera década el balance instala alertas que definen claramente el debate actual en la región. El hecho más contundente es, tal vez, la constatación de que se estaría ante la amenaza del fin de la expansión educativa. El mismo informe de SITEAL antes mencionado muestra que en este período el incremento anual de las tasas de escolarización para la primera década de este siglo decayó sensiblemente. La global se redujo de 1.7 por ciento a 0.6 por ciento, sufriendo así una caída del 65 por ciento; a este ritmo, el crecimiento acumulado para una década no llega al 7 por ciento. El ritmo de expansión de la escolarización entre adolescentes se redujo en un 70 por ciento, quedando en un 0.9 por ciento; la que menos decreció es la de los niños de 5 años de edad, un 44 por ciento. Esto es, en esta última década los avances han sido mucho menos significativos, y esto no responde, como podría esperarse, a que ya se está llegando a la meta de universalización. Por el contrario, ocurre cuando aún queda mucho por avanzar. En el caso de los adolescentes, los

por ejemplo, aún hay un 25 por ciento desescolarizados.

Un artículo recientemente publicado analiza el fenómeno de la expansión educativa en el nivel medio, y con datos publicados por el SITEAL llega a la siguiente conclusión: “el proceso de incorporación de adolescentes a las escuelas se encuentra hoy con un techo que está en el 86.7%. ¿Qué nos quiere decir esto? El comportamiento de los datos permite predecir que hoy —tal como están las cosas— no es posible llegar al 100% de escolarización de los adolescentes en la región. [...] Pareciera entonces que la universalización del acceso a la escuela por parte de los adolescentes no está siendo posible. Hay aproximadamente un 13% de adolescentes frente a los cuales actualmente no se cuenta con políticas o prácticas que permitan retenerlos o reinserterlos a las aulas” (López 2012). De consolidarse esta tendencia, quienes han sido los grandes beneficiados de la expansión de la década anterior serán quienes se verán más afectados por el fin de la expansión: los indígenas, los afrodescendientes, los sectores más pobres o los rurales. La mayoría de los países de la región, desde sus particularidades y su historia, se enfrenta hoy con el dilema de cómo avanzar en la escolarización de sus niñas, niños y adolescentes, y garantizar así una educación de calidad para todos.

¿Dónde está el origen de los límites a la expansión educativa? Una primera causa puede encontrarse en las profundas desigualdades económicas que caracterizan a los países de la región. Si bien la última década muestra leves mejoras en la distribución de la riqueza, América Latina concentra las mayores desigualdades económicas del planeta. Aun cuando la gran mayoría de sus países no son pobres, cada uno de ellos tiene una alta proporción

de sus habitantes viviendo en condiciones de pobreza.

La escolarización de los niños y adolescentes representa un gran esfuerzo para sus familias. Para que puedan completar una educación de 12 o 13 años es necesario que puedan responder a las exigencias diarias que implica la escolarización, afrontar los gastos que ello acarrea, estar saludables y quedar librados de las responsabilidades que se desprenden de las tareas productivas y reproductivas del hogar. La educación escolarizada presupone una base de bienestar que no está garantizada para una parte importante de las familias de cada uno de los países de la región. Muchos de los niños y adolescentes que dejan la escuela lo hacen porque no pueden responder a estas exigencias, o porque las urgencias económicas del hogar los llevan a involucrarse tempranamente en el mundo del trabajo o en las tareas de cuidado en el hogar. La meta de garantizar una educación de calidad para todos requiere sin dudas de una profundización del debate sobre el modelo de desarrollo que debe adoptar cada país. Hoy los mismos Estados que se asumen como garantes del derecho a la educación muestran escasa capacidad de orientar los procesos económicos y sociales necesarios para que este compromiso se haga efectivo.

Sin embargo, un informe publicado por el SITEAL en el año 2008 muestra que casi la mitad de los adolescentes desescolarizados no son pobres, señalando así que al menos para el caso del nivel medio de educación la pobreza explica la mitad del problema. ¿Por qué se van estos jóvenes de la escuela? Una hipótesis muy fuerte de trabajo aquí es que lo hacen como consecuencia de la violencia que ejercen sobre ellos las instituciones escolares en su dificultad de establecer con las nuevas generaciones un

vínculo que permita generar un clima adecuado para las prácticas educativas (SITEAL 2008).

Los niños y adolescentes de hoy poco tienen que ver con quienes lo eran hace dos o tres décadas. La creciente diversidad identitaria y cultural de los estudiantes en las aulas es tal vez el mayor desafío que enfrentan hoy las instituciones, y frente al cual las respuestas aún son escasas. Lejos de promover vínculos basados en el respeto y el reconocimiento del otro, aún prevalecen en la mayoría de las escuelas prácticas que tienden a negar la identidad de sus alumnos desencadenando un complejo entramado de pequeñas acciones discriminatorias que terminan siendo expulsivas para una parte importante de ellos. Al desafío de la desigualdad se suma así el de la diversidad.

La amenaza del fin de la expansión educativa lleva a la necesidad de avanzar en políticas sociales y educativas que articulen de un modo innovador acciones de redistribución, que apunten a garantizar la base de bienestar necesaria para que las prácticas educativas sean posibles, con otras de reconocimiento, que promuevan en el aula vínculos basados en el respeto a la identidad y la no discriminación. Esta compleja tarea es la que define hoy algunos de los principales ejes del debate educativo en la región.

Education and Social Mobility in Latin America

by Christian Daude | OECD Development Centre | christian.daude@oecd.org

Referencias

López, Néstor

2012. “Adolescentes en las aulas: La irrupción de la diferencia y el fin de la expansión educativa”. *Educação & Sociedade* (Campinas) 33 (120): 869–889.

SITEAL

2008. Informe de Tendencias Sociales y Educativas 2008: La escuela y los adolescentes. Buenos Aires: IPE-UNESCO-Organización de Estados Iberoamericanos OEI).

2010. “Metas educativas 2021: Desafíos y oportunidades”. Informes sobre tendencias sociales y educativas 2010. Buenos Aires: IPE-UNESCO-OEI. ■

Latin America has witnessed an important expansion in educational coverage over the last two decades. On average, enrollment rates in primary (net) and secondary education (gross) increased from 85.9 percent and 49.6 percent in 1980 to around 94.0 percent and 89.7 percent in 2011, respectively. Many countries in the region are on track to meet or have already attained the Millennium Development Goal (MDG) in this dimension. Furthermore, this increase in educational coverage has been identified as an important driver of the observed reduction in earning inequality in the region (López-Calva and Lustig 2010), at a time when income inequality is rising within many developed and developing countries all over the world (see OECD 2011a and 2011b).

Despite this important progress, many challenges remain. In this note, I highlight two interrelated issues: 1) intergenerational mobility continues to be low; and 2) the quality of education is low, with significant differences across social classes in the opportunities of accessing high-quality education. Next, I will briefly discuss the empirical evidence relevant to each issue and outline some policies that could address these challenges.

Low Intergenerational Educational Mobility

Social mobility is a multidimensional concept. Economists (e.g., Solon 1992) have traditionally focused on intergenerational income mobility, i.e., the link between a person’s permanent income level and that of his or her parents, based on the stream of income a person or household receives stripped of short-term fluctuations. Yet it is clear that other dimensions such as social status, often related to type of job or level of formal

education, are also relevant. (For an interesting case study of Chile, see Torche 2005.) In what follows, I focus on educational mobility in terms of how parental education and family background affect educational attainment and achievement. This focus has an important practical advantage: relatively good-quality and comparable data for these variables are available for a significant number of countries in Latin America.

Several studies have addressed the issue of how family background affects educational outcomes of the next generation in Latin America. Behrman, Gaviria, and Székely (2001) present several alternative measures of educational and social mobility in Latin America and find that intergenerational mobility is much lower in Latin America compared to the United States. This finding is also confirmed by Daude (2011; 2012) and Gaviria (2007), considering the correlation between parental and child education outcomes using alternative data sources. Furthermore, in terms of correlation—that is, how much of the variation in the child’s education is explained by the variation in parental education—there are no significant changes over time (Daude 2011). In addition, a study of a large number of developing countries also shows that Latin American countries rank poorly compared to other regions in terms of these measures of intergenerational mobility in education (Hertz et al. 2007). However, other studies find a recent improvement in mobility using alternative measures (Conconi et al. 2008). For example, they find that the importance of family background in explaining the “schooling gap”—defined as the difference between the years of education completed and the hypothetical years the child should have completed in the absence of repeating grades or dropping out—for children currently of compulsory enrollment age has