



La encrucijada de la educación en América Latina y el Caribe

Informe regional de monitoreo ODS4-Educación 2030

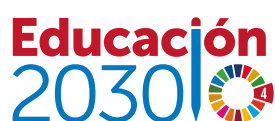
La UNESCO: líder mundial en educación

La educación es la máxima prioridad de la UNESCO porque es un derecho humano esencial y la base para consolidar la paz y el desarrollo sostenible. La UNESCO es la agencia de las Naciones Unidas especializada en educación. Proporciona un liderazgo a nivel mundial y regional para reforzar el desarrollo, la resiliencia y la capacidad de los sistemas educativos nacionales al servicio de todos los estudiantes. La UNESCO lidera los esfuerzos para responder a los desafíos mundiales actuales mediante un aprendizaje transformador, con un enfoque especial en la igualdad de género y África a través de todas sus acciones.



La Agenda Mundial de Educación 2030

En calidad de organización de las Naciones Unidas especializada en educación, la UNESCO ha recibido el encargo de dirigir y coordinar la Agenda de Educación 2030. Este programa forma parte de un movimiento mundial encaminado a erradicar la pobreza mediante la consecución, de aquí a 2030, de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible. La educación, fundamental para alcanzar todos estos objetivos, cuenta con su propio objetivo específico, el ODS 4, que se ha propuesto *“garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”*. El Marco de Acción de Educación 2030 ofrece orientación para la aplicación de este ambicioso objetivo y sus compromisos.



Publicado en 2022 por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 7, place de Fontenoy, 75352 París 07SP (Francia), la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC UNESCO Santiago) de la UNESCO, Enrique del Piano 2.058, Providencia, Región Metropolitana (Chile), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), calle Alberto Tejada, edificio 102, Ciudad del Saber, Panamá (Panamá) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), avenida Dag Hammarskjöld 3.477, Vitacura, Santiago (Chile).

© UNESCO 2022

ISBN 978-92-3-300196-1



Esta publicación está disponible en acceso abierto bajo la licencia Attribution-ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>). Al utilizar el contenido de la presente publicación, los usuarios aceptan las condiciones de utilización del Repositorio UNESCO de acceso abierto (www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-sp).

La presente licencia se aplica exclusivamente al texto de la publicación. Para utilizar imágenes o figuras será necesario solicitar permiso previamente a través de la dirección de correo electrónico publication.copyright@unesco.org o al titular de los derechos de autor.

Los términos empleados en esta publicación y la presentación de los datos que en ella aparecen no implican toma alguna de posición de parte de la UNESCO en cuanto al estatuto jurídico de los países, territorios, ciudades o regiones ni respecto de sus autoridades, fronteras o límites.

Las ideas y opiniones expresadas en esta obra son las de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la UNESCO, UNICEF o CEPAL, ni comprometen a la Organización.

Ilustración de cubierta: phochi/Shutterstock.com.

Edición y diagramación: Fértil Provincia SpA. (tipografica.io).

R E S U M E N

Retos para transformar la educación en América Latina y el Caribe

Habiendo transcurrido siete años desde la adopción de la Agenda 2030, esta publicación propone un balance de la implementación del ODS4-E2030 en América Latina y el Caribe. El informe identifica desafíos que pueden orientar la toma de decisiones de política educativa en la próxima década.

En los años recientes hubo una desaceleración, y en algunos casos un estancamiento, en el avance de muchos de los logros educativos observados en el período 2000-2015. En otros indicadores se reconocen mejoras y hay logros alentadores, algunos comunes a la región y otros específicos de algunos países. A pesar de ello, el balance general permite reconocer el efecto de un período marcado por las dificultades económicas, la discontinuidad política y los devastadores efectos de la pandemia de la COVID-19.

La evidencia presentada en esta publicación refuerza la urgente necesidad de acelerar el avance en las metas educativas establecidas en 2015 con más inversión, participación social, diálogos y capacidades estatales para conducir los procesos de mejora y transformación sistémica de la educación.

15

países de la región

han reducido su gasto público en educación desde el 2015



unesco

«Puesto que las guerras nacen en la mente de los hombres y las mujeres, es en la mente de los hombres y las mujeres donde deben erigirse los baluartes de la paz.»



La encrucijada de la educación en América Latina y el Caribe

Informe regional de monitoreo ODS4-Educación 2030

Prólogo

La educación en América Latina y el Caribe enfrenta hoy un escenario complejo. La pandemia ha desatado en la región la mayor crisis educativa en cien años. Cerca de 170 millones de niños, niñas y adolescentes fueron afectados por una masiva suspensión de clases presenciales, que con el correr de los meses se convirtió en uno de los cierres escolares más largos del mundo. La crisis aún no termina y ya se perfilan profundos impactos en los aprendizajes, la exclusión educativa y el bienestar socioemocional de estudiantes y docentes.

El presente tan difícil que atraviesa la región y el mundo pone en riesgo el cumplimiento de los compromisos que los países, reunidos en la Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptaron en setiembre de 2015, al aprobar la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Allí se definió la importancia de una visión inclusiva, equitativa y de calidad para la educación, a través del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4.

En América Latina y el Caribe, la UNESCO, junto a UNICEF y la CEPAL, hemos monitoreado el avance de los países en el cumplimiento de los objetivos de la agenda ODS4-Educación 2030. Este informe, fruto del esfuerzo de las tres instituciones, presenta un balance de su implementación en la región, analizando logros e identificando desafíos. Responde, además, al mandato surgido de las primeras dos reuniones regionales de ministras y ministros de educación de América Latina y el Caribe, en el marco de esta agenda, que convocaban a establecer un mecanismo de monitoreo regional, y

que fue ratificado recientemente en la Declaración de Buenos Aires 2022 surgida de la tercera reunión.

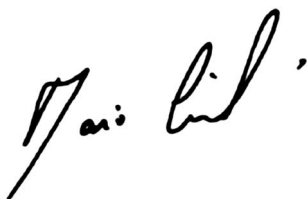
Esta publicación refleja, con gran preocupación, la profunda crisis educativa que se ha venido manifestando en América Latina y el Caribe en los últimos años. El informe alerta que muchos de los logros educativos alcanzados por nuestros países, cuyo avance fue notable en los primeros años de este siglo, han sufrido una desaceleración, o incluso un estancamiento a partir de 2015. El cumplimiento de las metas al 2030 no estaba asegurado aún antes de la pandemia de la COVID-19 y mucho menos lo está en la actualidad.

Nuestros sistemas educativos enfrentan viejas y nuevas tensiones en su objetivo de garantizar el derecho a la educación a lo largo de la vida para todos y todas. Los próximos años serán decisivos para el cumplimiento de las metas establecidas. Buscar salidas a las encrucijadas de la educación requerirá acciones urgentes y voluntad política, las metas asumidas no podrán ser alcanzadas si no se logra modificar el rumbo de las políticas y la asignación de recursos para la educación.

En este contexto, consideramos que el Informe Regional de Monitoreo del ODS4-E2030 constituye un recurso de enorme riqueza, que permite identificar y dimensionar las tendencias educativas previas a la crisis, entender cómo los países enfrentaron los desafíos que impuso la pandemia y evaluar las condiciones con las que afrontar las urgencias de los próximos años para, así, promover el cumplimiento de los objetivos planteados al 2030.



Claudia Uribe
Directora Oficina Regional
de Educación para América Latina
y el Caribe OREALC/UNESCO
Santiago



Mario Cimoli
Secretario Ejecutivo Interino
Comisión Económica para América
Latina y el Caribe CEPAL



Youssef Abdel-Jelil
Director regional a.i. de UNICEF
para América Latina y el Caribe

Agradecimientos

El estudio La encrucijada de la educación en América Latina y el Caribe: Informe Regional de Monitoreo ODS4-E2030 es una iniciativa de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC UNESCO Santiago), la Oficina Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe (UNICEF LACRO) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Esta publicación se realizó bajo el liderazgo de Claudia Uribe, directora de la OREALC UNESCO Santiago; Youssef Abdel-Jelil, director regional a.i. de UNICEF para América Latina y el Caribe, y Mario Cimoli, secretario ejecutivo interino de la CEPAL.

Esta publicación fue coordinada por Alejandro Vera, de OREALC UNESCO Santiago, y su elaboración estuvo a cargo de un equipo de consultores conformado por Axel Rivas, quien lideró el análisis de políticas educativas, con la colaboración de Claudio Frites, y Martín Scasso, quien lideró el análisis estadístico. Para la elaboración de los capítulos, Daniela Trucco, de CEPAL, asumió el desarrollo del capítulo 1. Martín Scasso y Alejandro Vera desarrollaron el análisis estadístico de los capítulos 2 a 8; Axel Rivas y Claudio Frites elaboraron el análisis de políticas de los capítulos 2, 3, 4 y 8; Elisa Hartwig contribuyó al análisis de políticas del capítulo 2; Francesc Pedró y Mauricio Escribens realizaron el análisis de políticas del capítulo 5; María Eugenia Letelier, Sara Elena Mendoza-Ortega y Gloria Hernández del capítulo 6; María José Valdebenito del capítulo 7; y Axel Rivas elaboró el capítulo 9. La publicación contó con el apoyo de Maurice D. Smith en la sistematización de políticas del Caribe, y de Nincen Figueroa Urquiza en la sistematización de datos y cálculo de indicadores. También participaron de la supervisión y revisión de esta publicación, por parte de UNICEF, Ítalo Dutra, Vincenzo Placco, MiRi Seo, Esther Narváez, Tania González, Ruth Custode, Yanning Dussart y María Paula Reinbold; por parte de CEPAL, Daniela Trucco, Andrés Espejo, Raquel Santos García y Mariana Huepe. Por parte de OREALC UNESCO Santiago, Carolina Belalcázar, Mary Guinn Delaney, Ramón Iriarte, Amparo Naranjo, Carlos Henríquez, Carlos Cayumán, Maximiliano Tham y Carolina Jerez.

Los autores agradecen particularmente los valiosos aportes y comentarios de Mercedes Mateo (BID), Marcela Gajardo (FLACSO Chile), Renato Opertti (UNESCO IBE) y Francesc Pedró (UNESCO IESALC).

UNESCO IESALC agradece el apoyo de Neus Pasamonte y los comentarios al capítulo 5 realizados por Álvaro Maglia (Asociación de Universidades Grupo Montevideo), Ana Capilla (OEI), Ana Lúcia Gazzola (KAUIROS), Axel Didriksson (Cátedra UNESCO Universidad e Integración Regional), Brenda Elizabeth Galaviz Aragón, Jaime Valls Esponda, Jesús López Macedo y Pamela Becerra (ANUIES), Carlos Guillermo Alvarado Cerezo (CSUCA), Daniel Mato (Cátedra UNESCO Educación Superior y Pueblos Indígenas y Afrodescendientes en América Latina), Ana García Fanelli (CEDES), Elena Arias y Gregory Elacqua (BID), Félix García Lausin (SEGIB), Karina Batthyany y Nicolas Arata (CLACSO), Marcelo Knobel (Universidad Estatal de Campinas), María Fe Sánchez (Centro para el Análisis de Políticas Públicas de Educación Superior), Norberto Fernández Lamarra (Cátedra UNESCO en Educación y Futuro en América Latina, Reformas Cambios e Innovaciones), Óscar Domínguez González (ASCUN), Paz Portales (UNESCO, Section for HE), Rodrigo Arim (Universidad de la República), Clarisa Yerovi, Eglis Chacón, Harold Mera, José Antonio Quinteiro y Rutilia Calderón (UNESCO IESALC).

Un agradecimiento a los especialistas que respondieron la encuesta sobre políticas educativas: Alejandra Cardini, Flavia Terigi, Mariano Nadorowski, Caterina Segatto, César Tello, Filipe Recch, Alejandra Falabella, Beatrice Ávalos, Ernesto Treviño, Xavier Vanni, Alexander Montes-Miranda, Deivis Mosquera, Nora Corredor, Ana María Rodino, Evelyn Chen Quesada, Jorge Rivera, Ismael Santos Abreus, Isel Parra Vigo, Lisardo García, Silvia García Frías, María Elena Ortiz Espinoza, Marta Rodríguez Cruz, Rosa María Torres, Sandy Soto, Cristina Muñoz, Gloria Bodewig, Mario Yapu, Weimar Iño de Souza, Russbel Hernández, Alba Bracamonte de González, Bienvenido Argueta, Francisco Cabrera Romero, Jaqueline García de León, Dora Suyapa Díaz Quinteros, Eddy Paz-Maldonado, Teresa Bracho, Jilma Romero Arrechavala, Jonathan Flores Martínez, Nanette Archer Svenson, Gabriela Gómez Pasquali, Luis Ortiz, Rodolfo Elías, Teresa O'Higgins, César Guadalupe, María Balarín, Santiago Cueto, José Pascual Mora García, Reinaldo Rojas, Marcia Alfonzo Belandria, Samuel Ruíz, Darwin Caraballo, Rolando Guzmán, Denise Vaillant, María Ester Mancebo, Verna Knight, Jerome De Lisle y Theresa Abodeeb-Gentile.

La publicación ha sido posible gracias al esfuerzo colectivo de todos y todas quienes participaron en su edición y diseño.

Índice

Resumen		15
Introducción		29
Capítulo 1	El contexto: Tendencias sociales y económicas en América Latina y el Caribe	33
Capítulo 2	El acceso, la equidad y la finalización en la educación de la primera infancia, y en la educación primaria y secundaria	43
Capítulo 3	Los aprendizajes de los estudiantes	83
Capítulo 4	Los docentes y directivos	111
Capítulo 5	La educación superior	135
Capítulo 6	El aprendizaje y la educación con personas jóvenes y adultas	155
Capítulo 7	La educación y formación técnica y profesional	179
Capítulo 8	El financiamiento y la gobernanza de los sistemas educativos	189
Capítulo 9	Las conclusiones del monitoreo del ODS 4 2015-2021: Diez desafíos para enfrentar el estancamiento y la crisis	209
Anexo metodológico		215
Referencias		223

Listado de figuras y recuadros

Figura 1.1	Tasa de crecimiento anual del PIB (en porcentajes). América Latina y el Caribe. Años 2015-2022	34
Figura 1.2	Variación del PIB per cápita a precios constantes, por país (en porcentajes). Países de América Latina. Año 2020	35
Figura 1.3	Personas en situación de pobreza y pobreza extrema (en porcentajes y en millones de personas). Países de América Latina. Años 2015, 2018-2021	37
Figura 1.4	Variación en el coeficiente de Gini, expresado en tasas de variación anualizadas (en puntos porcentuales). Países de América Latina. Períodos seleccionados entre 2002 y 2020	38
Figura 1.5	Gasto social del gobierno central (en porcentaje del PIB y del gasto público total). Países de América Latina. Años 2015-2020	39
Figura 1.6	Gasto social del gobierno central (en porcentaje del PIB y del gasto público total). Países del Caribe. Años 2015-2020	40
Figura 1.7	Población con esquema completo o parcial de vacunación contra la COVID-19, por país (en porcentajes de personas). Países de América Latina y el Caribe. 31 de diciembre de 2021	42
Figura 2.1	Tasa bruta de matrícula en la educación preprimaria y en programas del desarrollo educativo de la primera infancia (ODS 4.2.4) (en porcentajes). América Latina y el Caribe. Años 2000-2020	45
Figura 2.2	Tasa bruta de matrícula en programas de desarrollo educativo de la primera infancia (ODS 4.2.4a) (en porcentajes). Países de América Latina y el Caribe. Circa 2015-2020	46
Figura 2.3	Tasa bruta de matrícula en programas de educación preprimaria (ODS 4.2.4b) (en porcentajes). Países de América Latina y el Caribe. Circa 2015-2020	47
Figura 2.4	Tasa de participación en el aprendizaje organizado un año antes de la edad oficial de ingreso en la enseñanza primaria (ODS 4.2.2) (en porcentajes). América Latina y el Caribe. Años 2000-2020	48

Figura 2.5	Tasa bruta de matrícula en programas de educación preprimaria (ODS 4.2.4b) y tasa de participación en el aprendizaje organizado un año antes de la edad oficial de ingreso en la enseñanza primaria (ODS 4.2.2) (en porcentajes). Países de América Latina y el Caribe. Circa 2020	49
Figura 2.6	Tasa de participación en el aprendizaje organizado un año antes de la edad oficial de ingreso en la primaria (ODS 4.2.2), por zona y país (en porcentajes). Países de América Latina y el Caribe. Circa 2000-2020	50
Figura 2.7	Tasa de participación en el aprendizaje organizado un año antes de la edad oficial de ingreso en la primaria (ODS 4.2.2), según quintiles de ingreso y país (en porcentajes). Países de América Latina y el Caribe. Circa 2000-2020	51
Figura 2.8	Porcentaje de niños menores de 5 años que experimentan ambientes de aprendizaje positivo y estimulante en sus hogares (ODS 4.2.3) (en porcentajes). Países de América Latina y el Caribe	53
Figura 2.9	Tasa neta total de asistencia, educación primaria, secundaria baja y alta (en porcentajes). América Latina y el Caribe. Años 2000-2020	55
Figura 2.10	Tasa de niños, niñas y adolescentes fuera de la escuela (ODS 4.1.4). Educación primaria, secundaria baja y alta (en porcentajes). Países de América Latina y el Caribe. Circa 2015-2020	56
Figura 2.11	Tasas de asistencia para la educación de la primera infancia, educación primaria y secundaria (en porcentajes). Países de América Latina. Años 2015, 2019 y 2020	58
Figura 2.12	Tasa de finalización (ODS 4.1.2). Educación primaria, secundaria baja y alta (en porcentajes). Países de América Latina y el Caribe. Circa 2015-2020	59
Figura 2.13	Cambios quinquenales en la tasa total de asistencia y en la tasa de finalización (ODS 4.1.2) (en puntos porcentuales). Educación secundaria baja y alta. Países de América Latina y el Caribe. Circa 2000-2020	60
Figura 2.14	Tasa total de asistencia y tasa de finalización (ODS 4.1.2), por quintil de ingresos (en porcentajes). Educación secundaria alta. Países de América Latina y el Caribe. Circa 2000-2020	61
Figura 2.15	Tasa total de asistencia y tasa de finalización (ODS 4.1.2), por zona (en porcentajes). Educación secundaria alta. Países de América Latina y el Caribe. Circa 2000-2020	61
Figura 2.16	Diferencias en la tasa de finalización de secundaria alta (ODS 4.1.2) entre mujeres y varones (en puntos porcentuales), por zona. Países de América Latina y el Caribe. Circa 2015-2020	62
Figura 2.17	Tasa de finalización de secundaria alta (ODS 4.1.2), según población indígena y no indígena ni afrodescendiente (en porcentajes). Países de América Latina. Circa 2010, 2015 y 2020	63
Figura 2.18	Indicadores de asistencia y finalización para la población con discapacidad. Países de América Latina. Circa 2015 y 2020	64
Figura 2.19	Porcentaje de niños y niñas con sobreadad (ODS 4.1.5) y porcentaje promedio de repitentes (en porcentajes). Educación primaria y secundaria baja. América Latina y el Caribe. Años 2000-2020	66
Figura 2.20	Porcentaje de niños y niñas con sobreadad (ODS 4.1.5) (en porcentajes). Educación primaria y secundaria baja. Países de América Latina y el Caribe. Circa 2015-2020	68
Figura 2.21	Promedio de años de educación gratuita y obligatoria para la educación preprimaria (ODS 4.2.5), y educación primaria y secundaria (ODS 4.1.7) (en años promedio). Países de América Latina y el Caribe. Años 2000-2020	71
Figura 2.22	Total de años de educación gratuita y obligatoria para la educación preprimaria (ODS 4.2.5), y educación primaria y secundaria (ODS 4.1.7) (en total de años), por país. Año 2020	72
Figura 2.23	Relevancia de los ejes de política por tema de acuerdo a los especialistas en los países de la región (en porcentajes de respuestas por categoría de relevancia)	74
Figura 2.24	Proporción de escuelas con acceso a internet con fines pedagógicos (ODS 4.a.1), por nivel de educación (en porcentajes). Países de América Latina y el Caribe. Circa 2018	79
Figura 2.25	Proporción de jóvenes y adultos que pueden buscar, descargar, instalar y configurar software; crear presentaciones electrónicas con software de presentación y conectar e instalar nuevos dispositivos (ODS 4.4.1) (en porcentajes). Países de América Latina y el Caribe	80
Figura 3.1	Resultados de las evaluaciones de lectura, matemáticas y ciencias para tercer y sexto grado en evaluaciones SERCE, TERCE y ERCE (en puntaje promedio). Países de América Latina. Años 2006, 2013 y 2019	85

Figura 3.2	Porcentaje de estudiantes que alcanzan niveles mínimos de competencias (ODS 4.1.1) en lectura, matemáticas y ciencias, por país (en porcentajes). Tercer y sexto grado. Países de América Latina. Años 2013 y 2019	87
Figura 3.3	Resultados ERCE de lectura y matemáticas y desvío estándar, por país (en puntaje promedio). Tercer y sexto grado. Países de América Latina. Año 2019	88
Figura 3.4	Porcentaje de estudiantes que alcanzan niveles mínimos de competencias (ODS 4.1.1) en lectura y matemáticas, según diferentes grupos de población (en porcentajes). Tercer y sexto grado. Países de América Latina. Año 2019	89
Figura 3.5	Porcentaje de estudiantes en cada nivel de desempeño de PISA en lectura, matemáticas y ciencias, y porcentaje de estudiantes con nivel mínimo de competencia (ODS 4.1.1) (en porcentajes). Países de América Latina. Años 2015 y 2018	91
Figura 3.6	Porcentaje de estudiantes en cada nivel de desempeño de PISA en lectura, y porcentaje de estudiantes con nivel mínimo de competencia (ODS 4.1.1), por país (en porcentajes). Países de América Latina. Años 2015 a 2018	93
Figura 3.7	Porcentaje de estudiantes en cada nivel de desempeño de PISA en matemáticas, y porcentaje de estudiantes con nivel mínimo de competencia (ODS 4.1.1), por país (en porcentajes). Países de América Latina. Años 2015 a 2018	94
Figura 3.8	Resultados PISA de lectura y matemáticas y desvío estándar, por país (en puntaje promedio). Países de América Latina. Años 2015 y 2018	95
Figura 3.9	Porcentaje de estudiantes con desempeño mínimo (ODS 4.1.1) en lectura y matemáticas, según diferentes poblaciones (en porcentajes). Países de América Latina. Años 2015 y 2018	96
Figura 3.10	Porcentaje de evaluados con niveles mínimos de competencias en lectura y matemáticas, en función de la población evaluada y en función de la población total de 15 años (en porcentajes). Países de América Latina. Año 2018	97
Figura 3.11	Porcentaje de estudiantes con desempeño mínimo (ODS 4.1.1) en lectura en PISA, y en tasa de finalización de la secundaria baja (ODS 4.1.2) (en porcentajes). Países de América Latina. Años 2015 y 2018	99
Figura 3.12	Relevancia de los ejes de política por tema de acuerdo a los especialistas en los países de la región (en porcentaje de respuestas por categoría de relevancia)	102
Figura 3.13	Porcentaje de países en los que los conceptos de ciudadanía mundial se encuentran presentes en los currículos de la región a nivel declarativo y programático (en porcentajes). Circa 2020	104
Figura 4.1	Total de docentes (en miles) y proporción de alumnos por docente, por nivel educativo (en porcentajes). América Latina y el Caribe. Años 2000-2020	113
Figura 4.2	Porcentaje de docentes con las calificaciones mínimas requeridas (ODS 4.c.1), por nivel educativo (en porcentajes). América Latina y el Caribe. Años 2006-2020	114
Figura 4.3	Porcentaje de docentes con las calificaciones mínimas requeridas (ODS 4.c.1), por nivel educativo (en porcentajes). Países de América Latina y el Caribe. Años 2015-2020	115
Figura 4.4	Porcentaje de docentes mujeres, por nivel educativo (en porcentajes). América Latina y el Caribe. Años 2000-2020	116
Figura 4.5	Edad promedio de docentes de aula y directores (en años promedio), y porcentaje con menos de 30 años, por nivel educativo (en porcentajes). Países de América Latina. Años 2015-2020	117
Figura 4.6	Promedio de antigüedad docente y antigüedad en la escuela de docentes de aula y directores (en años promedio). Nivel primario. Países de América Latina. Años 2013-2019	119
Figura 4.7	Porcentaje de docentes de aula y directivos cuyo máximo nivel educativo es educación postsecundaria o superior (en porcentajes). Nivel primario. Países de América Latina. Años 2013-2019	120
Figura 4.8	Porcentaje de docentes de aula que han participado en alguna instancia de perfeccionamiento docente en los últimos dos años, según tipo de actividad (en porcentajes). Nivel primario. Países de América Latina. Años 2013-2019	122

Figura 4.9	Porcentaje de directores que han participado en alguna instancia de formación en administración o gestión de la educación en los últimos dos años, según cantidad de horas del curso (en porcentajes). Nivel primario. Países de América Latina. Años 2013-2019	123
Figura 4.10	Porcentaje de docentes de aula y directivos que se encuentran contratados por tiempo indefinido (con cargo titular o nombramiento) (en porcentajes). Nivel primario. Países de América Latina. Años 2013-2019	124
Figura 4.11	Porcentaje de docentes de aula que trabajan en más de una escuela y porcentaje de docentes de aula que trabajan más de 30 horas en la escuela (en porcentajes). Nivel primario. Países de América Latina. Años 2013-2019	125
Figura 4.12	Relevancia de los ejes de política por tema de acuerdo a los especialistas en los países de la región (en porcentajes de respuestas por categoría de relevancia)	129
Figura 5.1	Tasa bruta de matriculación (ODS 4.3.2) (en porcentajes) y matrícula total en la enseñanza superior (en millones de personas). América Latina y el Caribe. Años 2000-2020	137
Figura 5.2	Tasa bruta de matriculación en la enseñanza superior (ODS 4.3.2) circa 2015-2020, y porcentaje de matrícula en instituciones públicas circa 2020 (en porcentajes). Países de América Latina y el Caribe	138
Figura 5.3	Tasa bruta de matriculación en la enseñanza superior (ODS 4.3.2), tasa bruta de graduación en enseñanza superior, y porcentaje de matrícula en instituciones públicas (en porcentajes). Países de América Latina y el Caribe. Circa 2020	139
Figura 5.4	Porcentaje de matrícula en educación superior según campo de formación, y porcentaje de mujeres en la matrícula de cada campo de formación (en porcentajes). Países de América Latina. Circa 2015-2020	140
Figura 5.5	Tasa bruta de matriculación en la enseñanza superior, por sexo (en porcentajes). América Latina y el Caribe. Años 2000-2020	141
Figura 5.6	Tasa bruta de matriculación en la enseñanza superior, por nivel socioeconómico (en porcentajes). Países de América Latina y el Caribe. Años 2000-2020	142
Figura 5.7	Tasa bruta de matriculación en la enseñanza superior (ODS 4.3.2), por zona y etnia (en porcentajes). Países de América Latina. Circa 2010, 2015 y 2019	143
Figura 6.1	Tasa de alfabetismo (ODS 4.6.2), por grupos de edad (en porcentajes). 15 años y más. América Latina y el Caribe. Años 2000-2020	158
Figura 6.2	Tasa de alfabetismo (ODS 4.6.2), por grupos de edad (en porcentajes). 15 años y más. Países de América Latina y el Caribe. Circa 2015 y 2020	159
Figura 6.3	Tasa de alfabetismo (ODS 4.6.2), por zona (en porcentajes). Población de 15 años y más. Países de América Latina y el Caribe. Circa 2005-2020	160
Figura 6.4	Tasa de logros educativos (ODS 4.4.3) de jóvenes y adultos (25 años y más) para educación primaria, secundaria baja, secundaria alta y terciaria-universitaria (en porcentajes). Circa 2015-2020	161
Figura 6.5	Diferencias entre mujeres y hombres en el porcentaje de población joven y adulta (25 años y más) con secundaria alta completa y más (ODS 4.4.3), por zona (en puntos porcentuales). Circa 2015-2020	163
Figura 6.6	Máximo nivel educativo alcanzado por la población de 25 años y más (ODS 4.4.3), para distintas poblaciones (en porcentajes). Países de América Latina. Circa 2010, 2015 y 2020	164
Figura 6.7	Tasa de participación de jóvenes y adultos en programas de educación y formación formal y no formal en los últimos 12 meses (ODS 4.4.1) (en porcentajes). Países de América Latina y el Caribe. Años 2015-2020	166
Figura 6.8	Porcentaje de jóvenes de 15 a 24 años que no estudian ni trabajan, por sexo (en porcentajes). Países de América Latina. Años 2015-2020	167
Figura 7.1	Porcentaje de población de 15 a 24 años que asiste a programas de educación profesionales y técnicos (ODS 4.3.3) (en porcentajes). América Latina y el Caribe. Años 2013-2020	180
Figura 7.2	Porcentaje de población de 15 a 24 años que asiste a programas de educación profesionales y técnicos (ODS 4.3.3) (en porcentajes). Países de América Latina y el Caribe. Circa 2015-2020	180

Figura 7.3	Porcentaje de estudiantes de educación secundaria baja y alta que asisten a programas de educación vocacional (en porcentajes). América Latina y el Caribe. Años 2000-2020	181
Figura 7.4	Porcentaje de estudiantes de educación secundaria que asisten a programas de educación vocacional (en porcentajes). Países de América Latina y el Caribe. Circa 2015-2020	182
Figura 8.1	Gasto en educación como porcentaje del gasto público total (ODS 1.a.2) y como porcentaje del PIB (ODS 1.a.gdp) (en porcentajes), variación del PIB per cápita con base en el año 2000 (en base 100). Países de América Latina y el Caribe. Años 2000-2020	190
Figura 8.2	Gasto en educación como porcentaje del gasto público total (ODS 1.a.2) y como porcentaje del PIB (ODS 1.a.gdp) (en porcentajes), variación del PBI per cápita con base en el año 2000 (en base 100). Países de América Latina y el Caribe. Años 2000-2020	191
Figura 8.3	Gasto en educación como porcentaje del PIB (ODS 1.a.gdp), por país (en porcentajes). Años 2015-2019	192
Figura 8.4	Gasto en educación como porcentaje del gasto público total (ODS 1.a.2), por país (en porcentajes). Años 2015-2019	193
Figura 8.5	Variación porcentual del gasto en educación en dólares constantes PPP (en puntos porcentuales). Años 2015-2019	194
Figura 8.6	Gasto en educación como porcentaje del PIB (ODS 1.a.gdp) y como porcentaje del gasto público total (ODS 1.a.2), por país (en porcentajes). Años 2015 y 2019	195
Figura 8.7	Gasto educativo por alumno como porcentaje del PIB per cápita (ODS 4.5.4), por nivel educativo (en porcentajes). Años 2015-2020	197
Figura 8.8	Gasto de los hogares en educación como porcentaje del PIB per cápita, por nivel educativo (en porcentajes). Años 2015-2020	198
Figura 8.9	Porcentaje de gasto educativo en instituciones públicas por objeto, por nivel educativo (en porcentajes). Países de América Latina y el Caribe. Años 2010-2019	199
Figura 8.10	Relevancia de los ejes de política por tema de acuerdo a los especialistas en los países de la región (en porcentajes de respuestas por categoría de relevancia)	203
Figura 8.11	Porcentaje de matrícula en educación privada, por nivel (en porcentajes). Países de América Latina y el Caribe. Años 2000-2020	204
Tabla 1	Evolución de indicadores ODS4-Educación 2030	26
Tabla 3.1	Cantidad de países donde el factor se asocia significativamente a los resultados educativos en cada prueba, por cada factor	108
Tabla 8.1	Planes educativos nacionales del quinquenio 2015-2020, por país	206
Recuadro 2.1	Los nuevos marcos de producción del Indicador de Desarrollo de la Primera Infancia (ECDI)	52
Recuadro 2.2	La pandemia de la COVID-19 y la atención de la primera infancia	54
Recuadro 2.3	La pandemia de la COVID-19 y los niños y niñas fuera de la escuela	57
Recuadro 2.4	La inclusión de la población con discapacidad	64
Recuadro 2.5	Las trayectorias escolares en el contexto de la pandemia de la COVID-19	67
Recuadro 2.6	Resultados de la encuesta	74
Recuadro 2.7	La educación para la primera infancia en Jamaica	75
Recuadro 2.8	Sistemas de protección de las trayectorias educativas	76
Recuadro 2.9	El desarrollo digital y la escuela: Avances y desafíos	79
Recuadro 3.1	El impacto de la pandemia de la COVID-19 en los aprendizajes	98
Recuadro 3.2	Resultados de la encuesta	102
Recuadro 3.3	Base Nacional Común Curricular (Brasil)	103

Recuadro 3.4	Plataforma Juana Manso (Argentina)	105
Recuadro 3.5	Diagnóstico Integral de Aprendizajes (Chile)	107
Recuadro 3.6	Evaluar para avanzar (Colombia)	107
Recuadro 4.1	La pandemia de la COVID-19 y los docentes	127
Recuadro 4.2	Resultados de la encuesta a especialistas	129
Recuadro 4.3	Instituto Nacional de Formación Docente de El Salvador	131
Recuadro 4.4	Sistema de Desarrollo Profesional Docente de Chile	132
Recuadro 5.1	La situación de la educación superior frente a la pandemia de la COVID-19	144
Recuadro 5.2	La reforma universitaria en Perú	151
Recuadro 5.3	La promoción de la alta calidad en Colombia	152
Recuadro 6.1	La pandemia de la COVID-19 y los logros educativos de la población joven y adulta	168
Recuadro 6.2	El Estado Plurinacional de Bolivia: Institucionalización, inclusión y trabajo productivo	169
Recuadro 6.3	República Dominicana: Subsistema de educación con personas jóvenes y adultas	170
Recuadro 7.1	Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva (PNESTP) de Perú	185
Recuadro 7.2	Plan de Educación y Formación Técnico Profesional de Ecuador	186
Recuadro 8.1	El financiamiento educativo y la pandemia de la COVID-19	196
Recuadro 8.2	El monitoreo del gasto educativo de los hogares	198
Recuadro 8.3	Mecanismos de financiamiento educativo que promueven la equidad	200
Recuadro 8.4	Resultados de la encuesta con especialistas	203
Recuadro 8.5	Nueva Educación Pública de Chile	205
Recuadro 8.6	SICA y DRH, experiencias de integración regional	207

Resumen

Introducción

En 2015 se aprobó la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Allí, en el cuarto Objetivo del Desarrollo Sostenible (ODS4), se definió la importancia de una visión inclusiva, equitativa y de calidad para la educación. Este *Informe Regional* muestra un balance de su implementación en América Latina y el Caribe en el periodo 2015-2021, analizando sus logros e identificando los desafíos que puedan orientar la toma de decisiones de política educativa en la próxima década y promover el cumplimiento de los objetivos planteados al 2030.

Esta publicación constituye un esfuerzo conjunto de la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago), la Oficina Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe (UNICEF LACRO) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). El informe responde al mandato surgido de las últimas dos reuniones regionales de ministras y ministros de educación de América Latina y el Caribe. Es parte de un compromiso del Comité de Dirección Regional ODS-E2030 con el seguimiento de los acuerdos pautados y del aprendizaje de los logros y desafíos en marcha.

El informe destaca que el cumplimiento de las metas previstas para el 2030 no estaba asegurado antes de la pandemia de la COVID-19 y mucho menos lo está en el presente tan difícil que atraviesa la región y el mundo. Ante esta situación muchas metas no serán alcanzadas si no se logra modificar el rumbo de las políticas y la asignación de recursos para la educación.

Los indicadores muestran que, en los años recientes, aun antes de la crisis educativa provocada por la pandemia, hubo una desaceleración —y en algunos casos un estancamiento— en el avance de muchos de los logros educativos que eran notables en el periodo 2000-2015. En algunos indicadores esto muestra los límites a la hora de llegar a las poblaciones con más dificultades, como las niñas y los niños con discapacidad, los habitantes de zonas rurales remotas y los miembros de hogares pobres. Las dificultades para incluir este núcleo duro de la exclusión educativa

se reflejan en el estancamiento de los indicadores de acceso. En otros indicadores se observan mejoras y hay logros alentadores, algunos comunes a toda la región y, en otros casos, específicos de algunos países. Pero en general se observa ya el efecto de un periodo más reciente que ha estado marcado por las dificultades económicas, la discontinuidad política y los devastadores efectos de la pandemia de la COVID-19.

Esto implica un llamado urgente a la aceleración del avance en las metas educativas establecidas en 2015 con más inversión, participación social, diálogos y capacidades estatales para conducir los procesos de mejora y transformación sistémica de la educación.

Este informe presenta una selección de datos e indicadores obtenidos de los marcos global y temático de monitoreo del ODS4,¹ junto con información complementaria, comparable entre países y disponible para los últimos años, para profundizar en algunas dimensiones de análisis. La información disponible permite visualizar las tendencias de 2015 a 2019 o 2020, según el caso. En la [tabla 1](#) se presenta una síntesis de la evolución de estos indicadores para el conjunto de los países de América Latina y el Caribe. El informe también presenta un contexto general de la situación educativa y social de la región y un análisis de las tendencias de política educativa entre 2015 y 2021 en los ejes temáticos claves para garantizar el cumplimiento de las metas pautadas, para la cual se realizó una revisión bibliográfica y una consulta a expertos de la región. A continuación se presenta un resumen de los contenidos más relevantes de cada uno de los capítulos del informe.

El contexto: tendencias sociales y económicas en América Latina y el Caribe

El primer capítulo presenta las principales tendencias económicas y sociales de la región en el periodo,

¹ El marco de monitoreo del ODS4 está compuesto por 12 indicadores globales para el monitoreo de sus siete metas y tres medios de implementación, que se complementan con otros 32 indicadores temáticos que profundizan en diferentes dimensiones de la educación. La lista completa de los 44 indicadores puede encontrarse en el anexo del informe.

considerando el crecimiento económico, el mercado de trabajo, la evolución de la pobreza y la desigualdad, y el gasto público.

Las tendencias educativas de la región se insertan en un contexto global de inestabilidad, bajo crecimiento económico, desigualdades crecientes y una crisis ambiental que amenaza el planeta. En los años previos a 2020 el crecimiento había sido prácticamente nulo, demarcando un periodo de estancamiento que se distingue del ciclo de fuerte crecimiento que había marcado la primera etapa del siglo XXI. La pandemia de la COVID-19 expandió la emergencia social y afectó especialmente a los sectores más vulnerables de la sociedad. En 2020 América Latina y el Caribe experimentaron la peor contracción económica desde 1900, con una caída del PIB del 6,8%.

Desde 2015 los indicadores del mercado de trabajo muestran tendencias adversas en la región, con un incremento de la desocupación y un empeoramiento de la calidad del empleo. El impacto de la crisis por la pandemia recrudeció esta situación afectando especialmente a las mujeres, los jóvenes y los trabajadores del sector informal y de bajos ingresos. La contundente salida de las mujeres del mercado de trabajo representa un retroceso de 18 años en los niveles de su participación en la fuerza laboral.

La notable reducción de la pobreza entre 2002 y 2014 tuvo un ciclo de estancamiento y reversión a partir de 2015, el periodo analizado en este informe. Entre 2015 y 2019, la tasa de pobreza creció hasta alcanzar el 30,5% de la población. En 2020, como impacto de la pandemia, se sumaron a la categoría de pobreza 17 millones de personas más que el año anterior, lo que incrementó el total del pobres a 204 millones. Como consecuencia, la tasa de pobreza extrema alcanzó al 11,4% de la población y la tasa de pobreza al 33%.

Los países de América Latina y el Caribe debieron atender desafíos en diversos frentes para controlar la pandemia. La propagación de la COVID-19 y sus efectos económicos y sociales se vieron agravados por los problemas estructurales de la región, como los elevados niveles de desigualdad, la informalidad laboral, la desprotección social, la pobreza y vulnerabilidad. Junto con estas debilidades estructurales, la prolongación de la crisis sanitaria se combinó con el avance lento y desigual de los procesos de vacunación en la región. Se estima que 28 de los 33 países de la región no lograron vacunar al 70% de la población en 2021.

Las profundas desigualdades sociales y económicas que caracterizan a América Latina y el Caribe tienen un impacto directo sobre la salud de la población a través de los determinantes sociales de la salud, por lo que se torna indispensable articular las medidas sanitarias con aquellas de protección social, de modo que actúen de manera conjunta para contener la crisis.

El acceso, la equidad y la finalización de los ciclos educativos en la primera infancia, y en la educación primaria y secundaria

El segundo capítulo recorre las tendencias de acceso, trayectorias y finalización de las ofertas educativas destinadas a niños, niñas y adolescentes. Un primer eje de este capítulo es el monitoreo de la meta que se propone «velar porque todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y a una enseñanza preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria» (ODS 4.2). Para el 2019, la tasa bruta de matrícula de educación de la primera infancia era del 46,6%, con amplias diferencias según los ciclos: para el desarrollo educativo de la primera infancia (de cero a dos años) la cobertura era de apenas el 18,6%, mientras que en la educación preprimaria (desde tres años y hasta el inicio de la primaria) la tasa bruta era del 77,5%. La evolución de este indicador muestra un crecimiento constante en los últimos veinte años.

Entre 2015 y 2020 se incorporaron cerca de 2,1 millones de niños y niñas a programas de desarrollo educativo de la primera infancia, a un ritmo más acelerado que en los quinquenios anteriores. Sin embargo, más allá de los avances, todavía es un porcentaje menor de la población la que accede a programas de desarrollo de la primera infancia: apenas el 18,6% de los niños y niñas entre cero y dos años. Es necesario acelerar estos ritmos de inclusión ya que, de sostenerse este ritmo de crecimiento, para el 2030 se alcanzará a cubrir apenas una cuarta parte de la población. Además, la información disponible muestra que la asistencia a la educación de la primera infancia ha sido la más afectada por la pandemia.

En paralelo, en estos mismos años vimos una fuerte desaceleración del crecimiento de la educación preprimaria. El indicador ODS 4.2.2, sobre la participación en programas educativos un año antes del inicio de la primaria, muestra que un 5% aún no accede a ninguna etapa de esta oferta educativa. Este

porcentaje se duplica en la población de zonas rurales y entre quienes pertenecen a los hogares más pobres. Hay una gran heterogeneidad en los niveles de cobertura y avance de los países en el acceso al nivel. Algunos casos se destacan especialmente por su crecimiento en el periodo analizado, como Costa Rica, San Vicente y las Granadinas, Perú y Panamá.

Entre 2015 y 2020 también se observa una desaceleración de los indicadores de acceso a la educación primaria y secundaria. La tasa de población fuera de la escuela (ODS 4.1.4) en primaria pasó de 3,2% en 2015 a 2,9% en 2020, mientras que en secundaria baja subió de 6,1% a 6,8%, y en secundaria alta se redujo de 22,7% a 21,3%. Como resultado, se estima que 10,4 millones de niños, niñas y jóvenes se encontraban excluidos del acceso a la educación primaria y secundaria en América Latina y el Caribe en el año 2019. Estas cifras son anteriores a la pandemia, cuyos efectos seguramente han generado mayor fragilidad en las trayectorias que garantizan la permanencia en el sistema educativo.

La tasa de finalización por nivel educativo (indicador ODS 4.1.2) es otro de los indicadores fundamentales en el monitoreo, ya que da cuenta de quienes han transitado y acreditado un nivel educativo. Con un valor estable en el tiempo, el 92,7% de la población adolescente había finalizado la educación primaria en 2020. Para la secundaria baja y alta el porcentaje de la población joven que concluye cada nivel es 79,1% y 63,7%, respectivamente. Es preocupante reconocer una fuerte desaceleración de la mejora en la finalización del nivel frente a lo que venía ocurriendo entre 2000 y 2015. Cabe destacar que algunos países, como México, Costa Rica y Uruguay, con antecedentes de alta exclusión en la educación secundaria alta, lograron mejorar más en el periodo reciente.

Pese a las mejoras, las desigualdades siguen siendo muy amplias: mientras que en el quintil de ingresos más alto el 84,6% de la población logra culminar la educación secundaria, esta proporción cae a 44,1% en el quintil de ingresos más bajos. Por otra parte, el 66,6% de la población urbana finaliza la educación secundaria alta, pero solo lo hace el 46,4% en zonas rurales. La población indígena es un grupo que presenta niveles altos de exclusión educativa: en el promedio de países para los que se dispone de información, el 59% logra culminar la educación secundaria alta.

En el análisis del periodo más largo, de veinte años, resulta notable que la expansión de la finalización de

la educación secundaria baja y alta ha sido mayor al incremento de la cobertura. Esto se vincula con el hecho de que existen mejoras en las trayectorias durante el periodo analizado, y también a la existencia de políticas de expansión de las oportunidades de finalización del nivel alternativas a la educación común.

Un indicador asociado con esta tendencia es el de sobreedad (indicador ODS 4.1.5). En los últimos veinte años se logró reducir la sobreedad en el nivel primario y secundario. Esta tendencia continuó siendo muy marcada en el periodo analizado. La repetición también ha disminuido claramente en las últimas dos décadas en la región desde valores históricamente muy altos, especialmente en el inicio de la primaria. En el periodo 2015-2020 la repitencia en primaria se mantuvo estable en torno al 3,6%, mientras en secundaria siguió disminuyendo hasta llegar al 4,5% de los estudiantes. Es importante considerar que estos indicadores son especialmente preocupantes en los países de Centroamérica y muestran valores muy bajos o casi nulos en los países del Caribe.

En toda la región hubo políticas activas que buscaron ampliar la inclusión educativa de las poblaciones más desaventajadas. En particular se avanzó en nuevas estrategias de inclusión de la primera infancia. Las fuertes políticas de inclusión social centradas en transferencias condicionadas de ingresos continuaron y se expandieron en muchos países de la región; se desarrollaron acciones compensatorias para enfrentar las desigualdades sociales y se implementaron novedosos programas de redistribución y reconocimiento de los sectores vulnerables.

En este sentido, el informe destaca cómo se han enfrentado temas como la pandemia, la discapacidad o la situación de aquellos estudiantes que han quedado fuera de la escuela, y se presentan ejemplos que dan cuenta de casos específicos, de políticas integrales para la primera infancia, el desarrollo de nuevas plataformas educativas para promover el uso de tecnologías en un contexto de no presencialidad y novedosas experiencias de protección de las trayectorias educativas en distintos países. Estos grandes esfuerzos de políticas no quitan las enormes deudas que siguen existiendo en la región para lograr la inclusión educativa plena de los sectores sociales más desfavorecidos.

Las deudas educativas se extendieron, además, en tiempos de emergencia a partir de la COVID-19 y su impacto en la exclusión educativa. La suspensión de clases presenciales tuvo un efecto devastador en los

sectores con menos apoyo pedagógico en el hogar, conectividad y materiales educativos. Las proyecciones elaboradas por diferentes organismos internacionales estiman que un porcentaje importante de estudiantes ha quedado excluido de la continuidad de la enseñanza durante la pandemia, y que es previsible observar una pérdida generalizada de aprendizajes, pero que afectará en mayor medida a las poblaciones más desaventajadas. Los efectos de la pandemia y la suspensión de las clases presenciales en la salud mental en los estudiantes es una temática que genera preocupación y obliga a repensar las acciones educativas en marcos más amplios, donde el aprendizaje se combine con el bienestar estudiantil.

La recuperación de su lugar en la escuela y la consolidación de programas integrales que atiendan las diversas situaciones educativas, sociales y emocionales constituyen hoy desafíos centrales para la región. Esto requerirá nuevos esfuerzos de financiamiento educativo, calibración de políticas que sean efectivas y generación de renovadas redes de apoyo para los sectores más vulnerables en los sistemas educativos.

Los aprendizajes de los estudiantes

En el tercer capítulo se analiza la calidad de los aprendizajes de los estudiantes a partir de las pruebas estandarizadas internacionales con el objetivo de monitorear las tendencias, pero apelando a una visión más amplia y compleja del currículo. El análisis utiliza como herramientas centrales los resultados de los Estudios Regionales Comparativos y Explicativos (ERCE) del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE)² para el nivel primario, y las evaluaciones del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) de la OCDE para el secundario.

En el nivel primario, como en otros indicadores analizados en este informe, se encuentra una marcada diferencia de tendencia en los dos periodos: mientras que entre las evaluaciones SERCE (2006) y TERCE (2013) los desempeños de los estudiantes mejoraron en todas las áreas y años de estudio evaluados, entre el TERCE (2013) y el ERCE (2019) los resultados de las

evaluaciones han permanecido prácticamente estables o con cambios muy leves, e incluso con algunos retrocesos. Resulta preocupante reconocer esta ausencia de mejoras en los logros de aprendizaje considerando los años que separan las dos últimas evaluaciones.

El porcentaje de estudiantes que alcanza el nivel mínimo de competencia, según lo establece el indicador ODS 4.1.1, revela los bajos logros de aprendizaje de la región. Para el año 2019, el promedio de los países evaluados se sitúa en valores bajos en Tercer grado: alcanza el 54,6% en lectura y el 50,9% en matemática. Es decir, aproximadamente la mitad de los estudiantes no logran alcanzar los niveles mínimos de competencia esperados, que en estos grados se enfocan principalmente en el desarrollo de la alfabetización inicial y de operaciones matemáticas básicas.

En Sexto grado, el porcentaje de estudiantes que alcanza el nivel mínimo de competencias es del 31,3% en lectura y el 17,2% en matemática. Esta caída respecto del Tercer grado revela un problema muy grave en la progresión de aprendizajes en los últimos años del nivel primario: menos de una tercera parte finaliza la educación primaria adquiriendo las competencias mínimas.

En la comparación de los países participantes en las pruebas del ERCE, se destacan algunos casos de mejora entre 2013 y 2019: Perú en particular continúa una trayectoria de mejora desde pruebas anteriores, mientras que Brasil, y en menor medida Paraguay, República Dominicana y Ecuador, también logran avances. En cambio, algunos países tienen descensos pronunciados en alguna de las pruebas, como Argentina y Costa Rica en matemática o Guatemala en lectura.

En la educación secundaria, para los diez países de América Latina participantes de la última edición de PISA en 2018, aproximadamente la mitad de los estudiantes de 15 años alcanzaron los niveles mínimos de competencia en lectura. Esta proporción es levemente más baja en ciencias, y desciende a una tercera parte de los estudiantes en matemática, lo que da cuenta de un menor nivel de aprendizajes en esta área.

Los resultados también muestran que el promedio de la región no se ha modificado entre 2015 y 2018 en las tres áreas. Al igual que lo observado en el nivel primario, el balance general del periodo muestra un estancamiento en el desarrollo de los aprendizajes. En las tendencias por países, solo Perú logró mejoras entre 2015 y 2018 y países como Colombia y República Dominicana

² Se consideran aquí el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) aplicado en el 2013, y la cuarta versión del Estudio Regional Comparativo y Explicativo llevada adelante en el 2019 (ERCE 2019). En los casos que consideran una mirada de tendencia más larga, se incluye el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) implementado en 2006.

muestran trayectorias de disminución de los aprendizajes. De los países participantes en PISA, Chile se mantiene con los mejores resultados comparados de la región.

Considerando el monitoreo del indicador ODS 4.1.1, los resultados de PISA deben ser contextualizados en función del porcentaje de población de 15 años que se encuentra fuera de la escuela. Incluso algunos países con niveles altos de logro quedan relegados cuando se considera a los no escolarizados, lo que indica que allí los niveles de exclusión son mayores. Para el conjunto de la región, si se asume que la población no escolarizada no alcanza los niveles mínimos de competencia definidos en el marco de monitoreo del ODS4, apenas el 31% de la población total de 15 años logra el nivel mínimo de competencias esperado para el fin de la secundaria baja en lectura, y el 21% en matemática.

El análisis de los resultados también permite identificar las amplias desigualdades que existen en los logros de aprendizajes dentro de los países. Pocos logran combinar buenos resultados (en comparación con la media regional) y más equitativos. Por ejemplo, se destacan en estas dos dimensiones combinadas los casos de Costa Rica, Cuba en Tercer grado de primaria y México en secundaria.

El principal factor asociado con las desigualdades en los aprendizajes es el nivel socioeconómico de la población. Si se considera a los estudiantes del quintil de ingresos más bajos, solo el 40% alcanza el nivel mínimo de competencia esperado de lectura en Tercer grado, mientras que esta proporción supera el 70% en el quintil de ingresos más alto. Estas diferencias son muy similares a las observadas en secundaria, y también se reconocen en Sexto grado, con el agravante de que en el quintil de ingresos más bajos los porcentajes son sumamente menores: solo el 16% obtiene el nivel mínimo de competencia esperado en lectura y apenas el 9% en matemática.

La preocupante situación de los bajos logros de aprendizaje en la región se vio agravada por el efecto de la pandemia de la COVID-19. La región tuvo una gran cantidad de días de clases presenciales suspendidas durante los años 2020 y 2021 (y en algunos países esta situación continúa parcialmente en 2022). Esto afectó gravemente las posibilidades de aprendizaje, especialmente de los sectores sociales más desfavorecidos. Resta saber el impacto concreto y el acumulado en los años que vendrán en las trayectorias de aprendizaje de los estudiantes de la región.

En síntesis, los resultados de las evaluaciones regionales alertan sobre el estancamiento de los aprendizajes, que incluso sin considerar el impacto de la pandemia, muestran que la región está lejos de alcanzar las metas establecidas para 2030, tanto por los bajos niveles de aprendizaje como por la ausencia de mejora en el último quinquenio.

Las políticas educativas se han enfocado, en esta dimensión, en diseñar alternativas educativas que sean capaces de redefinir tres dimensiones pedagógicas centrales: uniformidad versus diversidad de estudiantes, poblaciones y culturas; modelo de administración educativa rígido versus marco flexible, adaptado a las necesidades específicas y cambiantes; y desempeño individual versus entorno de aprendizaje colaborativo.

La fuente de mejora sistémica de los aprendizajes es la coherencia curricular que, según los países con mejores resultados en esta área, abarca menos temas, pero estos son comunicados de una manera más profunda, coherente y clara. En el periodo 2015-2021 se aprecian ciertos cambios curriculares relacionados con un mayor énfasis en enfoques interdisciplinarios y holísticos, así como nuevos contenidos referidos a la educación para la ciudadanía mundial, el desarrollo sostenible o desarrollo de habilidades digitales. Sin embargo, en América Latina algunas investigaciones indican que existe todavía un amplio espacio para mejorar la alineación y coherencia curricular.

El giro hacia la organización curricular por competencias y la definición de políticas de estándares o bases curriculares comunes fueron procesos convergentes en varios países en los años recientes. En paralelo, tuvieron un creciente rol las evaluaciones estandarizadas de la calidad, como mecanismos de monitoreo y en algunos países como nuevas formas de regulación curricular por vía de la presión para lograr resultados. Estas políticas convivieron con mayores dosis de autonomía en la gestión de las escuelas, asignando más responsabilidad por los resultados a las instituciones. En algunos países también se impulsaron reformas en la organización de la educación secundaria, para generar proyectos más integrados, y la extensión de la jornada escolar como modo de expansión de oportunidades de aprendizaje.

El panorama de las políticas para potenciar los aprendizajes fue muy variado y abarca numerosas iniciativas que dependen de los contextos de cada país. La aparición de la pandemia generó un fuerte giro hacia el uso de plataformas y materiales digitales que pocos países habían anticipado (una excepción fue el

caso de Uruguay con el ya muy instalado Plan Ceibal). También emergieron adecuaciones curriculares, revisión de los regímenes académicos y del acompañamiento de la trayectoria de los estudiantes, evaluaciones diseñadas para el autodiagnóstico de las escuelas, entre otras cuestiones que tienen el potencial de generar revisiones de la enseñanza tradicional. Entre los desafíos se destaca, justamente, cómo podrán revisarse las prácticas de enseñanza para potenciar los aprendizajes en sociedades tan desiguales y con el condicionante de una fuerte fragmentación en la continuidad de las acciones de gobierno.

Los docentes y directivos

El cuarto capítulo se concentra en los docentes y en la meta específica del ODS 4 que remarca la importancia de incrementar la oferta de docentes calificados para la expansión de los sistemas educativos. También se analizan algunos indicadores sobre los directivos escolares, una figura relevante en la conducción pedagógica de las instituciones educativas.

Entre 2015 y 2019 se registró un aumento total de 260 mil docentes, una cifra que ha seguido el ritmo de expansión de la matrícula pero sin reducir la proporción de alumnos por docente. En este periodo hubo una desaceleración de la incorporación de docentes a los sistemas educativos: apenas un 2,7% de aumento en relación con el año 2015, mientras que en los quinquenios anteriores el aumento había sido del 9,5% (2007-2011) y del 4,5% (2011-2015). En conjunto, entre 2000 y 2019 se incorporaron 2,4 millones de docentes a los sistemas educativos de la región, lo que representa un incremento del 30%.

También se observa en el periodo una mejora en la participación relativa de docentes con la formación requerida para la enseñanza. Esta tendencia es leve pero sostenida, como parte de un proceso de renovación constante en los últimos veinte años. La proporción de docentes con la formación mínima (indicador ODS 4.c.1) se sitúa en torno al 80% en América Latina y el Caribe, con variaciones entre niveles educativos.

En cuanto a las características de los docentes, se ha mantenido estable en el tiempo la predominancia de la participación femenina en la docencia, especialmente en los niveles preprimario y primario.

La mayoría de los países cuenta con un cuerpo de docentes de aula y directivos, al menos en el nivel primario, que prácticamente en su totalidad posee formación postsecundaria o terciaria. En el caso de

los docentes de aula, son cinco países los que aún no logran que al menos el 90% tengan formación mayor a secundaria alta. Entre ellos, Guatemala y Nicaragua aún tienen una muy importante proporción de docentes de aula y directivos con formación de nivel secundario.

Pese a que existen pocos datos sobre la formación continua, los cuestionarios complementarios del ERCE permiten reconocer para los docentes de nivel primario un incremento leve de las oportunidades de formación continua entre 2013 y 2019. En esta expansión se reconoce un cambio en el tipo de formación ofertada, con menos docentes que accedieron a estudios superiores (de 33% a 29%) y más frecuencia de cursos (de 26% a 33%).

Los directivos escolares son figuras clave en la posibilidad de crear proyectos institucionales de mejora. Resulta preocupante notar, en el escaso conjunto de datos disponible para caracterizarlos, un retroceso en la proporción de directores que ha recibido formación específica en administración o gestión de la educación entre 2013 y 2019.

Con respecto a las condiciones laborales de los docentes, se observa que disminuyó levemente la proporción de docentes que tienen estabilidad en el cargo y aumentó la proporción de docentes que trabajan en una sola escuela y más horas semanales. La falta de datos comparados en la región sobre los salarios docentes impide analizar esta dimensión central para comprender la valoración social y las oportunidades de desarrollo profesional que tienen los docentes de la región.

A diferencia de los primeros quince años del nuevo siglo, el periodo que analiza este informe revela una desaceleración —y en algunos casos un estancamiento— de las políticas relacionadas con oportunidades de formación de calidad y mejores condiciones laborales. El informe reconoce una serie de políticas que han buscado generar transformaciones en la formación y carrera profesional docente, especialmente en países como Chile, Ecuador, México, Colombia y Perú. Estos procesos de reforma de las últimas dos décadas tuvieron diversas coordenadas políticas y en varios casos generaron tensiones con los sindicatos docentes. En el periodo más reciente fueron pocos los países que iniciaron procesos relevantes de modificación de las políticas para la docencia. En algunos casos se avanzó en nuevos lineamientos curriculares, becas, programas y modelos de evaluación en la formación docente inicial y continua. Sin embargo, son excepcionales los países que lograron conformar

carreras profesionales basadas en el mérito y las oportunidades de formación continua. Chile ha sido uno de los casos más destacados en este sentido.

En un contexto marcado por la fragmentación política y la discontinuidad, así como por la grave crisis económica que aqueja a la región, lograr una visión integral de la docencia que potencie su prestigio y sus capacidades pedagógicas es uno de los mayores desafíos. La pandemia ha generado nuevos retos, la constante adaptación a los cambios se sumó a las demandas sociales y emocionales de estudiantes en condiciones de vulnerabilidad. Esto requerirá una visión de largo plazo que logre articular mejoras salariales con mejoras en la formación y la carrera profesional para hacer de la docencia una profesión más valorada y con más capacidades para mejorar los aprendizajes. La formación y carrera profesional de los directivos también aparece como un desafío de primer orden para las políticas de la región.

La educación superior

El quinto capítulo analiza las tendencias en educación superior. Se resalta la mejora del acceso a partir del seguimiento del indicador ODS 4.3.2 referido a la tasa bruta de matrícula, que pasó del 49% al 54,1% entre 2015 y 2020. Esta mejora es parte de un ciclo más largo que logró en veinte años incorporar a cerca de 17 millones de estudiantes en la educación superior en la región. Sin embargo, en los años recientes el ritmo de aumento muestra una desaceleración, como ocurre con otros indicadores analizados en este informe. En particular, la brecha entre hombres y mujeres se ha ampliado: si en el año 2000 la distribución era casi igual, para 2020 la tasa bruta de matrícula en educación superior era de 61,7% para las mujeres y de 46,8% para los hombres.

Un aspecto preocupante de la evolución reciente del acceso a la educación superior es el aumento de las brechas, tanto entre países como al interior de cada uno. Por un lado, los cinco países con mayor tasa de matrícula en educación superior incrementaron el acceso en ocho puntos en promedio, mientras que los cinco países con los indicadores más bajos crecieron en promedio un punto entre 2015 y 2020.

Por otro lado, ha aumentado la brecha de acceso en función del nivel socioeconómico al interior de cada país. La educación terciaria en los años recientes ha favorecido casi exclusivamente a los sectores medios y altos. En contraste, los sectores más desfavorecidos de

la población han tenido un crecimiento muy leve, lo que conlleva una mayor desigualdad en la distribución social del acceso a la educación superior. Algunos países como Uruguay, y en menor medida Chile y Argentina, tienen mayor cobertura en los sectores de menores ingresos, pero la brecha es muy amplia y se ha incrementado en la mayoría de los países de la región.

En los años recientes se han desarrollado políticas en la región con orientaciones muy diversas, en un contexto donde la oferta de educación superior se ha ampliado y diversificado. Varios países reforzaron el papel rector del Estado en educación superior con nuevas estructuras político-administrativas especializadas, como las agencias de aseguramiento de la calidad. La creación de nuevos programas de créditos, becas y apoyo a los estudiantes también ha sido una intervención relevante en varios países de la región. Esta estrategia se complementó con la ampliación de la cobertura pública para conseguir aumentar las tasas de acceso a la educación superior.

La pandemia tuvo un efecto de parón radical de la actividad en las instituciones de educación superior y obligó a buscar nuevas respuestas en contextos adversos y con restricciones presupuestarias. En algunos países se generaron nuevos mecanismos de flexibilización del pago de créditos para amortiguar los efectos de la crisis en los estudiantes. En otros se buscó aportar soluciones tecnológicas de equipamiento para pasar a la virtualidad o se desarrollaron mecanismos de capacitación pedagógica para facilitar la adaptación del profesorado. Los efectos de la suspensión de clases presenciales sobre los aprendizajes fueron muy perjudiciales, pero la emergencia sanitaria también ha abierto una ventana de oportunidad en cuanto a los procesos de transformación digital de los sistemas de educación superior, la adopción de nuevas pedagogías y una mayor colaboración a nivel internacional.

Los desafíos para la educación superior son diversos, pero se enfatiza en la importancia de mejorar la calidad educativa y la excelencia, en particular promoviendo los estudios de posgrado; también se apuesta por una mayor equidad reflejada en mejores mecanismos de apoyo financiero a los estudiantes y en el fortalecimiento de la investigación y su papel en la innovación, para insertarse mejor en las redes académicas internacionales. Los vínculos entre educación superior, investigación, innovación y desarrollo seguirán planteando desafíos a la región, en un contexto en el que los gobiernos deberán decidir

acerca del valor estratégico del sector como una apuesta de futuro.

El aprendizaje y la educación con personas jóvenes y adultas

El sexto capítulo se enfoca en las tendencias en el campo del aprendizaje y educación de personas jóvenes y adultas. En base a la información disponible, se analiza la evolución del indicador ODS 4.6.2 referido a la tasa de alfabetismo. La proporción de población alfabetizada ha ido creciendo sostenidamente a lo largo del tiempo: en los últimos diez años la cantidad de analfabetos en la región se redujo en 7,7 millones. Esta tendencia se ha sostenido en el periodo 2015-2020, donde este informe hace foco. Sin embargo, todavía es un desafío para la región que tiene actualmente cerca de 28 millones de jóvenes y adultos de más de 15 años analfabetos.

Cabe destacar que en el grupo de 15 a 24 años los niveles de alfabetismo alcanzan valores cercanos a la universalidad, lo que es reflejo de los históricos altos niveles de cobertura de la educación primaria. Las mayores deudas en este punto se encuentran en las zonas rurales, donde el 12,8% de la población joven y adulta es analfabeta. Esta proporción ha disminuido en los años recientes, pero no a la velocidad suficiente para lograr en 2030 la universalización de la alfabetización.

Por su parte, el indicador ODS 4.4.3 expresa la tasa de logro educativo de jóvenes y adultos por nivel educativo. Las tendencias de largo plazo muestran una mejora constante del máximo nivel educativo de la población, crecimiento que se sostiene en el periodo analizado. Estos avances se relacionan con los procesos generacionales de aumento de la escolarización y con la creación de nuevos programas educativos para jóvenes y adultos.

Sin embargo, a pesar de esta mejora persisten marcados déficits para garantizar logros educativos mínimos para toda la población. Para el promedio de los países analizados, el 19% de la población joven y adulta no logró completar la educación primaria. Incluso en algunos países este porcentaje llega a un alarmante 30% o 40% de la población. La finalización del nivel secundario es aún más problemática: apenas el 44% de la población joven y adulta tiene ese nivel completo y el 17% tiene estudios superiores finalizados.

En lo relativo a las oportunidades de la población joven, se destaca la situación problemática del 16,4% de jóvenes de 15 a 24 años de edad que no estudian ni

trabajan. Esta situación se ha mantenido estable en los últimos veinte años, lo que la transforma en un desafío fundamental para lograr la inclusión social y educativa en la región.

Las políticas del periodo 2015-2021 muestran la prevalencia de los consensos, recomendaciones y acuerdos sobre el aprendizaje y educación de jóvenes y adultos (AEJA) en los años previos, que permitieron instalar el concepto de *aprendizaje a lo largo de la vida* y la relevancia de la educación con jóvenes y adultos. Algunas tendencias positivas del periodo se observan en el progreso de los marcos jurídicos para el diseño y desarrollo de planes, programas y acciones; así como en el desarrollo de modalidades flexibles. Los avances referidos se tensionan por las enormes inequidades y desigualdades al interior de los países, por la insuficiencia institucional, la asimilación de las ofertas de AEJA en la educación escolarizada, así como una limitada atención tanto a la profesionalización docente como a la ciudadanía activa y digital, siendo un caso de excepción la instrumentación de un marco de referencia común global de los programas de aprendizaje de adultos destinado a formadores (currículo globALE).

El desafío fundamental para la AEJA en América Latina y el Caribe es lograr un nuevo posicionamiento que visibilice su contribución a la sociedad, potenciando su campo de acción y fortaleciendo la implementación de políticas y programas. Se requiere cuestionar el espacio otorgado a la AEJA como un lugar remedial y compensatorio con asignación presupuestaria escasa, agravada por las condiciones del ciclo pandémico que ha impactado con mayor profundidad por la falta de acceso a conexiones y aparatos digitales.

La educación y formación técnica y profesional

El séptimo capítulo se refiere a la educación y formación técnica y profesional. La información disponible permite monitorear la tasa de participación de la población de 15 a 24 años en programas de educación técnica y profesional a través del indicador ODS 4.3.3. En este rango de edad, el 6,9% de la población de 15 a 24 años asiste a un programa técnico o profesional. Este valor es levemente superior al observado en 2015 (6,3%), y muestra una muy marcada paridad de género.

Otro aspecto relevante para el monitoreo es el acceso a orientaciones de tipo vocacional en la educación secundaria en la región. En la secundaria alta la

participación de la educación técnica en la matrícula crece sostenidamente del 14,5% al 22,4% entre 2002 y 2019. Se puede reconocer que en el periodo 2015-2019 ha habido una desaceleración del crecimiento, de apenas 0,5 puntos porcentuales en cinco años, un ritmo mucho menor al observado en 2002-2010. En secundaria baja la participación es mucho menor: alcanza al 6,1% en 2019. En el último quinquenio ha crecido muy levemente.

Existen variaciones muy importantes entre los países: en Bolivia esta oferta alcanza a dos de cada tres alumnos en secundaria, mientras que en varios países del Caribe la presencia de la educación vocacional es muy baja o casi nula.

Las tendencias de política en esta temática muestran que se han desarrollado nuevas iniciativas tendientes a generar una agenda integrada de acciones de educación y formación técnica y profesional. Algunos países han creado nuevos lineamientos de política u organismos rectores en el sector, como Chile, Ecuador y Perú. Varios países han avanzado en el fortalecimiento de marcos y normativas institucionales, en el desarrollo de modelos de gobernanza más adecuados y en la calidad de la oferta formativa.

Sin embargo, siguen abiertos los desafíos que implican progresar en la pertinencia y adecuación de los programas, el avance de la mejora de la calidad de los aprendizajes y el reconocimiento social de la educación técnica y profesional. En tal sentido, las actuales demandas del mundo productivo y de los contextos exigen avanzar en el desarrollo de propuestas formativas que potencien la innovación, la empleabilidad, la sostenibilidad ciudadana y ecológica, y las habilidades transversales.

El financiamiento y la gobernanza de los sistemas educativos

En el octavo capítulo se analizan las tendencias en el financiamiento y la gobernanza de la educación en América Latina y el Caribe. El Marco de Acción para la realización del ODS4 reconoce que el avance hacia el cumplimiento de las metas requiere de un incremento de la inversión educativa, con especial foco en aquellas dimensiones donde se identifican los mayores rezagos y en donde se manifiestan las inequidades más profundas. Por ello, reconociendo las heterogeneidades y desafíos específicos de cada país y contexto, propone que los países asuman el compromiso de llevar el gasto público en educación a un umbral que alcanza al menos

entre el 4% y el 6% del producto interno bruto o entre el 15% y el 20% del gasto público total.

Luego de un periodo de gran crecimiento de la inversión educativa, coincidente con el ciclo de crecimiento económico de 2004 a 2014, el periodo analizado en este informe está marcado por una nueva caída del esfuerzo financiero por la educación. Al tiempo que se detiene el crecimiento del PIB per cápita en los países, incluso con cierta tendencia al retroceso, también se detiene y luego disminuye el gasto educativo como porcentaje del PIB y del gasto público total. La inversión en educación había pasado del 3,7% al 4,6% del PIB entre 2006 y 2014 y desde entonces bajó al 4,3% en 2019.

Existen ciertas diferencias en las tendencias de los países de América Latina y los del Caribe. En el segundo caso, el esfuerzo financiero por la educación también ha disminuido en los años recientes, medido en términos de gasto educativo frente al gasto público total. Las tendencias también son muy distintas por países en el conjunto de la región: en el periodo más reciente, 18 países aumentaron el gasto en educación y 15 lo disminuyeron. Además, se observa que las desigualdades entre los países se han incrementado: la diferencia entre los 10 países con mayor y menor nivel de inversión con relación al PIB pasó de 2,7 puntos en 2015 a 3,3 en 2019.

Se presentan distintos desafíos para mejorar el financiamiento de la educación según el contexto económico de cada país y su historia reciente. En medio de la crisis de la pandemia, los primeros datos para 2020 indican que se incrementó el gasto en educación frente al PIB, pero esto puede ser más un efecto inercial ante la caída abrupta del PIB y requiere un monitoreo en los próximos años para analizar la situación del financiamiento educativo en esta nueva situación. La información disponible del año 2020 brinda señales preocupantes sobre el esfuerzo financiero en esta materia: de los 22 países sobre los que se tiene información del gasto educativo como porcentaje del gasto público total, 14 se encuentran por debajo del umbral esperado de 15%.

El cumplimiento del ODS4 requiere combinar condiciones de financiamiento público adecuadas con potentes capacidades de gobierno para lograr traducir esos recursos en acciones consistentes y sistémicas. La gobernanza es un eje central que articula los múltiples desafíos presentados en este informe: sin capacidades estatales de gobierno legítimo y democrático de los

sistemas educativos, la mayor parte de las políticas educativas resultan inviables o insostenibles. El octavo capítulo de este informe repasa algunas de las tendencias recientes en la región y los desafíos abiertos en materia de capacidades estatales de gobierno de la educación.

Luego de un fuerte impulso hacia la descentralización de la gestión de los sistemas educativos en los años noventa, en las últimas dos décadas ha predominado un mayor rol de los Estados nacionales en la conducción de ciertas políticas estratégicas, como por ejemplo los grandes programas compensatorios, las reformas curriculares y la creación de agencias nacionales de evaluación de la calidad educativa. Esta tendencia encontró ciertos límites en los años recientes por la fuerte discontinuidad y recambio político en muchos países, la desaceleración económica y la crisis de la pandemia.

Para el periodo 2015-2021 los expertos consultados indicaron que la calidad de la gobernanza y las políticas dirigidas al fortalecimiento de las capacidades estatales de gestión de los sistemas educativos no fue una temática priorizada en la agenda de política educativa en sus países. Si bien hubo algunos casos de reformas en la gestión de la educación, como en Chile, o procesos participativos o de planificación estratégica en otros países, predominó una agenda más pasiva en torno de la gobernanza de los sistemas educativos. En cambio, fueron algunos gobiernos subnacionales, en países con altos niveles de descentralización, los que se destacaron en mejorar su calidad de gobierno.

Un aspecto sobresaliente en los últimos años en el área de la gobernanza de los sistemas educativos ha sido la innovación en el campo de los Sistemas de Información y Gestión Educativa (SIGED) y que han sido posibles gracias a los avances tecnológicos. Se ha generalizado la nominalización de estudiantes y docentes en la mayoría de los países de la región, y se ha avanzado en el uso de datos para fortalecer las trayectorias y prevenir el abandono, como el caso de los Sistemas de Alerta Temprana. Estos sistemas son vitales para brindar eficiencia y transparencia en la gestión pública de la educación.

El informe destaca que para lograr mejoras sistémicas en el cumplimiento del ODS4 es clave mejorar el financiamiento educativo y generar capacidades de gobierno democrático de la educación que logren sostener en el tiempo los procesos largos y complejos de las políticas educativas. La gobernanza de los

sistemas educativos es una condición necesaria para garantizar la calidad y la continuidad de las políticas educativas. En estos tiempos tan desafiantes es importante construir las capacidades para actuar en el corto y en el largo plazo, generando consensos y mayores niveles de confianza entre los diversos actores del sistema político y del sistema educativo.

Conclusiones y desafíos

El periodo 2015-2021 analizado en este *Informe Regional* presenta diversos desafíos y amenazas para el cumplimiento de las metas de educación de la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe. El cumplimiento de las metas del ODS4 estipuladas para 2030 tiene múltiples obstáculos y una gran incertidumbre, elementos que se han profundizado en el contexto de la pandemia de la COVID-19. Los sistemas educativos de la región enfrentan viejas y nuevas tensiones en su objetivo de garantizar el derecho a la educación a lo largo de la vida para todos y todas. Esta visión global de la región se complementa con la mirada comparada que muestra algunos caminos inspiradores de sistemas que han logrado avances importantes y políticas educativas destacadas.

La educación en América Latina y el Caribe atraviesa una encrucijada decisiva. El camino hacia las metas del ODS4 es todavía demasiado largo y se ha vuelto más incierto e impredecible. No solo es imperioso afrontar las deudas históricas y recientes de cumplimiento del derecho a la educación, particularmente en relación con las poblaciones más pobres, de zonas rurales, pertenecientes a pueblos indígenas o afrodescendientes, en situación de movilidad, y con discapacidad. También es necesario encarar los nuevos desafíos que se presentan a escala local y global para formar ciudadanos que puedan hacer sostenible la convivencia en un planeta atravesado por conflictos e incertidumbre y la construcción de sociedades con más equidad y desarrollo económico.

Es un tiempo difícil donde se debe combinar la mejora y el cambio educativo a partir de la construcción de consensos profundos. Esto requiere fortalecer las alianzas y los diálogos políticos en procesos que alienten las políticas de largo plazo. Las capacidades estatales y la mayor y mejor inversión educativa son dimensiones fundamentales para acelerar el rumbo del cumplimiento del ODS4 para el año 2030. Los desafíos de acceso, equidad, calidad y aprendizaje a lo largo de la vida requieren de múltiples acciones basadas en un paradigma de la educación como derecho humano

que, en la toma de decisiones, considere la evidencia científica y el monitoreo de los resultados. Potenciar a los docentes y a las escuelas es un eje central de este camino hacia una mejor educación.

La marcada desaceleración en los logros educativos que muestra este informe es una señal de preocupación

que se agudizó con la pandemia. Los próximos años requieren acciones más potentes, mejor coordinadas y claramente orientadas hacia las metas, cada vez más lejanas en los datos y más cercanas en el tiempo, que se han propuesto para garantizar pisos fundamentales del derecho a la educación en América Latina y el Caribe en 2030.

Tabla 1. Evolución de indicadores ODS4-Educación 2030

ODS	Indicador	Circa 2015	Circa 2020	2020-2015	Observaciones
El contexto social y económico de la región					
—	Porcentaje de población en situación de pobreza	29,1	33,0	+3,9	Estimación regional
—	Porcentaje de población en situación de pobreza extrema	8,8	13,1	+4,4	Estimación regional
—	Gasto social del gobierno central como porcentaje del PIB	11,0	13,6	+2,6	Promedio simple países AL
—	Gasto social del gobierno central como porcentaje del gasto público total	51,8	55,4	+3,6	Promedio simple países AL
El acceso, la equidad y la finalización en la educación de la primera infancia, y en la educación primaria y secundaria					
4.2.2	Tasa de participación en el aprendizaje organizado un año antes de la edad oficial de ingreso en la enseñanza primaria	93,1	95,1	+1,9	Estimación regional
4.2.4 (a)	Tasa bruta de matrícula en la educación en programas de desarrollo educativo de la primera infancia	15,3	18,6	+3,3	Estimación regional
4.2.4 (b)	Tasa bruta de matrícula en la educación en educación preprimaria	74,7	77,5	+2,8	Estimación regional
4.1.4	Tasa de niños sin escolarizar en la educación primaria	3,2	2,9	−0,3	Estimación regional
4.1.4	Tasa de niños sin escolarizar en la educación secundaria baja	6,1	6,8	+0,7	Estimación regional
4.1.4	Tasa de niños sin escolarizar en la educación secundaria alta	22,7	21,3	−1,4	Estimación regional
4.1.2	Tasa de finalización en la educación primaria	93,3	92,7	−0,5	Promedio simple países
4.1.2	Tasa de finalización en la educación secundaria baja	77,3	79,1	+1,8	Promedio simple países
4.1.2	Tasa de finalización en la educación secundaria alta	61,3	63,7	+2,4	Promedio simple países
4.1.5	Porcentaje de niños que superan la edad para el grado en educación primaria (2 y más años)	9,9	7,8	−2,0	Estimación regional
4.1.5	Porcentaje de niños que superan la edad para el grado en educación secundaria baja (2 y más años)	15,3	13,0	−2,4	Estimación regional
—	Porcentaje repitentes en la educación primaria	3,7	3,6	−0,1	Estimación regional
—	Porcentaje repitentes en la educación secundaria baja	5,5	4,5	−1,0	Estimación regional
4.2.5	Número de años de educación preprimaria gratuita	1,6	1,7	+0,0	Promedio simple países
4.2.5	Número de años de educación preprimaria obligatoria	1,1	1,1	+0,0	Promedio simple países
4.1.7	Número de años de educación primaria y secundaria gratuita	11,2	11,1	−0,1	Promedio simple países
4.1.7	Número de años de educación primaria y secundaria obligatoria	10,6	10,6	+0,0	Promedio simple países
Los aprendizajes de los estudiantes					
4.1.1 (a.i)	Proporción de niños y jóvenes en el grado 3 de la primaria que han alcanzado al menos el nivel mínimo de competencia en lectura	58,5	54,6	−3,9	Promedio simple países AL
4.1.1 (a.ii)	Proporción de niños y jóvenes en el grado 3 de la primaria que han alcanzado al menos el nivel mínimo de competencia en matemática	50,9	50,9	+0,0	Promedio simple países AL
4.1.1 (b.i)	Proporción de niños y jóvenes al final de la educación primaria que han alcanzado al menos el nivel mínimo de competencia en lectura	27,9	30,4	+2,5	Promedio simple países AL
4.1.1 (b.ii)	Proporción de niños y jóvenes al final de la educación primaria que han alcanzado al menos el nivel mínimo de competencia en matemática	15,2	17,6	+2,4	Promedio simple países AL
—	Proporción de niños y jóvenes al final de la educación primaria que han alcanzado al menos el nivel mínimo de competencia en ciencias	19,6	18,9	−0,7	Promedio simple países AL
4.1.1 (c.i)	Proporción de niños y jóvenes al final de la educación secundaria baja que han alcanzado al menos el nivel mínimo de competencia en lectura	53,8	50,8	−3,0	Promedio simple países AL

Tabla 1. Evolución de indicadores ODS4-Educación 2030 (continuación)

ODS	Indicador	Circa 2015	Circa 2020	2020-2015	Observaciones
4.1.1 (c.ii)	Proporción de niños y jóvenes al final de la educación secundaria baja que han alcanzado al menos el nivel mínimo de competencia en matemática	35,7	37,1	+1,4	Promedio simple países AL
—	Proporción de niños y jóvenes al final de la educación secundaria baja que han alcanzado al menos el nivel mínimo de competencia en ciencias	47,6	47,6	+0,1	Promedio simple países AL
Los docentes y directores					
—	Porcentaje de alumnos por docente en la educación preprimaria	20,2	20,1	−0,2	Estimación regional
—	Porcentaje de alumnos por docente en la educación primaria	21,4	20,8	−0,6	Estimación regional
—	Porcentaje de alumnos por docente en la educación sec. baja	18,1	18,3	+0,2	Estimación regional
—	Porcentaje de alumnos por docente en la educación sec. alta	14,6	13,8	−0,7	Estimación regional
—	Porcentaje de alumnos por docente en la educación terciaria	14,3	14,5	+0,2	Estimación regional
4.c.2	Porcentaje de alumnos por docente formado en la educación preprimaria	25,1	24,1	−1,0	Estimación regional
4.c.2	Porcentaje de alumnos por docente formado en la educación primaria	26,0	25,1	−0,9	Estimación regional
4.c.2	Porcentaje de alumnos por docente formado en la educación secundaria	19,5	20,7	+1,2	Estimación regional
—	Porcentaje de docentes mujeres en la educación preprimaria	94,9	95,1	+0,2	Estimación regional
—	Porcentaje de docentes mujeres en la educación primaria	77,6	77,6	−0,0	Estimación regional
—	Porcentaje de docentes mujeres en la educación sec. baja	62,9	61,4	−1,5	Estimación regional
—	Porcentaje de docentes mujeres en la educación sec. alta	52,2	52,1	−0,1	Estimación regional
—	Porcentaje de docentes mujeres en la educación terciaria	40,8	41,8	+1,0	Estimación regional
—	Porcentaje de docentes menores 30 años en la educación primaria	16,3	15,1	−1,2	Promedio simple países AL
—	Porcentaje de directores menores 30 años en la educación primaria	6,4	5,2	−1,2	Promedio simple países AL
—	Antigüedad promedio en la función de los docentes de educación primaria, en años	13,4	14,3	+1,0	Promedio simple países AL
—	Antigüedad promedio en la escuela de los docentes de educación primaria, en años	7,3	7,4	+0,1	Promedio simple países AL
—	Antigüedad promedio en la función de los directores de educación primaria, en años	9,8	8,8	−1,0	Promedio simple países AL
—	Antigüedad promedio en la escuela de los directores de educación primaria, en años	7,1	6,9	−0,2	Promedio simple países AL
—	Porcentaje de directores de educación primaria con formación post secundaria (CINE 4) o superior	90,1	93,9	+3,8	Promedio simple países AL
—	Porcentaje de docentes de educación primaria con formación post secundaria (CINE 4) o superior	82,5	88,1	+5,5	Promedio simple países AL
—	Porcentaje de docentes de educación primaria que asistieron a formación continua en los últimos 2 años	58,2	61,6	+3,4	Promedio simple países AL
—	Porcentaje de docentes de educación primaria que asistieron a formación en gestión en los últimos 2 años	58,9	51,7	−7,2	Promedio simple países AL
La educación superior					
4.3.2	Tasa bruta de matriculación en educación terciaria	49,0	54,1	+5,2	Estimación regional
4.3.2	Tasa bruta de matriculación en educación terciaria rural	24,6	23,9	−0,7	Promedio simple países
4.3.2	Tasa bruta de matriculación en educación terciaria urbana	67,5	73,0	+5,5	Promedio simple países

Tabla 1. Evolución de indicadores ODS4-Educación 2030 (continuación)

ODS	Indicador	Circa 2015	Circa 2020	2020-2015	Observaciones
4.3.2	Tasa bruta de matriculación en educación terciaria de mujeres	55,3	61,7	+6,4	Estimación regional
4.3.2	Tasa bruta de matriculación en educación terciaria de varones	42,8	46,8	+4,0	Estimación regional
4.3.2	Tasa bruta de matriculación en educación terciaria del quintil I de ingresos	17,8	19,5	+1,6	Promedio simple países
4.3.2	Tasa bruta de matriculación en educación terciaria del quintil V de ingresos	109,3	126,0	+16,7	Promedio simple países
El aprendizaje y educación con personas jóvenes y adultas					
4.3.1	Tasa de participación de jóvenes y adultos en programas de educación y formación en los últimos 12 meses	5,2	4,4	-0,8	Promedio simple países
4.4.3	Tasa de logros educativos de jóvenes y adultos. Educación primaria y más	75,9	79,2	+3,3	Promedio simple países
4.4.3	Tasa de logros educativos de jóvenes y adultos. Educación secundaria baja y más	52,4	56,6	+4,2	Promedio simple países
4.4.3	Tasa de logros educativos de jóvenes y adultos. Educación secundaria alta y más	39,0	44,1	+5,1	Promedio simple países
4.4.3	Tasa de logros educativos de jóvenes y adultos. Educación terciaria y más	15,6	17,2	+1,6	Promedio simple países
4.6.2	Tasa de alfabetización de jóvenes y adultos (15 años y más)	93,1	94,5	+1,3	Estimación regional
4.6.2	Tasa de alfabetización de jóvenes (15 a 24 años)	98,3	98,6	+0,3	Estimación regional
4.6.2	Tasa de alfabetización de adultos (25 a 64 años)	93,8	95,1	+1,3	Estimación regional
4.6.2	Tasa de alfabetización de adultos mayores (65 y más años)	79,0	82,7	+3,8	Estimación regional
—	Porcentaje de población de 15 a 24 años que no estudia ni trabaja	17,8	16,4	-1,4	Promedio simple países AL
La educación técnica y profesional					
4.3.3	Tasa de participación en programas de educación profesional y técnica (15 a 24 años)	6,4	7,1	+0,8	Estimación regional
—	Porcentaje de estudiantes de secundaria baja en programas con orientación vocacional	5,7	6,1	+0,4	Estimación regional
—	Porcentaje de estudiantes de secundaria alta en programas con orientación vocacional	21,9	22,4	+0,5	Estimación regional
El financiamiento y la gobernanza de los sistemas educativos					
1.a.2	Gasto educativo como porcentaje del gasto total	16,1	15,4	-0,7	Promedio simple países
1.a.gdp	Gasto educativo como porcentaje del PIB	4,5	4,3	-0,2	Promedio simple países
4.5.4	Gasto por alumno como porcentaje del PIB per cápita, educación preprimaria	12,3	13,3	+0,9	Promedio simple países
4.5.4	Gasto por alumno como porcentaje del PIB per cápita, educación primaria	14,8	15,4	+0,6	Promedio simple países
4.5.4	Gasto por alumno como porcentaje del PIB per cápita, educación secundaria	18,0	18,2	+0,2	Promedio simple países
4.5.4	Gasto por alumno como porcentaje del PIB per cápita, educación terciaria	17,6	22,1	+4,5	Promedio simple países

Fuentes de datos: Los datos cuantitativos utilizados en este informe y presentados en esta tabla han sido seleccionados para presentar las principales tendencias educativas de la región a partir de información comparable, robusta y pertinente. Las principales fuentes para el análisis de indicadores fueron: datos publicados por el Instituto de Estadística de la UNESCO, resultados de las evaluaciones implementadas por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE), la Base de Datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPALSTAT) y procesamientos específicos desarrollados por la CEPAL para este estudio sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG). Para más información, véase el Anexo metodológico, p. 215.

Introducción

Luego de un largo proceso liderado y gestionado por los Estados miembros en la Asamblea General de las Naciones Unidas, en septiembre de 2015 fue adoptada la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Esta agenda, que se destaca por la integralidad de sus 17 objetivos y por su carácter universal, significó, particularmente a través del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4, un amplio acuerdo de los Estados miembros por una educación inclusiva, equitativa y de calidad, y que promueva oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.¹ Así, la Agenda ODS 4-Educación 2030 plantea metas que van desde la primera infancia hasta la adultez, y cubre temáticas diversas como la alfabetización, los aprendizajes pertinentes y efectivos, las habilidades y competencias para el trabajo, la educación y formación técnica y profesional, el desarrollo sostenible y la ciudadanía mundial.

El logro de las metas al 2030 no está asegurado. Ya en 2019, el Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU) y el *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo* (GEMR, por su sigla en inglés) advirtieron que las tendencias a nivel global para el ODS 4 mostraban que, al ritmo actual, muchas de las metas propuestas no podrían ser alcanzadas, y realizaron un llamado a acelerar de la implementación de la agenda y a profundizar su monitoreo y seguimiento (UNESCO, 2019d). En la región, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) también alertó sobre el desigual avance de los indicadores ODS, y en sus proyecciones al 2030 identificó dificultades para lograr algunas de las metas del ODS 4, como los aprendizajes en educación secundaria (Meta 4.1), la conectividad en las escuelas (Meta 4.a) o la disponibilidad de docentes certificados (Meta 4.c) (CEPAL, 2020d).

La emergencia sanitaria mundial provocada por la pandemia de la COVID-19, que luego de dos años continúa afectando a los sistemas educativos y cuyo impacto aún no se conoce con precisión, impuso nuevos desafíos a los países para garantizar el cumplimiento de los objetivos internacionales acordados y sostener los logros educativos de los últimos años. Los primeros efectos de esta emergencia en la educación comienzan

a hacerse evidentes: millones de estudiantes en el mundo están en riesgo de no regresar jamás a sus salas de clase, las pérdidas de aprendizaje por los cierres de escuelas son vastas y desiguales y los niños y niñas más pequeños y los estudiantes pertenecientes a grupos más vulnerables son quienes han sufrido las mayores pérdidas (UNESCO, UNICEF y Banco Mundial, 2021). Por ello, diversos actores y organismos internacionales vienen advirtiendo sobre la necesidad de priorizar la educación en los planes de recuperación de la emergencia, de manera de evitar una caída aún más profunda (CEPAL y UNESCO, 2020; GEMR, 2020a; Naciones Unidas, 2020).

En este contexto, y cuando han transcurrido siete años desde la adopción de la Agenda ODS4-Educación 2030, este informe regional aspira a realizar un balance de su implementación en América Latina y el Caribe, analizando sus logros e identificando los desafíos que puedan orientar la toma de decisiones de política educativa en la próxima década, y así promover el cumplimiento de los objetivos planteados al 2030. Es un esfuerzo conjunto de la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC/ UNESCO Santiago), la Oficina Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe (UNICEF LACRO) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El informe responde al mandato surgido de las últimas dos reuniones regionales de ministras y ministros de educación de América Latina y el Caribe. En 2017, la Declaración de Buenos Aires establecía la necesidad de “reforzar los mecanismos de monitoreo regionales y subregionales, que consideren los contextos y progresos particulares de nuestros países en la consecución de la E2030”. En 2018, los Acuerdos de Cochabamba adoptaron una hoja de ruta para la implementación del ODS4-Educación 2030 en América Latina y el Caribe para el periodo 2018-2021, definieron un mecanismo de coordinación para su implementación —encabezado por un Comité Directivo Regional (CDR)— y llamaron a establecer un mecanismo de monitoreo regional que integre diferentes fuentes de datos y esté alineado con otras iniciativas regionales de monitoreo.

El informe retoma el trabajo de monitoreo regional realizado sobre los objetivos de la Educación para Todos incluidos en el Marco de Acción de Dakar del año

¹ En esta publicación se utilizan las expresiones «los estudiantes», «los docentes» y «los profesores» como plurales neutros para referirse a ambos géneros.

2000 (World Education Forum, 2000). El seguimiento del estado de avance y cumplimiento de los países de la región de esos compromisos se plasmó en la serie de reportes *La situación educativa de América Latina y el Caribe*, cuya última edición corresponde al 2013 y también identifica un conjunto de desafíos y temas relevantes para la agenda de discusión en la perspectiva posterior a 2015 (UNESCO/OREALC, 2013c). La publicación también dialoga con el *Informe de seguimiento de la educación en el mundo*, complementando sus esfuerzos al brindar una mirada contextualizada al ámbito regional. El GEMR fue creado en 2002 como un informe con independencia editorial, albergado y publicado por la UNESCO. El Foro Mundial de Educación de 2015 le otorgó el mandato de realizar seguimiento e informar sobre el progreso de la educación en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, especialmente en referencia al marco de monitoreo del ODS 4.²

OREALC UNESCO Santiago, UNICEF LACRO y CEPAL proponen este informe regional como el producto central del mecanismo de monitoreo regional contemplado en la hoja de ruta para la implementación del ODS4-E2030 en América Latina y el Caribe, esperando se convierta en una pieza clave de análisis que alimente el debate de las autoridades educativas.³

Estrategia de análisis y fuentes de información

Para el monitoreo de los temas propuestos por el informe se utiliza un doble abordaje. Por una parte, el seguimiento de la evolución de un conjunto de datos e indicadores educativos que permiten monitorear el estado de avance de las diferentes metas contempladas en el ODS 4. Por otra parte, el informe propone un análisis de las tendencias regionales de política educativa, como los marcos normativos, la implementación de programas, el financiamiento y la gobernanza de los sistemas, que permitan contextualizar las tendencias observadas en los

indicadores y ayuden a comprender mejor los avances, estancamientos o retrocesos de los objetivos planteados en la actual agenda.

Este informe tiene como foco el periodo que va del año 2015 al 2021, pero también se considera el más largo plazo, usualmente desde el año 2000, en aras de ofrecer un contexto y poner en perspectiva lo que ha ocurrido desde la aprobación de la Agenda ODS4-E2030. Se establece así un contrapunto respecto a qué ha ocurrido desde principios de siglo y sus tendencias generales. También se exploran los efectos desde el arribo de la pandemia, realizando una lectura sobre el fenómeno a partir de cómo y en qué áreas el ámbito educativo se ha visto afectado. Estos tres marcos temporales están presentes y en diálogo en todo el informe; no obstante, el análisis de mediano plazo y la exploración de los efectos de la pandemia están al servicio de caracterizar y destacar lo que sucede en el periodo en que se concentra este informe.

El conjunto de indicadores seleccionados para el análisis cuantitativo prioriza aquellos incluidos en los marcos global y temático de monitoreo de la Agenda ODS4-E2030. Estos marcos forman parte de los cuatro niveles de monitoreo para la Agenda 2030 propuestos oportunamente por el *Informe de Síntesis* emitido por la Secretaría General de las Naciones Unidas (2014). Los otros dos niveles son el regional y el nacional. El proceso de definición de los indicadores globales fue liderado por la Comisión Estadística de las Naciones Unidas e instrumentado a través de un Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los ODS (IAEG-SDG, por su sigla en inglés). La elaboración del marco temático para educación fue liderada por un Grupo Consultivo Técnico (TAG) sobre indicadores posteriores a 2015, conformado por expertos de organismos internacionales, Estados miembros y la sociedad civil, y su propuesta de indicadores quedó plasmada en el Marco de Acción para la Educación 2030. Desde entonces, su desarrollo e implementación es liderado por el Grupo de Cooperación Técnica (TCG) sobre indicadores ODS4-E2030.⁴ Además de los indicadores globales y temáticos, la publicación incorpora otros de uso habitual en la región y que dan cuenta de

² El informe GEMR también cuenta con publicaciones regionales periódicas y temáticas. En el caso de América Latina y el Caribe, en 2020 se publicó un reporte regional sobre inclusión y educación, en alianza con la OREALC/UNESCO Santiago y SUMMA (UNESCO, 2020e).

³ Además, sobre la base de este informe, la OREALC/UNESCO Santiago, como Secretaría Ejecutiva del CDR, ha promovido la construcción participativa de la nueva Hoja de Ruta Regional para la implementación del ODS4-E2030 para el periodo 2022-2025, que se pondrá a consideración en la próxima reunión de ministras y ministros de educación de América Latina y el Caribe.

⁴ El listado oficial actualizado de indicadores globales y temáticos puede consultarse en el Anexo de este informe. Para más información sobre el proceso de definición de los marcos de monitoreo global y temático de la Agenda ODS4-E2030, se puede consultar UIS (2016a) y GEMR (2017). La producción del Grupo de Cooperación Técnica (TCG) sobre indicadores ODS4/E2030 está disponible en <https://tcg.uis.unesco.org/>.

dimensiones particulares de preocupación en el debate educativo regional.

El análisis de tendencias de política educativa se basa en una revisión bibliográfica, que siguiendo un criterio de revisión sistemática (Hart, 2001; Greenhalgh *et al.*, 2005) se concentró en el periodo que trabaja este informe. En algunos países, ante la ausencia de información relevante, se extendió al periodo inmediatamente anterior. Como complemento, se implementó durante el año 2021 una encuesta a expertos nacionales en todos los países de América Latina, seleccionados en base a su trayectoria profesional, la cantidad y relevancia de sus publicaciones y sus aportes en el campo de la política educativa de su país. La encuesta fue contestada por 54 expertos de 18 países. En el caso del Caribe, debido a una tasa de respuesta baja en la primera ronda de la encuesta, se optó por un trabajo de relevamiento con consultas directas a expertos y funcionarios, realizado por un especialista local y con el apoyo de UNESCO Kingston, Oficina Cluster para el Caribe (véase el anexo metodológico para más detalle sobre la encuesta a expertos).

En línea con las recomendaciones de la Declaración de Buenos Aires, las principales fuentes de información para el análisis de indicadores que se utilizan en esta publicación son el IEU,⁵ el GEMR⁶ y el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE).⁷

⁵ El Instituto de Estadísticas de la UNESCO es la fuente oficial de datos comparables entre países sobre la educación. Tiene la tarea de producir indicadores internacionales para el monitoreo educativo utilizando la información disponible a través de sus encuestas anuales sobre educación y otras fuentes de datos que garanticen la comparabilidad internacional. Además, el IEU tiene el mandato de liderar las actividades de recolección de datos, el desarrollo de indicadores y el fortalecimiento de los sistemas nacionales de información educativa (UNESCO, 2015a).

⁶ El Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo es el mecanismo de monitoreo y reporte sobre el ODS 4 y otros temas de educación presentes en otros ODS. También reporta sobre la implementación de estrategias nacionales e internacionales de la Educación 2030 para ayudar a hacer a todos los asociados relevantes responsables de sus compromisos (UNESCO, 2015a).

⁷ El LLECE forma parte de la OREALC/UNESCO Santiago y, con la participación de 18 países, aporta al monitoreo de los avances en los aprendizajes de los estudiantes de la región. Es un espacio de intercambio, colaboración e innovación para ofrecer información a través de su Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE). Las pruebas y cuestionarios del ERCE se aplican a estudiantes de Tercer y Sexto grado. Desde su creación, se han implementado cuatro estudios regionales en 1997, 2006, 2013 y 2019.

A estos recursos de la UNESCO se suman otras fuentes regionales y globales importantes para la educación: la Base de Datos de la CEPAL (CEPALSTAT), el Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de la CEPAL, el Datawarehouse de UNICEF, principalmente vinculado a los resultados de las Encuestas Múltiples por Conglomerados (MICS), y la Red de Indicadores de Educación Superior (Red Índices) de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). En el ámbito de los aprendizajes, también se utilizan los resultados del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), del que participan regularmente diez países de la región.

A lo largo de la publicación se privilegia el uso de datos e indicadores comparables internacionalmente, por lo cual no se utilizan estadísticas nacionales que, si bien son datos oficiales de los países, no garantizan la correcta comparación (véase el anexo metodológico para más detalle de las fuentes de datos y los criterios de procesamiento).

A pesar de los esfuerzos globales y regionales para la producción de datos comparados en educación, todavía existe un importante grupo de metas, dimensiones y desagregaciones que forman parte del ODS4 y no cuentan con información estadística para el monitoreo regional, o bien no permiten hacer un análisis comprensivo de los diferentes temas. La disponibilidad de datos para América Latina y el Caribe en los indicadores globales y temáticos del ODS4 no ha mejorado desde 2015, y la producción de estadísticas desagregadas y comparables sigue siendo insuficiente, especialmente cuando se analiza la situación de pueblos indígenas y afrodescendientes, personas con discapacidades, personas en situación de movilidad o con diversas orientaciones sexuales. Adicionalmente, hay una marcada ausencia de datos en aquellos temas que no han formado parte de las dimensiones de relevamiento clásicas de los sistemas de información, como la educación para la ciudadanía mundial o para el desarrollo sostenible, el desarrollo de competencias digitales o el acoso escolar (Vera, Scasso y Yañez, 2022). Esta situación, y la limitación que conlleva para el monitoreo regional de la educación, constituye una señal de alerta que debe motivar a los actores nacionales y regionales a continuar los esfuerzos para mejorar la producción de estadísticas educativas y su reporte a las ya mencionadas instancias de monitoreo regional y global.

Estructura del informe

El informe está estructurado de la siguiente manera. El primer capítulo analiza el contexto social y económico en América Latina y el Caribe durante el periodo de estudio. Para ello, aborda lo relativo al crecimiento económico y la situación laboral, incluyendo la situación de la pobreza y la desigualdad, y la evolución del gasto público y social. Este capítulo concluye esbozando la situación de la crisis sanitaria en la región.

Los siguientes seis capítulos analizan temáticas claves para la educación en América Latina y el Caribe: el acceso, equidad y finalización en la educación en la primera infancia y en la educación primaria y secundaria; los aprendizajes de los estudiantes; los docentes y directivos; la educación superior; el aprendizaje y la educación con personas jóvenes y adultas; y la educación y formación técnica y profesional. En cada uno de estos capítulos se establece el vínculo del tema analizado con las metas de la Agenda ODS4-E2030, se presenta el seguimiento de los indicadores seleccionados para su monitoreo y se analizan las tendencias de política educativa.

El octavo capítulo, siguiendo una estructura similar, aborda el financiamiento y la gobernanza de los

sistemas educativos. El capítulo tiene el doble objetivo de analizar el comportamiento del flujo de los recursos asignados por los países a la educación y estudiar cómo se administran los sistemas educativos en términos de su gobernanza.

En todos los capítulos se incluyen experiencias destacadas a nivel nacional y regional mediante recuadros. Estas prácticas fueron detectadas gracias a los especialistas consultados y se desarrollan a partir de una revisión de la literatura. Asimismo, se incluyen recuadros que exploran impactos específicos de la COVID-19 en distintas áreas, los que operan de modo complementario al texto principal.

El capítulo final concluye con un balance de las tendencias presentadas a lo largo del informe, aporta una mirada de conjunto donde resalta el estancamiento de un grupo de indicadores clave de la educación para América Latina y el Caribe en los años transcurridos desde la aprobación de la Agenda 2030, e invita a una reflexión a futuro a través de diez desafíos para enfrentar este estancamiento y la crisis agravada por la pandemia de la COVID-19.

El contexto: Tendencias sociales y económicas en América Latina y el Caribe

Introducción

El contexto social y económico que ha enfrentado la región de América Latina y el Caribe en el período de análisis de esta publicación (2015-2021) es relevante para comprender las oportunidades de avance y obstáculos que enfrentan los sistemas educativos. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se plantea como una agenda de desarrollo integral, con metas que son universales e indivisibles. Esta agenda se conjuga en la integralidad de las tres dimensiones del desarrollo sostenible: la dimensión social, la económica y la ambiental, por lo que el avance hacia su cumplimiento supone logros en cada una de ellas. Por una parte, el origen de algunas de las problemáticas del ámbito social que enfrenta la región se encuentra en factores económicos y ambientales. Asimismo, el crecimiento y el aumento de la productividad, así como la sostenibilidad ambiental, dependen del contexto social. De esta manera, hay que plantearse acciones en el marco de la Agenda 2030 que aborden esta interrelación e interdependencia, anticipando las consecuencias que puedan darse en las tres esferas y que busquen sinergias entre ellas (CEPAL, 2019).

De esta manera, para avanzar en el cumplimiento de las metas del ODS 4 se requieren esfuerzos articulados e integrados a otras dimensiones del desarrollo, para lograr romper con aquellos nudos críticos de exclusión que obstaculizan el acceso al bienestar de importantes grupos de la población en la región. La Agenda 2030 pone la igualdad en el centro a partir de su lema de «no dejar a nadie atrás». Esto significa ir más allá del análisis y visibilización de indicadores de avance promedio y profundizar la mirada sobre el conjunto de la población, en especial sobre quienes han enfrentado históricamente mayores rezagos y situaciones de vulnerabilidad. Implica, por lo tanto, considerar a todas y cada una de las personas en su diversidad de situaciones como sujetos de derechos. América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo y los costos asociados a esta impactan no solo la vida de las personas que la sobrellevan, sino a la sociedad en su conjunto.

Desde 2010, la CEPAL aboga por la importancia de avanzar en la reducción de la desigualdad en la región, bajo una concepción amplia de *igualdad*, que va más allá de la igualdad de medios (ingresos, propiedad, activos financieros y productivos), sino que la comprende como igualdad de derechos, capacidades y reconocimientos. Esto implica abordar la igualdad desde una perspectiva multidimensional, que incluye sus características económicas, sociales, políticas y culturales. Al mismo tiempo, considera los diferentes ejes estructurantes de la desigualdad social que caracteriza a la región de América Latina y el Caribe, y marca las relaciones sociales, políticas y económicas, manifestándose en la vulneración del principio de universalidad de derechos. Hay una serie de mecanismos de discriminación, estratificación y jerarquización que influyen en la permanencia y reproducción de la desigualdad, que son estructurales e institucionales. La interacción y acumulación de estos diversos niveles y tipos de desigualdad generan un esquema complejo de relaciones sociales en que existen discriminaciones que se superponen y combinan, las que se manifiestan en brechas de autonomía, bienestar y poder. Asimismo, se presentan como desigualdades de trato, distintas oportunidades y marcadas diferencias en el ejercicio de los derechos. Este esquema de relaciones se traduce en estereotipos y diferencias que se asientan en las propias instituciones que los reproducen (CEPAL, 2017a).

Actualmente, tanto por los problemas estructurales de índole social y económico como por la pandemia, en la región se experimenta un marcado deterioro de las condiciones de vida, lo que se observa en el aumento del desempleo, la pobreza y las desigualdades. A lo largo de la publicación, se podrá evidenciar cómo los diferentes ejes estructurantes de la desigualdad de la región se reflejan también en la diversidad de indicadores asociados al progreso de las metas del ODS 4, que son relevantes de visibilizar para dirigir acciones que aseguren el acceso universal al derecho a una educación de calidad y que al mismo tiempo sean sensibles a las diferencias. La educación es un elemento

fundamental para el desarrollo de los países, por lo que invertir en ella es invertir en las personas, es invertir en el activo más fundamental que tienen los países de la región, entre otros factores, para enfrentar la desigualdad y alcanzar mayores niveles de desarrollo.

Crecimiento económico y situación laboral

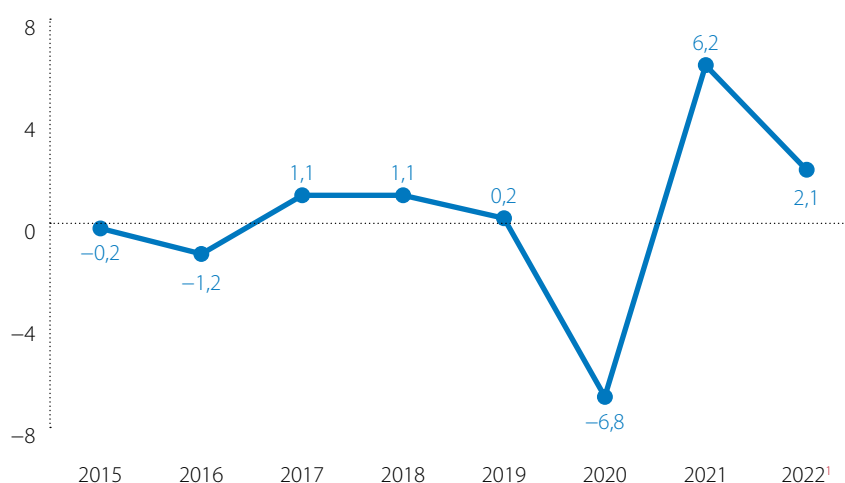
Antes de la llegada del COVID-19, la CEPAL ya planteaba que, a nivel global, la economía atravesaba tres crisis estructurales, sobre las cuales se proyecta la pandemia: la inestabilidad y el bajo crecimiento, una creciente desigualdad y una crisis ambiental que arriesga la sostenibilidad de la vida en el planeta. Ello plantea la implementación de un nuevo estilo de desarrollo que aborde la superación de estas amenazas. Estas tres crisis están interrelacionadas y tienen en común una economía política que ha marcado una relación entre el Estado, el mercado, la sociedad y el medio ambiente, y que ha ido limitando continuamente la capacidad de los gobiernos de direccionar la acción de los mercados en pro del desarrollo. Como resultado, se han alcanzado crecientes desequilibrios, así como un aumento en las tensiones políticas y geopolíticas, que incrementan los conflictos y que debilitan tan el sistema multilateral como la legitimidad de las democracias a nivel interno (CEPAL, 2020c).

A raíz de la situación provocada por la pandemia, en 2020 la región vivió la crisis más importante del último siglo, con una caída del producto interno bruto (PIB) de 6,8% y el peor desempeño económico entre todas

las regiones del mundo. La tendencia de crecimiento en la región de América Latina y el Caribe se había ralentizado previo a la crisis. Entre 2014 y 2019, la región creció a una tasa promedio del 0,3%, lo que representa uno de los períodos de peor crecimiento desde que se tiene registro, con niveles similares a los de la Primera Guerra Mundial y la Gran Depresión (**figura 1.1**). La fuerte caída del PIB durante 2020, sumado al débil crecimiento del período anterior, se ha traducido en una caída histórica de la ocupación y un aumento sin precedentes del desempleo, junto con incrementos significativos de la pobreza y la desigualdad, lo que ha exacerbado aún más los problemas estructurales de la región (CEPAL y OPS, 2021). Para 2021, la CEPAL estimó una tasa de crecimiento del 6,2% y en 2022 se proyecta un crecimiento promedio del 2,1% en la región (CEPAL, 2022a).

De acuerdo con las estimaciones presentadas por la CEPAL en el «Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2021» (CEPAL, 2022a), la contracción alcanzó el 7,6% del PIB por habitante para el promedio regional en 2020, con una alta heterogeneidad entre los países. La caída fue inferior al 5% del PIB per cápita en Paraguay, Nicaragua, Guatemala, Haití, Brasil y Costa Rica. En tanto, la caída del PIB fue entre el 10% y el 20% en el Estado Plurinacional de Bolivia, Honduras, Argentina, Cuba, Perú y Panamá. En los restantes siete países, la caída del PIB per cápita experimentada en 2020 se situó entre el 5% y el 10% (**figura 1.2**) (CEPAL, 2022a).

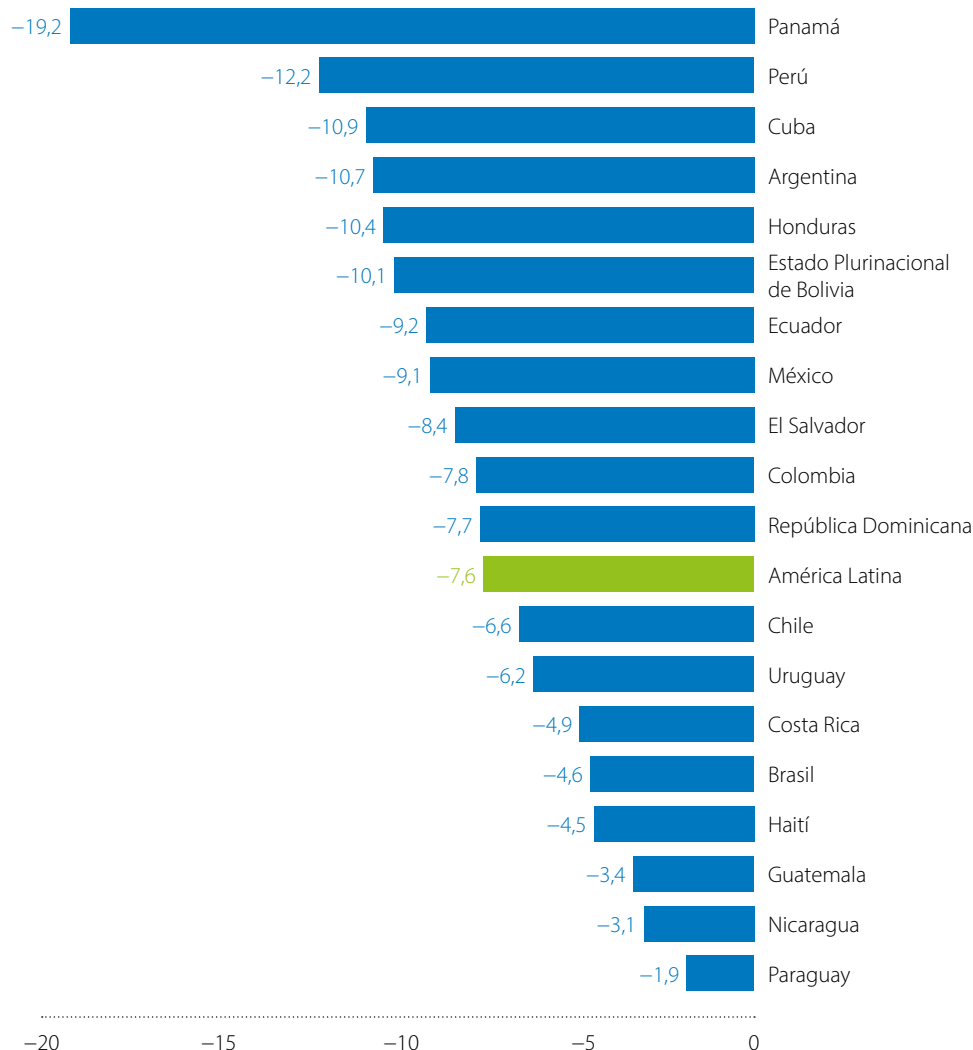
Figura 1.1. Tasa de crecimiento anual del PIB (en porcentajes). América Latina y el Caribe. Años 2015-2022



1. Proyección presentada en CEPAL (2021a).

Fuente de datos: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Bases de datos y publicaciones estadísticas CEPALSTAT, <https://on.unesco.org/3yUvboL> y Bolt y Zanden (2020).

Figura 1.2. Variación del PIB per cápita a precios constantes, por país (en porcentajes). Países de América Latina. Año 2020



Nota: El promedio de América Latina incluye a Cuba y Haití.

Fuente de datos: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Bases de datos y publicaciones estadísticas CEPALSTAT. <https://on.unesco.org/3yUvboL> y CEPAL (2022a).

La tendencia que han seguido los indicadores del mercado del trabajo desde 2015 ha sido negativa, lo que se traduce en un aumento gradual de la desocupación y un empeoramiento de la calidad del empleo (CEPAL, 2019, 2021e; CEPAL y OIT, 2020; Weller, 2020). La generación de oportunidades de trabajo decente permite que el crecimiento económico y la productividad se manifieste en mayor inclusión social, menor desigualdad y mayor bienestar para las personas.¹ Por el contrario, la ausencia de estas

oportunidades es un elemento determinante de la pobreza y las desigualdades sociales (CEPAL, 2019).

Los mercados del trabajo en América Latina y el Caribe se caracterizan por estructuras y dinámicas con escasa capacidad de generación de empleos productivos y de oportunidades de trabajo decente, así como marcadas desigualdades de acuerdo a los ejes de la matriz de la desigualdad social (género, raza, etnia, edad y territorio, entre otros). Son el eslabón entre una estructura

¹ *Trabajo decente* es aquel que asegura ingresos laborales que lleguen al menos a cubrir los niveles mínimos definidos por las regulaciones nacionales y que superen las líneas de pobreza; cuenta con la protección de los derechos laborales (incluida la libertad

de organización sindical y de negociación colectiva) y acceso a la protección social; incluye jornadas adecuadas, y es ejercido en ambientes de trabajo seguros y libres de todas las formas de discriminación.

productiva muy heterogénea, que se caracteriza por un alto peso de sectores de baja productividad y una amplia desigualdad de ingresos de los hogares. Ello lleva a que una proporción muy importante de la población trabaje en sectores de baja productividad, lo que reproduce la desigualdad de ingresos, de acceso a sistemas protección social asociados a los empleos formales y resulta en un acceso desigual a la regulación laboral (CEPAL, 2019).

La crisis social y económica provocada por la pandemia de la COVID-19 desde 2020 generó un impacto sin precedentes en el mercado laboral, con caídas significativas en la ocupación y participación, que implicaron aumentos históricos de la desocupación. Este impacto fue mayor para las mujeres, la población joven y los trabajadores del sector informal y de bajos ingresos (CEPAL, 2021d). Según estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2021), durante 2020 se perdieron el equivalente a más de 30 millones de empleos debido a la desocupación, al éxodo de las personas de la fuerza de trabajo o a la disminución de las horas que se trabajaba. Esta fue una de las regiones más afectadas en términos laborales. La salida de las mujeres del mercado de trabajo fue particularmente importante, llegando a niveles de 2002. Se estima que la recuperación de la tasa de participación femenina durante 2021 se incrementaría a 50% —cifra similar a la que se alcanzó en 2016—, mientras que los hombres tendrían tasas de participación de 73,5% (CEPAL, 2022a).

Evolución de la pobreza y la desigualdad

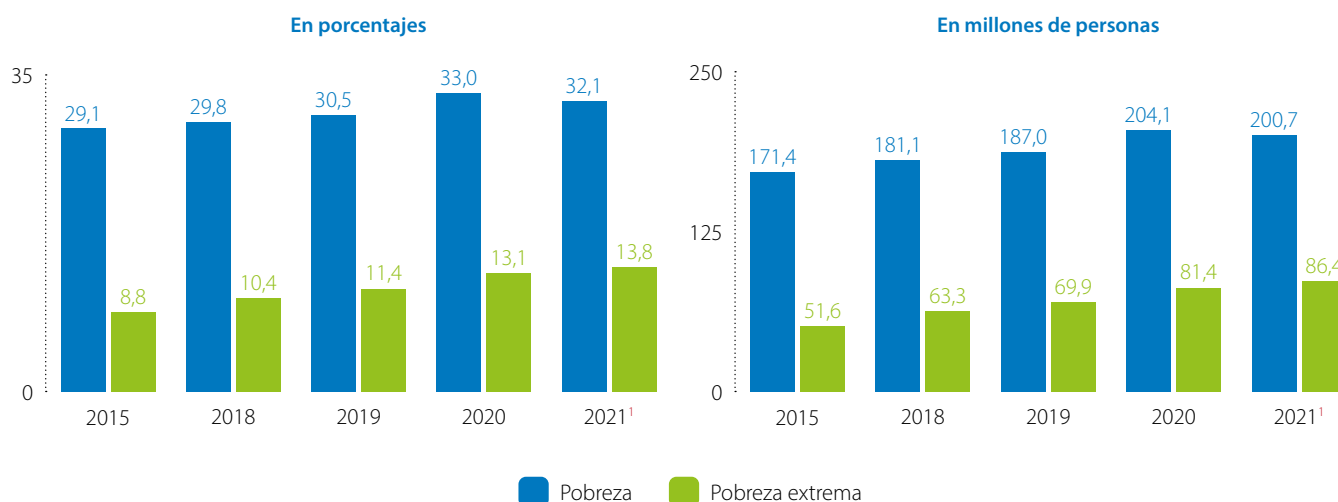
La Agenda 2030 se propone la erradicación de la pobreza en todas sus formas como una de sus metas principales a nivel mundial y como un requisito para avanzar hacia un desarrollo sostenible. La pobreza, entendida desde una perspectiva multidimensional, implica la privación de oportunidades y de participación efectiva en la sociedad, y es una de las manifestaciones más críticas de la vulneración de los derechos. La interrelación entre las múltiples carencias en el bienestar y los efectos acumulativos de la pobreza y extrema pobreza impacta el desarrollo potencial de las personas a lo largo de su vida, pero además genera su reproducción intergeneracional, lo que amenaza las bases de un desarrollo económico y social sostenible e inclusivo. Por lo mismo, es crítico avanzar en la erradicación de la pobreza y la pobreza extrema para el cumplimiento de la Agenda 2030 (CEPAL, 2019).

De acuerdo con las estimaciones de la CEPAL, entre 2002 y 2014 la pobreza y la pobreza extrema se redujeron considerablemente en la región; sin embargo, esa tendencia comenzó a revertirse a partir de 2015, cuando ambas mostraron leves incrementos sucesivos. El impacto de la pandemia sobre las condiciones de bienestar de la población se suma a este aumento paulatino de la pobreza y el enlentecimiento del ritmo de disminución de la desigualdad, que venían manifestándose en los años previos a la crisis (CEPAL, 2022c). Debido a la pandemia, y pese las medidas de protección social de emergencia que adoptaron los países de la región para mitigar y frenar sus efectos, la pobreza y la pobreza extrema alcanzaron niveles que no se habían observado en todo el período analizado. En 2020, la tasa de pobreza extrema alcanzó el 11,4% de la población y la tasa de pobreza el 33% (figura 1.3). Ello implica que el total de personas pobres alcanzó los 204 millones, 17 millones de personas más que el año anterior.

Durante 2021, la tasa de pobreza de la región de América Latina alcanzó al 32,1% de la población, con el 13,8% en condiciones de extrema pobreza. Eso significa que el número de personas en situación de pobreza extrema pasó de 81 a 86 millones respecto a 2020, y que el número total de personas en situación de pobreza disminuyó ligeramente de 204 a 201 millones. Estos niveles de pobreza y pobreza extrema siguen siendo superiores a los alcanzados en 2019, tanto en términos relativos como absolutos, a pesar del repunte en términos económicos durante 2021. Ello refleja que la crisis en términos sociales continúa y pone en evidencia la vulnerabilidad en que vive una proporción importante de la población de estratos de ingresos medios, que tienen baja cobertura de la protección social no contributiva (CEPAL, 2022c).

A partir de 2020, los efectos sociales y económicos de la crisis sanitaria han significado un empobrecimiento generalizado de la mayor parte de la población de América Latina y han generado una movilidad descendente en los estratos socioeconómicos. La leve recuperación económica de 2021 no fue suficiente para revertir el total del impacto social de la crisis y recuperar el nivel de bienestar que la población tenía en 2019. De esta manera, el «Panorama social de América Latina 2021» estima una mayor proporción de la población en los estratos de ingresos bajos y medio bajos, con una disminución de la proporción de la población de estratos de ingresos medio altos y altos en la región (CEPAL, 2022c).

Figura 1.3. Personas en situación de pobreza y pobreza extrema (en porcentajes y en millones de personas). Países de América Latina. Años 2015, 2018-2021



1. Los valores de 2021 corresponden a proyecciones.

Nota: Las estimaciones corresponden a promedios ponderados de datos de Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela. Los datos de Argentina corresponden a zonas urbanas.

Fuente de datos: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Banco de Datos de Encuestas de Hogares.

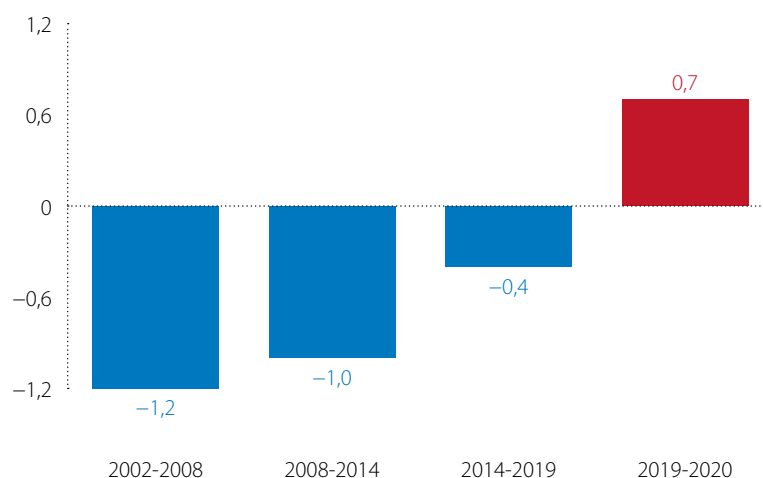
A pesar de la reducción en la desigualdad de ingresos durante la última década, atribuible principalmente a políticas públicas, América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo en términos del coeficiente de Gini. Esta característica se debe a múltiples factores, entre los que se destaca la ya mencionada segmentación de la estructura productiva que ha caracterizado históricamente a la región, así como diversos mecanismos institucionales de inclusión y exclusión, que están arraigados en la cultura del privilegio y promueven la reproducción de la desigualdad en el tiempo. Una de las principales expresiones de la desigualdad es la concentración del ingreso, que además determina las oportunidades diferenciales de acceso a bienes y servicios esenciales e influye en la capacidad de las personas para desarrollar sus potencialidades y alcanzar un mayor bienestar (CEPAL, 2022c). Ya desde 2015 se observaba un estancamiento en la reducción de la desigualdad, en comparación con los períodos previos (figura 1.4). En 2021 se quebró la tendencia decreciente que venía observándose desde 2002 y aumentaron los niveles de desigualdad de ingresos en la región. El coeficiente de Gini aumentó en 0,7 para el promedio regional entre 2019 y 2020.

El deterioro en la situación distributiva en 2020 está vinculado a las repercusiones de la pandemia del

COVID-19. El factor que más incidió en el alza de los niveles de desigualdad fue la disminución de los ingresos laborales del trabajo asalariado en los quintiles más pobres. Los ingresos por trabajo independiente decrecieron en menor nivel que los ingresos por salarios en los quintiles más pobres, lo que ayudó a que las pérdidas en el ingreso laboral de estos grupos fueran menores de lo que podría haber sido. Las transferencias de ingreso, en particular las implementadas por los gobiernos para atender la emergencia, jugaron un rol crítico para evitar un mayor aumento de la desigualdad (CEPAL, 2022c).

De esta manera, se puede observar que las medidas de protección social implementadas han sido de gran importancia para contener los impactos sociales de la pandemia. Los países de la región implementaron una serie de medidas de emergencia, las que involucraron un aumento del gasto público en transferencias y políticas laborales. Es central comprender que, sin el control de crisis sanitaria, no habrá recuperación económica sostenible y que la crisis social se prolongará por más tiempo. Por lo mismo, la CEPAL ha recomendado mantener las transferencias monetarias de emergencia durante 2022 o hasta que la crisis sanitaria esté controlada.

Figura 1.4. Variación en el coeficiente de Gini, expresado en tasas de variación anualizadas (en puntos porcentuales). Países de América Latina. Períodos seleccionados entre 2002 y 2020



Nota: Las estimaciones corresponden a promedios simples de datos de Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Se utiliza para cada país información del año más cercano con datos disponibles.

Fuente de datos: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Banco de Datos de Encuestas de Hogares.

Evolución del gasto público y el gasto social

La política fiscal fue un instrumento de política económica clave para responder a la crisis provocada por la pandemia del COVID-19 durante 2020. Los paquetes de medidas fiscales implementados por países de la región, que durante ese año representaron el 4,6% del PIB en promedio, fueron destinados a fortalecer los sistemas de salud pública, apoyar con transferencias monetarias el ingreso de las familias y proteger la estructura productiva. Estos esfuerzos significaron un aumento del gasto público, el que alcanzó un nivel histórico en América Latina. Al mismo tiempo, los ingresos públicos registraron una disminución importante como consecuencia de los choques al consumo privado y al ingreso bruto nacional. La suma de estas tendencias generó importantes déficits fiscales y un aumento significativo en la deuda pública (CEPAL, 2021a).

Los gobiernos centrales de América Latina promediaron un déficit de 6,9% del PIB al final de 2020. Por su parte, los déficits fiscales del Caribe también aumentaron en forma significativa, alcanzando un déficit de 7,3% del PIB en el mismo año. Entretanto, la deuda pública bruta del gobierno central en América Latina en 2020 aumentó en 10,1 puntos porcentuales del PIB respecto al cierre de 2019, alcanzando en promedio el 56,2% del PIB. En los países del Caribe para los que se cuenta

con información se observó una dinámica similar, pero de mayor magnitud: la deuda pública alcanzó el 88% del PIB en promedio, en comparación con el 70,6% del PIB en 2019, lo que equivale a un incremento de 17,4 puntos porcentuales del PIB (CEPAL, 2021a).

Esta tendencia muestra que la región de América Latina y el Caribe enfrenta desafíos de gran importancia para avanzar hacia una recuperación transformadora con igualdad y con miras a un desarrollo sostenible. Habrá que fortalecer los ingresos fiscales a partir de la implementación de políticas tributarias progresivas y buscar mecanismos que reduzcan la evasión y la elusión tributarias. Este tipo de estrategias apoyaría el financiamiento del gasto público y de mecanismos que apunten a reducir las desigualdades de ingreso, en especial, para alcanzar la sostenibilidad financiera de las políticas sociales que han sido tan cruciales en tiempos de pandemia y que han apuntado a lograr sociedades más inclusivas, igualitarias y resilientes (CEPAL, 2021a).

El gasto público total de los gobiernos centrales de América Latina alcanzó el 24,7% del PIB, su nivel más alto en registro. En gran parte, este incremento estuvo asociado a los paquetes de medidas que se adoptaron para abordar la crisis social y económica provocada por la pandemia. En algunos países se observaron tasas superiores al 10%, y en Argentina, Brasil, El Salvador y República Dominicana, las tasas fueron equivalentes o superiores al 20% (CEPAL, 2022a).

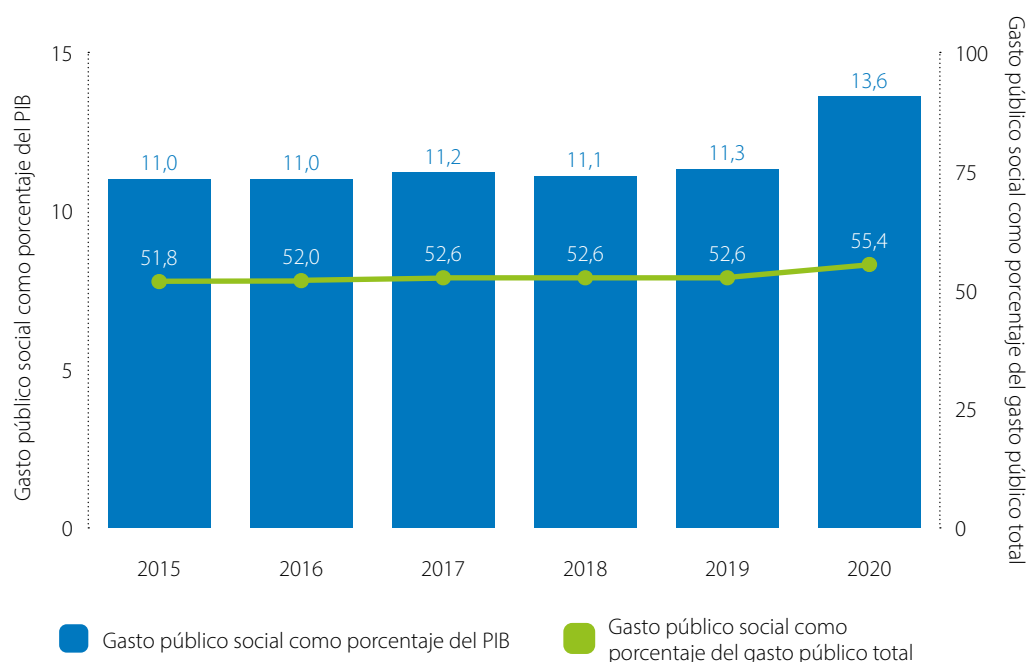
Los retos que enfrentan los países del Caribe en este ámbito son importantes de destacar. Este conjunto de países ya afrontaba un alto nivel de endeudamiento público previo a la pandemia del COVID-19, dados sus requerimientos de financiamiento para recuperar y reconstruir su estructura productiva frente a los recurrentes desastres climáticos, que restringen de manera significativa su capacidad fiscal de respuesta a la pandemia (CEPAL, 2020a). A ello se suman las consecuencias contundentes que ha tenido la crisis sobre el sector del turismo, que se constituye en un sector muy importante del empleo, los ingresos de los hogares y los ingresos gubernamentales en el Caribe, que emplea a cerca de 2,4 millones de personas y representa el 15,5% del PIB. Además, los países del Caribe presentan una gran dependencia de alimentos y otros bienes importados, lo que pone en riesgo sus cadenas de suministro (CEPAL, 2021d; CEPAL y OPS, 2020).

Entre 2015 y 2019, el gasto público social promedio a nivel de gobierno central en diecisiete países latinoamericanos se mostró estable en relación con el PIB (figura 1.5). En 2020, marcado por la crisis provocada

por la pandemia, este gasto mostró un alza significativa en relación con el PIB: 2,3 puntos porcentuales en promedio, llegando a su máximo histórico del 13,6% del PIB. Este nivel de gasto social alcanzado responde a un alza de los montos de gasto social y a las tasas anuales de variación negativas que registró el crecimiento del PIB en los países de América Latina en el período. Además, el gasto público social también mostró un aumento en 2020 con relación al gasto público total, consolidándose como el principal componente del gasto público. En promedio, se destinó al gasto social 75% del incremento que presentó el gasto público total.

En el caso de los países del Caribe de habla inglesa, los datos actualizados de la serie 2015 a 2020 disponibles en relación con Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago muestran una estabilidad similar a la de los latinoamericanos en el promedio del gasto social del gobierno central, aunque con una leve caída en 2019. El gasto social pasó del 11,2% del PIB en 2019 al 13,3% del PIB en 2020, con un promedio similar al de los países latinoamericanos (figura 1.6).

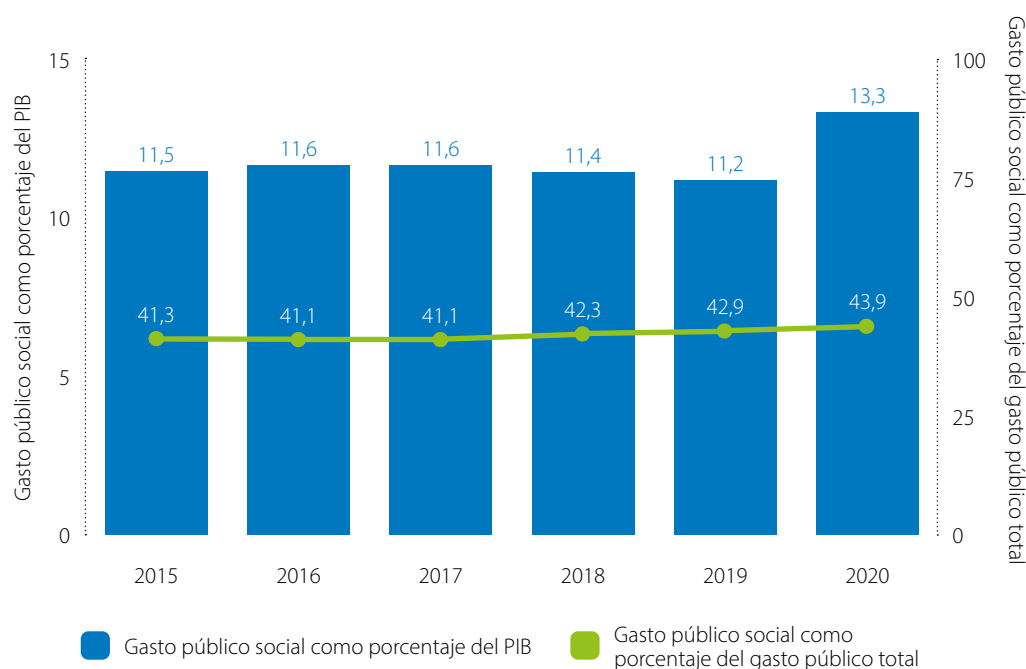
Figura 1.5. Gasto social del gobierno central (en porcentaje del PIB y del gasto público total). Países de América Latina. Años 2015-2020



Nota: Las estimaciones corresponden a promedios simples de datos de Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. La cobertura del Estado Plurinacional de Bolivia corresponde a administración central y la del Perú, a gobierno general. Los últimos datos disponibles de Panamá corresponden a 2017.

Fuente de datos: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Bases de datos y publicaciones estadísticas CEPALSTAT. <https://on.unesco.org/3yUvbol>.

Figura 1.6. Gasto social del gobierno central (en porcentaje del PIB y del gasto público total). Países del Caribe. Años 2015-2020



Nota: Las estimaciones corresponden a promedios simples de datos de Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago.

Fuente de datos: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Bases de datos y publicaciones estadísticas CEPALSTAT. <https://on.unesco.org/3yUvboL>.

En promedio, en estos cinco países caribeños, la proporción del gasto público del gobierno central destinada a las funciones sociales presenta un incremento de un punto porcentual entre 2019 y 2020. Se mantuvo muy por debajo de la proporción promedio que alcanzan en los países latinoamericanos. En algunos países, esta situación se explica por el alto peso de los pagos de intereses y no por las iniciativas relacionadas con la política fiscal. Esta situación resulta particularmente evidente en el caso de Jamaica.

El gasto público social se compone de las funciones de protección al medio ambiente, vivienda y servicios comunitarios, salud, recreación, cultura y religión, educación y protección social.² Sin embargo, en la región de América Latina, los recursos se concentran principalmente en las funciones de protección social, educación y salud, que alcanzaron respectivamente en 2020 el 5,9%, el 4,1% y el 2,7% con relación al PIB. Cabe destacar que, en respuesta a la crisis de la pandemia durante 2020, las funciones de protección social y salud incrementaron sus recursos significativamente del orden de 1,7 y 0,4 puntos porcentuales del PIB, respectivamente. En el caso de los cinco países del

Caribe, si bien presentan las mismas funciones con mayor gasto que en América Latina, la distribución de recursos difiere, en tanto que la función educación concentra el mayor nivel de gasto en 2020 con el 4,5% del PIB, 0,4 puntos porcentuales del PIB más que en el año anterior. Por otro lado, las funciones de salud y protección social alcanzaron en 2020 el 3,9% y 3,2% del PIB, destacando el aumento respecto a 2019 del orden de 0,9 y 0,6 puntos porcentuales del PIB respectivamente (CEPAL, 2022c).

Crisis sanitaria prolongada

Esta región ha sido la más afectada por la crisis sanitaria y ha presentado el mayor número de defunciones informadas por el COVID-19 en el mundo (1.562.845 hasta el 31 de diciembre de 2021). Se espera que el número de defunciones siga aumentando mientras la pandemia persista (CEPAL, 2022c). Esta cifra representa alrededor del 30% de las muertes en todo el mundo, a pesar de tener solamente el 8,4% de la población mundial. La región acumula cerca de una quinta parte de los casos confirmados de COVID-19, situación que se explica, en parte, por las condiciones de vulnerabilidad que caracterizan a la región, que dejan en evidencia la importancia de la salud y el bienestar de las personas y comunidades para el desempeño de las economías y el desarrollo social (CEPAL, 2021b).

² Véase el capítulo 8 para un análisis específico del financiamiento público de la educación.

Estos factores de vulnerabilidad son diversos y plantean diferentes desafíos que abordar para controlar la pandemia. Los efectos económicos y sociales de la crisis sanitaria prolongada se ven agravados por los problemas estructurales de la región, asociados a altos niveles de desigualdad, de informalidad laboral, desprotección social, pobreza y vulnerabilidad. A ello se suma que la mayor parte de los países cuenta con sistemas de salud y protección social débiles y fragmentados, además de una importante proporción de la población situada en asentamientos urbanos marginados en expansión y carentes de acceso a servicios básicos. Por otra parte, la región ha enfrentado crecientes flujos migratorios y desplazamientos de población, así como conflictos de diversa índole, además de sufrir de manera desproporcionada el impacto de la crisis climática.

De esta manera, la crisis sanitaria llegó a una región marcada por la desigualdad, que forja escenarios de exclusión y discriminación múltiple y simultánea, generando mayor vulnerabilidad ante los efectos sanitarios, sociales y económicos de esta enfermedad para ciertos grupos de la población afectados por los principales ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social (estrato socioeconómico, género, condición étnico-racial, edad, territorio, discapacidad, estatus migratorio) (CEPAL, 2021f).

Además de estas características de vulnerabilidad estructurales de la región y de sus sistemas de salud, la prolongación de la crisis sanitaria está estrechamente relacionada con el avance lento y desigual de los procesos de vacunación en la región (CEPAL y OPS, 2021). La CEPAL, en línea con la Organización Mundial de la Salud (OMS), ha promovido como meta que todos los países de la región vacunen con esquema completo al menos al 70% de su población a mediados de 2022 para evitar que surjan nuevas variantes.³ De acuerdo con las estimaciones sobre los avances de la vacunación de la CEPAL a fines de 2021 (CEPAL, 2022c), que incluyó el acceso a las vacunas, así como las capacidades institucionales de los países asociadas a los procesos de vacunación que se han implementado, se agruparon a los países en tres categorías: un primer grupo de 14 países podría vacunar al 70% de su población con esquema completo a mediados de 2022

y un segundo grupo de 7 países para fines de 2022. El tercer grupo, compuesto por 12 países, podría alcanzar esta meta en 2023. Son países que se caracterizan por una institucionalidad que presenta grandes desafíos logísticos, con dificultades de acceso a insumos básicos y una importante resistencia de la población (figura 1.7) (CEPAL, 2022c).

Como se ha discutido en este capítulo, esta región se caracteriza por profundas desigualdades sociales y económicas, lo que a su vez ha impactado directamente a su población en el contexto de la pandemia a partir de los determinantes sociales de la salud (Marmot y Wilkinson, 2006). Es central tener esto en consideración para avanzar como región hacia una recuperación transformadora que ponga la igualdad y la sostenibilidad en el centro. Ello implica reconocer la interrelación entre las dimensiones sanitaria, social, económica y medioambiental, y abordarlas de manera integral (CEPAL, 2022c). De especial importancia resulta la articulación entre las medidas de control de la crisis sanitaria y las estrategias de protección social, para que de manera conjunta promuevan la contención de los impactos de la crisis. La articulación de estas medidas debiera tener como objetivo garantizar un piso básico de bienestar que contribuya al mismo tiempo al acceso a la salud, lo que facilitará la reactivación de las economías. América Latina y el Caribe no podrá avanzar hacia una recuperación económica y social estable y sostenible, mientras no se controle la crisis sanitaria. Tal como existen determinantes sociales de la salud, la economía se ve impactada por determinantes sanitarios (CEPAL, 2022c).

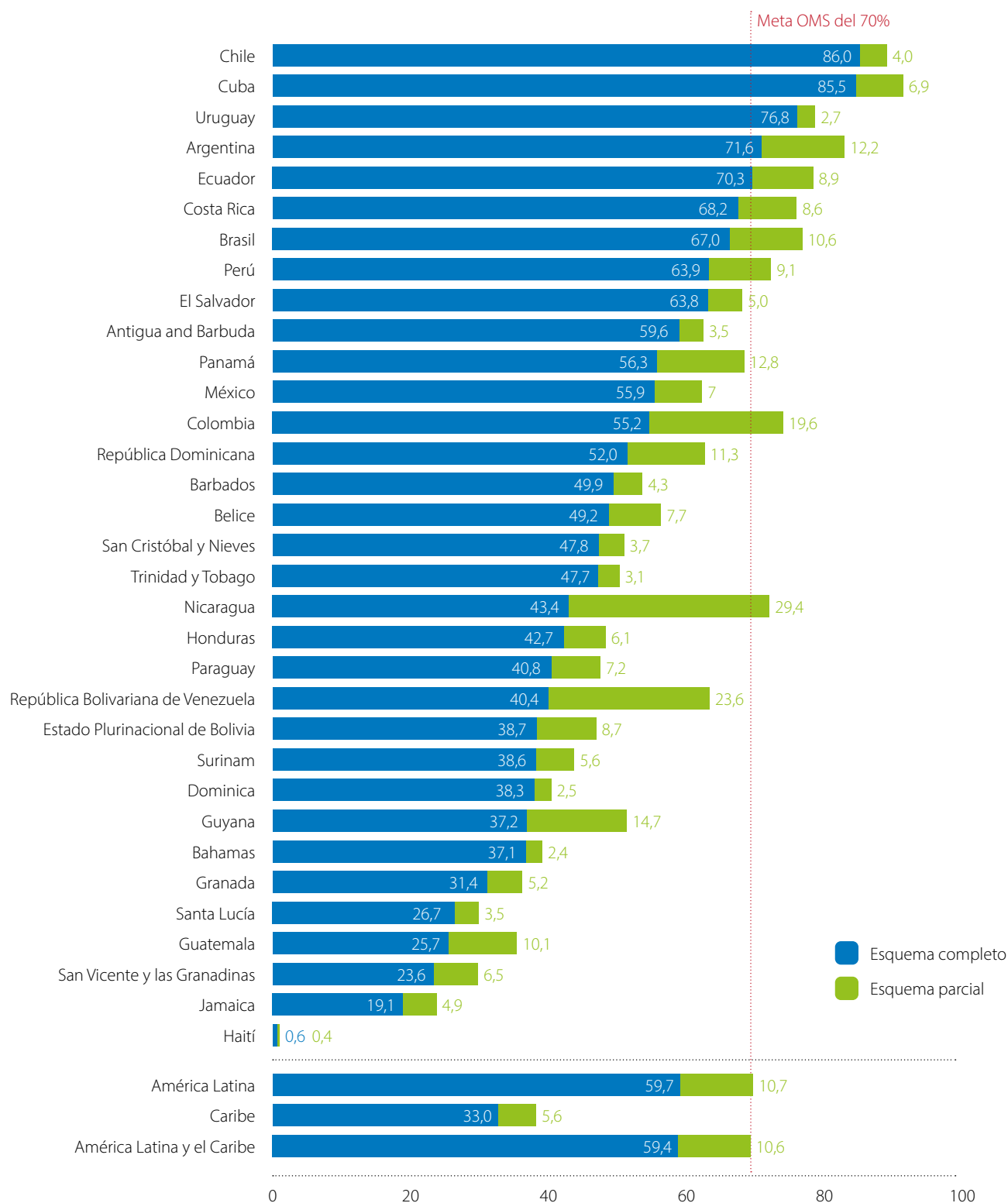
Esta crisis histórica de nivel global ha brindado como oportunidad la posibilidad de poner en funcionamiento un modo más dinámico e integrado de implementar estrategias de política pública, que debiera haber llegado para quedarse. Ha puesto en evidencia lo importante y de alto impacto que implica coordinar y articular la planificación y la ejecución del sector educativo con la de otros sectores, en particular en lo que respecta a la salud, la nutrición y la protección social. Hay consenso en la importancia que tiene volver a las clases presenciales, con todas las medidas necesarias de seguridad sanitaria requeridas, especialmente para los sectores más desfavorecidos. El sistema educativo cumple un papel de protección y monitoreo que va mucho más allá de los propósitos académicos, que incluyen la sociabilidad, la salud y la prevención de la violencia. Asimismo, es un medio fundamental para facilitar la reintegración al mercado

³ A fines de enero de 2022, el 62,5% de la población de América Latina y el 34,2% de la población del Caribe contaba con esquema completo (dos dosis) de vacunación. Pero 26 de los 33 países de la región aún no llegaban al 70% de la población, lo que continúa dificultando el control de la crisis sanitaria.

laboral de padres, madres y cuidadores, especialmente para las mujeres. Esta crisis ofrece una oportunidad sin precedentes para fortalecer la resiliencia y la capacidad de recuperación de los sistemas educativos y avanzar

hacia sistemas inclusivos y promotores de la igualdad, que contribuyan al cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (CEPAL, 2022a).

Figura 1.7. Población con esquema completo o parcial de vacunación contra la COVID-19, por país (en porcentajes de personas). Países de América Latina y el Caribe. 31 de diciembre de 2021



Fuente de datos: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Base CEPAL Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19> y Mathieu y otros (2021).

El acceso, la equidad y la finalización en la educación de la primera infancia, y en la educación primaria y secundaria

Acceder y finalizar la escuela en el ODS 4-Educación 2030

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible promueve acciones para fortalecer una educación inclusiva y equitativa de calidad, y propiciar oportunidades de aprendizaje permanente, tanto para la educación primaria y secundaria (meta 4.1) como para la atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar (meta 4.2). Este objetivo debe enfrentarse con una variedad de situaciones, muchas de ellas combinadas, en las que se manifiestan barreras para el cumplimiento del derecho a la educación, asociadas al contexto socioeconómico, la ruralidad, la situación de discapacidad, el origen étnico, el idioma, la migración, el desplazamiento, el encarcelamiento, la orientación sexual, la identidad y expresión de género, la religión y otras creencias y actitudes (UNESCO, 2020e).

América Latina y el Caribe presenta profundas desigualdades que tienen extensas raíces históricas, sobre las que se reflexiona en el capítulo 1. Los sistemas educativos de la región enfrentan situaciones de extrema pobreza, amplias brechas sociales, desigualdades vinculadas con poblaciones históricamente excluidas y nuevas emergencias como la pandemia de la COVID-19.

Para garantizar las metas del ODS 4, los países de la región deben avanzar en un conjunto de desafíos de diferente índole. Una de las dimensiones básicas, condición de posibilidad de las otras, es el objetivo de lograr que toda la población infantil y adolescente acceda a la educación primaria y secundaria, y garantizar que puedan transitarlas en tiempo oportuno hasta su finalización.

Este capítulo se propone caracterizar la situación actual y las tendencias recientes de los países de la región en torno al acceso de la población infantil y adolescente a los diferentes niveles educativos, desde la primera

infancia hasta la educación secundaria, y al modo en que transitan por cada uno de ellos en sus diferentes etapas.

Acceso a la educación de la primera infancia

La incorporación en el ODS 4 de una referencia específica a la educación de la primera infancia da cuenta de la importancia de esta etapa de desarrollo. La meta 4.2 establece que, para 2030, se debe «velar por que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y a una enseñanza preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria».

UNICEF identifica tres argumentos fundamentales para instalar la universalización de la educación preprimaria como una prioridad global: i) establece unos cimientos sólidos para el aprendizaje, ii) aumenta la eficacia y la eficiencia de los sistemas educativos, y iii) es una estrategia eficaz para promover el crecimiento económico (UNICEF, 2019b). Como ha afirmado la CEPAL (2017b), desde una perspectiva intergeneracional, la inversión en el desarrollo de capacidades en los primeros años es clave para reducir las desigualdades a lo largo del ciclo de vida:

El acceso universal a la educación preescolar de calidad es una estrategia que puede tener impactos positivos a largo plazo, desde el punto de vista del desarrollo de capacidades de los niños y sus rendimientos futuros, y a corto plazo, particularmente al facilitar la conclusión de la educación formal, la capacitación laboral o la inserción laboral de las madres, en un contexto todavía caracterizado por la ausencia de una cultura de corresponsabilidad en el cuidado entre hombres y mujeres (CEPAL, 2017a: 57).

Los países de América Latina y el Caribe han asumido el compromiso de la meta 4.2 a partir de la expansión

de la cobertura de la educación preprimaria y de la ampliación del acceso a programas de desarrollo educativo de la primera infancia. Tal es así que la región es la tercera con mayor esfuerzo de financiamiento en educación preprimaria, direccionando el 8,1% de sus recursos educativos a ese nivel educativo, solo superada por Europa y Asia Central (11,3% en ambos casos) (UNICEF, 2019b).

Para abordar el monitoreo de esta meta, se opta por presentar a cada etapa de la educación previa al ingreso a la primaria según como está definida en el marco de monitoreo del ODS 4 (IEU, 2013a, 2018b): la educación de la primera infancia (EPI) equivale a CINE 0 en la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE), y abarca a todas las ofertas destinadas a la población menor a la edad oficial de ingreso a la educación primaria. La EPI se divide en dos etapas: los programas de desarrollo educativo de la primera infancia (DEPI), que equivale a CINE 1, dirigidos a la población de 0 a 2 años; y los programas de educación preprimaria (PP), que equivale a CINE 2 y están dirigidos a la población desde los 3 años hasta la edad de inicio de la educación primaria.¹

El indicador ODS 4.2.4, la tasa bruta de matrícula, caracteriza la relación entre la matrícula inscrita en el nivel y la población de la edad escolar del mismo nivel. Es una aproximación bastante cercana al porcentaje de población escolarizada, aunque se ve influenciada por la matrícula que asiste en ese rango de edad a otros niveles educativos (como la asistencia a la primaria con menor edad a la que corresponde).

Se puede calcular para todo el nivel EPI o para alguno de sus dos ciclos: para DEPI, indicador ODS 4.2.4a; o para PP, indicador ODS 4.2.4b. Para el 2019 (figura 2.1), la tasa bruta de matrícula de educación de la primera infancia era del 46,6% para la región, lo que indica que menos de la mitad de la población en el rango de edad asistía a una oferta educativa. Esta cobertura es muy diferente entre los ciclos que componen el nivel educativo: las ofertas de desarrollo educativo de la primera infancia alcanzan una cobertura de apenas el 18,6%, mientras que en la educación preprimaria la tasa

bruta era del 77,5%, es decir, que más de tres cuartas partes de la población en esta edad acceden a una oferta educativa.

Los datos muestran que en los últimos veinte años se ha producido un incremento sostenido de la población que asiste a las ofertas EPI en la región. La expansión de la educación preprimaria ha tenido su mayor ritmo de crecimiento entre 2003 y 2009, cuando se incrementó a un ritmo de 1,7 puntos porcentuales por año: en este período se concentran los avances más intensos y sostenidos de expansión de la escolarización. En los años recientes, por el contrario, el crecimiento se desacelera.

En el caso del acceso a programas de DEPI, el incremento de la cobertura muestra un ritmo sostenido desde 2007 hasta 2020, a una velocidad relativamente constante, en torno a los 0,7 puntos porcentuales por año.

En términos absolutos, esta expansión implicó ampliar las oportunidades de acceso para más de 6,3 millones de niños y niñas de la región entre 2007 y 2020, alcanzando un total de 27,3 millones de infantes escolarizados. De ellos, 2,1 millones se incorporaron en el período 2015-2020 y poco más de la mitad (1,2 millones) corresponden a los programas de desarrollo educativo de la primaria infancia.

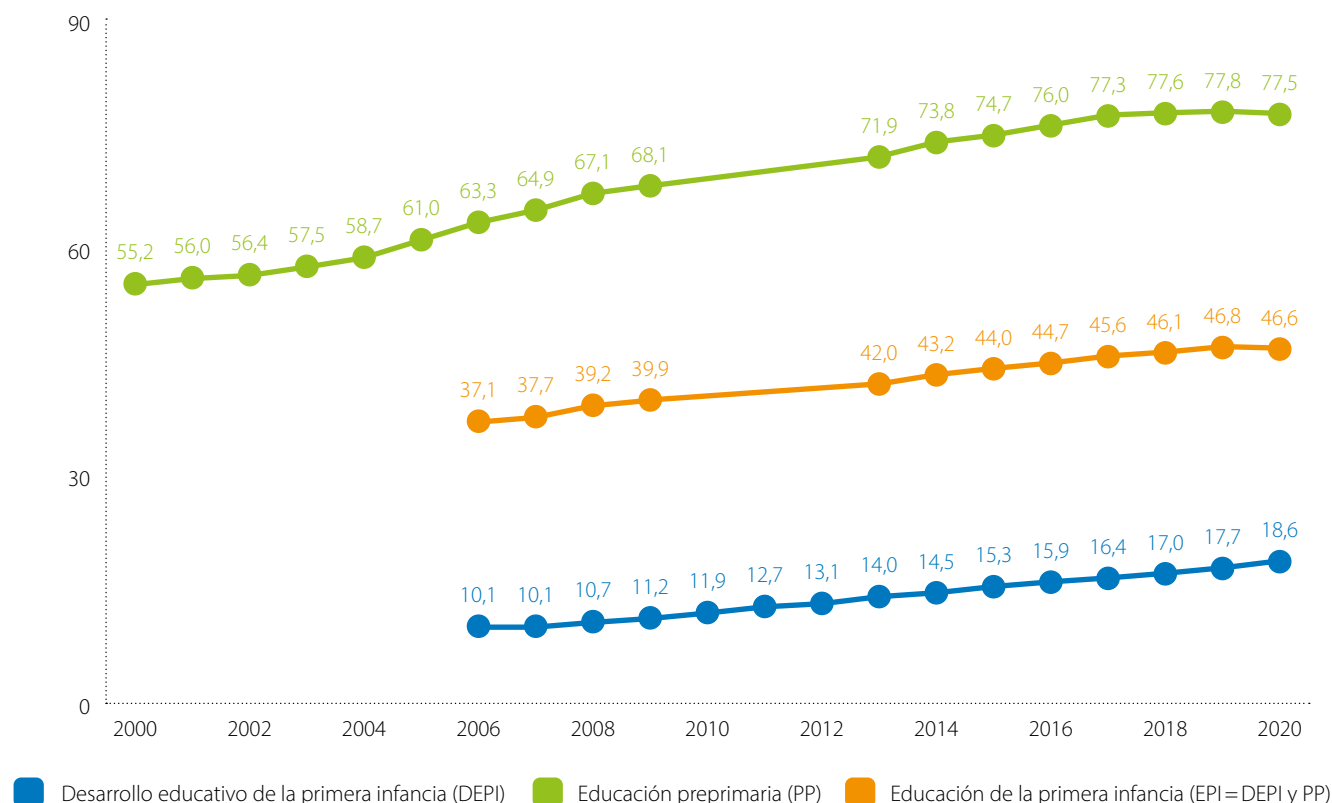
Más allá de estos avances, un porcentaje bajo de la población se beneficia del acceso a estos programas, y aún persisten grandes disparidades en la cantidad de años a los que se acceden, lo que genera condiciones desiguales para el posterior acceso a la educación primaria.

El período 2015-2020 se destaca por mostrar variaciones en la dinámica de expansión del nivel. El crecimiento de la educación preprimaria experimenta una fuerte desaceleración, que es casi un estancamiento en los últimos años. En esos mismos años, los programas de desarrollo educativo de la primera infancia mostraron una mayor dinámica expansiva. Por ejemplo, entre 2010 y 2015, nueve de cada diez nuevos inscritos en la EPI se incorporaron a la PP, y solo uno a programas de DEPI. Entre 2015 y 2020, en cambio, la relación fue inversa: solo cuatro de cada diez nuevos inscritos se incorporaron a la PP, el resto a la DEPI.

Para analizar esta expansión del acceso de la población a programas DEPI, se dispone de datos actualizados para veinte países, de los cuales cerca de la mitad pertenecen al Caribe. Estos datos perfilan las amplias

¹ En la práctica, los programas de CINE 0 (DEPI o PP) no siempre abarcan todas las edades dentro del rango teórico del nivel. Un caso típico es el de los países que poseen una oferta de educación preprimaria de solo un año de duración. Por lo tanto, aun en el marco de esta clasificación internacional, para la comparación entre países es recomendable considerar la cantidad de años de duración de cada oferta educativa.

Figura 2.1. Tasa bruta de matrícula en la educación preprimaria y en programas del desarrollo educativo de la primera infancia (ODS 4.2.4) (en porcentajes). América Latina y el Caribe. Años 2000-2020



Fuente de datos: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Base de datos del IEU, disponible en <https://on.unesco.org/3vnhYT5> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

heterogeneidades y marcadas deudas pendientes para garantizar un acceso generalizado de la población de 0 a 2 años (figura 2.2).

Hay una gran disparidad en las oportunidades de acceso entre los países de la región, siendo los extremos Cuba, con más del 90% de cobertura, y Paraguay, con apenas 1%. Asimismo, los países también difieren en sus tendencias en el tiempo. Solo algunos muestran una tendencia clara a la mejora, como Montserrat, Brasil, Cuba o Chile. En cambio, en la mayoría el crecimiento ha sido más atenuado, o incluso ciertos países no muestran mejoras.

Aun sosteniendo los ritmos de crecimiento observados, para el 2030 se alcanzaría a cubrir apenas una cuarta parte de la población, y muchos niños y niñas de 0 a 2 años quedarían excluidos del acceso a los programas educativos de la primera infancia. Esto alerta sobre la necesidad de trabajar para acelerar la expansión del nivel en los próximos años mediante estrategias que garanticen mayores oportunidades de acceso.

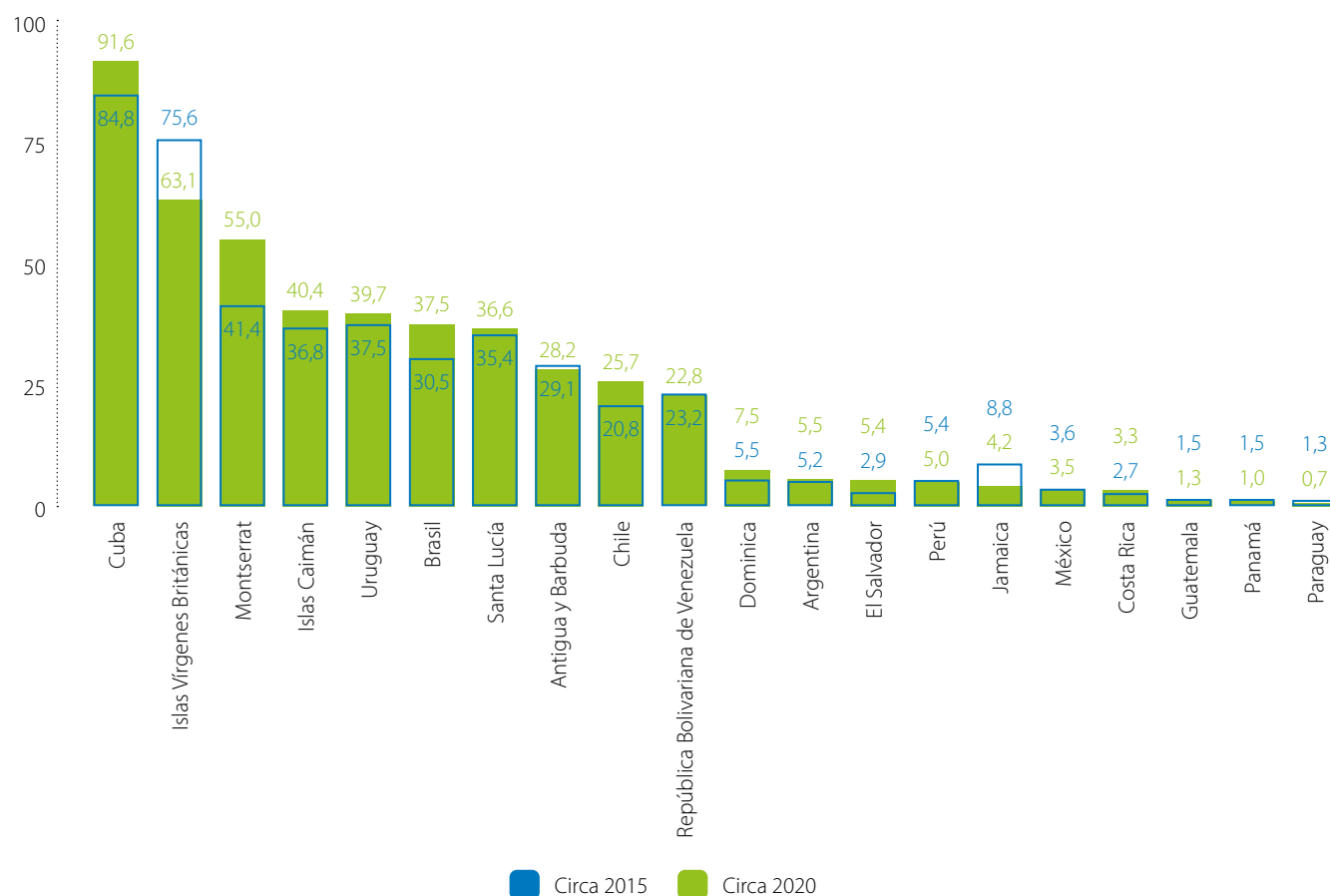
En lo que respecta a la educación preprimaria, en la región se constatan niveles heterogéneos de

cobertura y tendencias diversas (figura 2.3). Algunos países manifiestan mejoras muy intensas en los niveles de cobertura, como los casos de Costa Rica, San Vicente y las Granadinas, Perú o Panamá, donde las tasas se han incrementado en más de 10 puntos porcentuales. Aunque asuman un ritmo menor de crecimiento, también se destacan los casos de República Dominicana, Granada, el Estado Plurinacional de Bolivia, Surinam y Bahamas.

En algunos países, la tendencia del indicador ha sido decreciente, como Ecuador, Jamaica, Anguila o Montserrat. Estos casos no necesariamente deben relacionarse con un retroceso en la cobertura, ya que, dada la naturaleza del cálculo del indicador, existen otras razones que pueden asociarse a esta tendencia. Por ejemplo, que el país haya avanzado en la reducción de la sobriedad, es decir, en disminuir el número niños y niñas que asisten a la educación preprimaria, pero tienen edad correspondiente a primaria.

Más allá de los rangos de edad considerados en el análisis, es importante tener en cuenta que la duración de la educación preprimaria varía entre países. Por lo tanto, la comparación de los niveles de cobertura

Figura 2.2. Tasa bruta de matrícula en programas de desarrollo educativo de la primera infancia (ODS 4.2.4a) (en porcentajes). Países de América Latina y el Caribe. Circa 2015-2020



Nota: Para los años circa 2015 se utilizaron valores de 2015, excepto para Antigua y Barbuda y la República Bolivariana de Venezuela (2014), y para Paraguay (2016). Para los años circa 2020 se utilizaron datos de 2020, excepto para Argentina, Brasil, Chile, El Salvador, México, Montserrat, Santa Lucía y Uruguay (2019), para Antigua y Barbuda (2018) y para la República Bolivariana de Venezuela (2017).

Fuente de datos: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Base de datos del IEU, disponible en <https://on.unesco.org/3vnhYT5> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

también puede verse sesgada considerando los diferentes años de duración. En promedio, la duración de los programas de educación preprimaria es de 2,5 años en la región. Varía entre países, puede ser de un año (como Bermuda o las Islas Vírgenes Británicas), hasta tres años (como Argentina, Guatemala o Paraguay).

Por ello, es relevante complementar este diagnóstico con la situación de acceso a al menos un año antes de la educación primaria. Esto permite dimensionar en qué medida existe un porcentaje de niños y niñas que queda completamente excluido del nivel. Para ello, se presenta en la **figura 2.4** el indicador ODS 4.2.2, que es la tasa de participación en la enseñanza organizada un año antes de la edad oficial de ingreso en la enseñanza primaria.

El 5% de la población infantil no accede a ningún programa de educación preprimaria en la región, al menos en la edad adecuada. La tendencia de los últimos

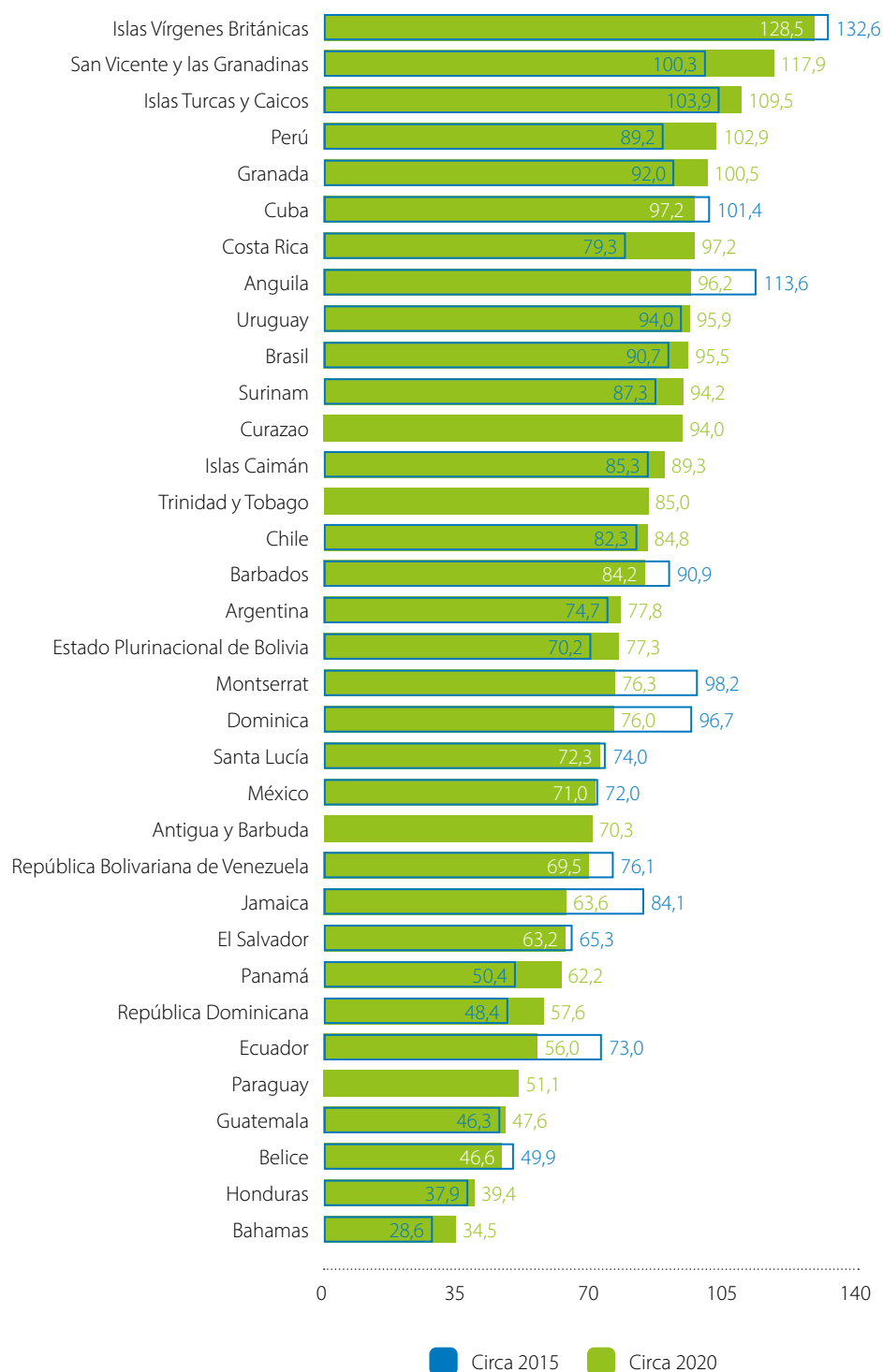
veinte años muestra que, a medida que el indicador se aproxima a valores cercanos a la universalidad, se desacelera la expansión, lo que revela la existencia de un núcleo duro de exclusión completa del nivel.

La serie de tiempo permite reconocer los dos ciclos de expansión: 2002 a 2006, cuando el indicador crece del 82% al 89%, y 2011 a 2016, cuando crece del 87% al 94%.

En la **figura 2.5** se combinan dos indicadores ya analizados para construir una mirada más integral: el acceso a la educación preprimaria en su totalidad, y solo a su último año. La puesta en relación de ambos traza cinco zonas,² cada una de ellas hace referencia

² Para facilitar el análisis se proponen algunas zonas, pintadas en colores, que representan diferentes situaciones. Estas zonas se proponen como herramientas para el análisis que contribuyen a la caracterización de la dinámica de acceso a la educación preprimaria. Los límites propuestos para cada una son arbitrarios.

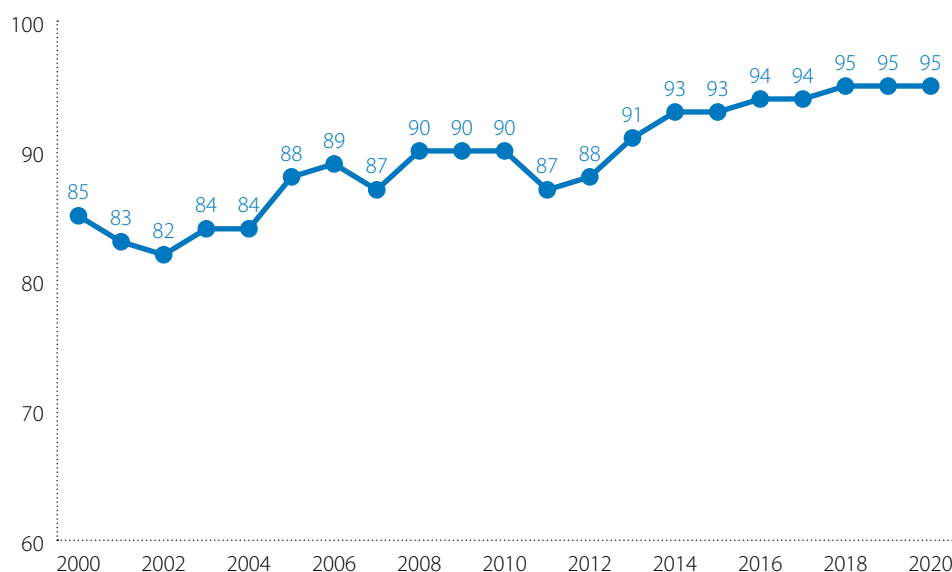
Figura 2.3. Tasa bruta de matrícula en programas de educación preprimaria (ODS 4.2.4b) (en porcentajes). Países de América Latina y el Caribe. Circa 2015-2020



Nota: Para los años circa 2015 se utilizaron datos de 2015, excepto para Antigua y Barbuda y la República Bolivariana de Venezuela (2014) y para Montserrat y Paraguay (2016). Para los años circa 2020 se utilizaron datos del 2020, excepto para Anguila, Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, El Salvador, México, Montserrat, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago y Uruguay (2019); para Antigua y Barbuda, Bahamas, Granada, Islas Caimán e Islas Turcas y Caicos (2018); y para Panamá y la República Bolivariana de Venezuela (2017).

Fuente de datos: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Base de datos del IEU, disponible en <https://on.unesco.org/3vnhYT5> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

Figura 2.4. Tasa de participación en el aprendizaje organizado un año antes de la edad oficial de ingreso en la enseñanza primaria (ODS 4.2.2) (en porcentajes). América Latina y el Caribe. Años 2000-2020



Fuente de datos: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Base de datos del IEU, disponible en <https://on.unesco.org/3vnhYT5> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

a diferentes situaciones de exclusión en relación a la educación preprimaria:

- **Zona 1:** Acceso generalizado a la educación preprimaria. Los países de este grupo muestran niveles muy altos de acceso en todos sus años de estudio, prácticamente toda la población asiste a varios años del nivel. En general, se trata de casos con alto porcentaje de participación del sector privado.
- **Zona 2:** Acceso escalonado, generalizado solo en el último año de la educación preprimaria. En estos países, solo el último año del nivel se encuentra universalizado, y en las etapas anteriores la asistencia es más baja. Típicamente, sus tasas de asistencia por edad simple se presentan en forma de escalera. Aquí se presenta una combinación de países con alta y baja participación del sector privado en la oferta.
- **Zona 3:** Acceso amplio a la educación preprimaria. En este grupo, los países logran que entre el 85% y el 95% de la población asista a la educación preprimaria durante varios años. Sin embargo, hay un grupo de niños y niñas que queda por completo excluidos del nivel.
- **Zona 4:** Acceso escalonado aún no universalizado. Aquí los niveles de cobertura del último año del nivel son altos, pero no alcanzan niveles de

universalidad (entre el 85% y el 95%), y en las etapas anteriores la asistencia es más baja. De manera similar al grupo 2, sus tasas de asistencia por edad simple se presentan en forma de escalera, pero con niveles de cobertura más bajos.

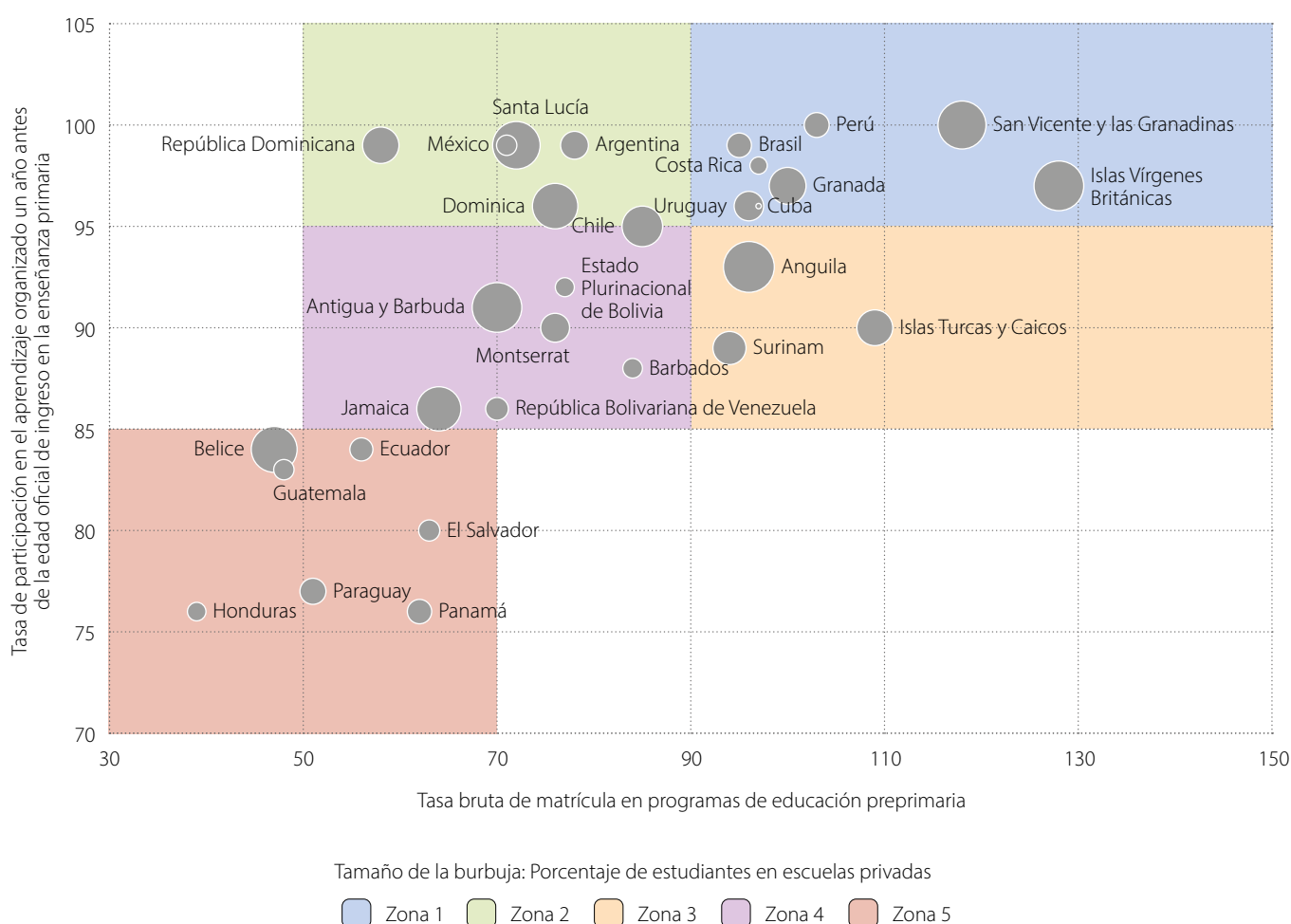
- **Zona 5:** Brechas de acceso generalizadas. En estos países, un porcentaje relativamente alto de la población no accede a ningún año de la educación preprimaria (15% o más), y muchos solo transitan un año del nivel. En estos países hay muy baja participación de la oferta privada.

De esta forma, es posible identificar que cada grupo de países posee diferentes desafíos asociados a la expansión del acceso a la educación preprimaria.

Retomando el foco de la exclusión en el último año de la educación preprimaria, la **figura 2.6** presenta los valores del indicador para zonas rurales y urbanas. De esta forma, es posible dimensionar en qué medida las oportunidades de acceso se ven reducidas en las zonas rurales. Estas diferencias pueden estar asociadas a la falta de oferta de educación preprimaria en zonas rurales.

A lo largo del período 2000 a 2019, no solo se han ampliado las oportunidades de asistencia para la población infantil rural y urbana, sino que las brechas que las separan se han reducido intensamente, de 17,8 puntos a 4,8 puntos. En el último quinquenio se desaceleró la reducción de esta brecha,

Figura 2.5. Tasa bruta de matrícula en programas de educación preprimaria (ODS 4.2.4b) y tasa de participación en el aprendizaje organizado un año antes de la edad oficial de ingreso en la enseñanza primaria (ODS 4.2.2) (en porcentajes). Países de América Latina y el Caribe. Circa 2020



Nota: Para los años circa 2015 se utilizaron datos de 2015, excepto para Colombia (2014), Montserrat y Paraguay (2016). Para los años circa 2020, se utilizaron datos de 2020, excepto para Anguila, Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México, Montserrat, Surinam y Uruguay (2019), Antigua y Barbuda, Bahamas, Granada, Islas Turcas y Caicos y San Vicente y las Granadinas (2018), para Panamá y la República Bolivariana de Venezuela (2017).

Fuente de datos: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Base de datos del IEU, disponible en <https://on.unesco.org/3vnhYT5> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

comportamiento asociado a la aproximación a niveles de cobertura superiores al 90%: a medida que el indicador se acerca a la cobertura universal, tiende a reducir su velocidad de mejora.

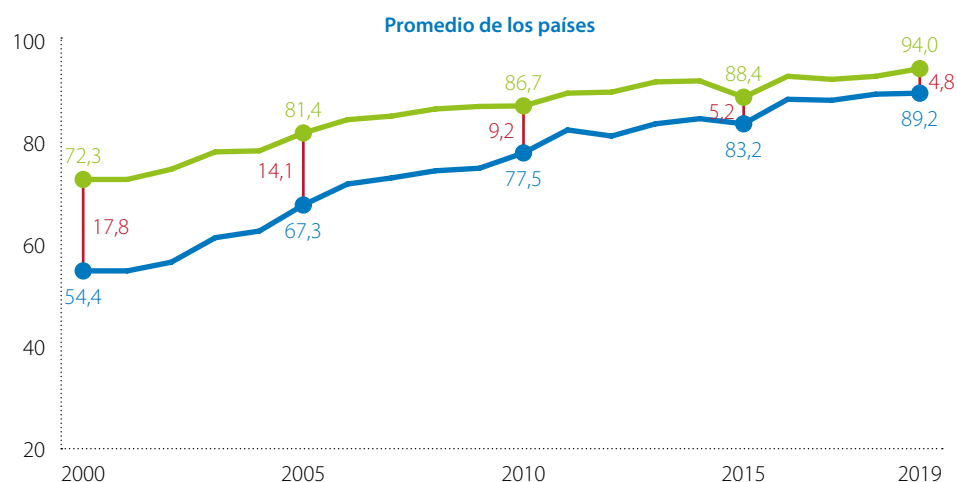
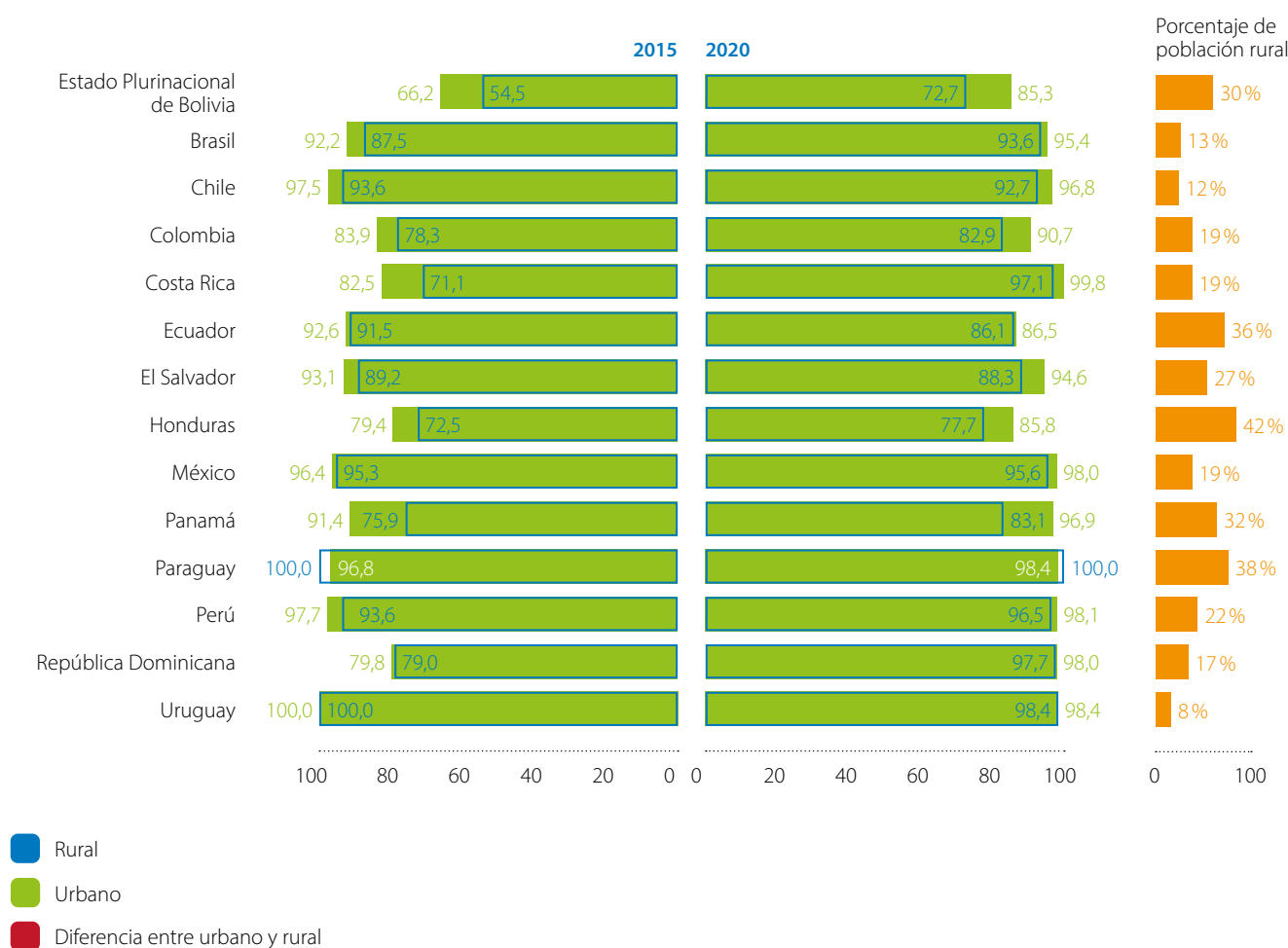
Para 2020, la mayoría de los países había alcanzado niveles altos de paridad, incluso algunos con altos porcentajes de población rural, como Paraguay o Ecuador. En otros, aún persisten brechas de acceso según la zona, junto a niveles bajos de cobertura, tanto para la población urbana como rural. Colombia y El Salvador se encuentran en esta situación.

En el caso de las desigualdades asociadas al nivel socioeconómico, se reconocen brechas más amplias

(figura 2.7). Para 2019, el 88,7% de la población infantil del quintil de menores ingresos accedía a al menos un año de educación preprimaria en la región, mientras que para el quintil más rico este porcentaje alcanzaba al 96,9%. Esta diferencia de 8,2 puntos porcentuales apenas se redujo 2 puntos desde el 2015. En cambio, si se analiza el período largo, disminuyó casi 24 puntos desde el 2000, con una reducción particularmente intensa entre 2006 y 2010.

Aquí nuevamente se puede reconocer una desaceleración del crecimiento entre 2015 y 2019. En la mayoría de los países estas brechas todavía están presentes. Esto indica que la configuración actual de la oferta de la educación preprimaria está excluyendo a los

Figura 2.6. Tasa de participación en el aprendizaje organizado un año antes de la edad oficial de ingreso en la primaria (ODS 4.2.2), por zona y país (en porcentajes). Países de América Latina y el Caribe. Circa 2000-2020



Nota: Los valores circa 2020 de Paraguay y Uruguay en zonas rurales debe considerarse indicativo, ya que es una estimación obtenida de una muestra menor a 150 casos. Para los años circa 2020 se utilizaron valores del 2019, excepto para Chile (2017) y México (2018); para circa 2015 se utilizaron valores de 2015. Los valores de México de 2015 se estimaron a partir de proyecciones lineales de datos en años adyacentes. Para los promedios simples se utilizaron datos de Perú, República Dominicana, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Costa Rica, Panamá, Paraguay, Ecuador, El Salvador, Colombia, Honduras, Chile y México. Los datos faltantes de esta serie se reemplazaron por proyecciones lineales de datos en años adyacentes. Las estimaciones de 2019 se obtuvieron de los procesamiento por la CEPAL para este proyecto. En algunos países estas estimaciones mostraron diferencias leves en relación a los datos publicados por el IEU, lo que puede incidir levemente en la comparación.

Fuentes de datos: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Base de datos del IEU, disponible en <https://on.unesco.org/3vnhYT5> (accedida el 1 de diciembre de 2021), y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Banco de Datos de Encuestas de Hogares.

Figura 2.7. Tasa de participación en el aprendizaje organizado un año antes de la edad oficial de ingreso en la primaria (ODS 4.2.2), según quintiles de ingreso y país (en porcentajes). Países de América Latina y el Caribe. Circa 2000-2020



Nota: Los valores circa 2020 de Honduras y Paraguay en el quintil 1, y el Estado Plurinacional de Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Panamá, Paraguay y Uruguay en el quintil 5, deben considerarse indicativos, ya que son estimaciones obtenidas de muestras menores a 150 casos. Para los años circa 2020, se utilizaron valores del 2019, excepto para Chile y Haití (2017), y México y Surinam (2018); para circa 2015 se utilizaron valores de 2015. Los valores de México, Guyana, Haití y Surinam de 2015 se estimaron a partir de proyecciones lineales de datos en años adyacentes. Para los promedios simples se utilizaron datos de Perú, República Dominicana, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Costa Rica, Panamá, Paraguay, Ecuador, El Salvador, Colombia, Honduras, Chile y México. Los datos faltantes de esta serie se reemplazaron por proyecciones lineales de datos en años adyacentes. Las estimaciones del año 2019 se obtuvieron de los procesamiento de la CEPAL para este proyecto. En algunos países estas estimaciones mostraron diferencias leves en relación a los datos publicados por el IEU, lo que puede incidir levemente en la comparación. Los datos de Argentina corresponden a zonas urbanas.

Fuentes de datos: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Base de datos del IEU, disponible en <https://on.unesco.org/3vnhYT5> (accedida el 1 de diciembre de 2021), y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Banco de Datos de Encuestas de Hogares.

sectores más vulnerados, que son a su vez aquellos que más necesitan de esta etapa formativa para fortalecer su experiencia de ingreso a la educación primaria. Algunos países han alcanzado para los años recientes una cobertura superior al 95% en la población de menores ingresos, como Chile, Uruguay, República Dominicana, Paraguay o Guyana.

Por otro lado, cabe mencionar que las estimaciones del acceso de la población al último año de la educación preprimaria muestran muy altos niveles de paridad por sexo en el período: el índice de paridad ajustado (GPIA) del indicador 4.2.2 es del 1,01 para 2015 y 1,00 para 2020, lo que revela oportunidades de acceso muy parejas tanto para mujeres como para varones.³

Como se ha mencionado, los primeros años de vida son una ventana de oportunidad crítica para el desarrollo infantil, ya que sienta las bases para el

aprendizaje e influye en el bienestar físico y emocional de niños y niñas. Por esta razón, la Declaración de Incheon y el Marco de Acción para la Educación 2030 hacen énfasis en que los países deben garantizar una educación, atención y desarrollo de la primera infancia de calidad (UNESCO, 2015a). Para complementar una caracterización estadística de la participación, es necesario incorporar información que pueda dar cuenta del desarrollo integral de los niños y niñas en sus primeros años. El monitoreo de este objetivo constituye un desafío en la región, ya que existen escasos antecedentes de medición, y un conjunto de dilemas metodológicos y conceptuales que dificultan la producción de datos actualizados y comparables (The Dialogue, 2019).

Como se explica en el **recuadro 2.1**, UNICEF ha diseñado un indicador de caracterización del desarrollo de la primera infancia, que forma parte del marco global de monitoreo del ODS 4, y que constituye un recurso potente para caracterizar los avances y desafíos pendientes.

³ Información obtenida de la base de datos del IEU (actualización de setiembre de 2021).

Recuadro 2.1

Los nuevos marcos de producción del Indicador de Desarrollo de la Primera Infancia (ECDI)

El marco de monitoreo global del ODS 4 cuenta con un indicador específico para representar el grado de desarrollo que alcanza la población infantil en sus primeros años de vida, considerando diferentes áreas de bienestar, cuya responsabilidad en la formulación técnica fue asignada a UNICEF. Este indicador es el ODS 4.2.1, que remite a la proporción de niños menores de 5 años de edad que, en términos de desarrollo, se encuentran bien encaminados en las áreas de salud, aprendizaje y bienestar psicosocial.

UNICEF inició un proceso de desarrollo metodológico que llevó varios años de trabajo para identificar la solución técnica más adecuada para dar cuenta de los objetivos de medición. Estas definiciones se plasman en una nueva herramienta para mensurar el indicador 4.2.1, denominado Índice de Desarrollo en la Primera Infancia 2030 (ECDI, por sus siglas en inglés), oficialmente presentado en marzo del 2020.

El ECDI 2030 responde a la necesidad de disponer de datos representativos a nivel nacional e internacional sobre el desarrollo de la primera infancia, recogidos de forma estandarizada. Capta la consecución de hitos clave del desarrollo por parte de los niños de

entre 24 y 59 meses de edad. Para ello, se aplica un módulo de 20 preguntas a madres o cuidadores principales sobre la forma en que sus hijos se comportan en determinadas situaciones cotidianas, y sobre las habilidades y conocimientos que han adquirido.

Este indicador reemplazó desde el 2020 al ECDI, que era el indicador *proxy* utilizado desde el 2015 para el monitoreo de la meta 4.2, el cual no estaba completamente alineado a las definiciones requeridas para esta función. Según un reciente estudio de UNICEF basado en este indicador, el 83,1% de niños y niñas de la región se encuentran encaminados en su desarrollo (estimación obtenida a partir de datos recolectados entre 2010 y 2016 en 17 países). Esto implicaría que 3,6 millones de niños y niñas de 3 y 4 años se encuentran rezagados en su desarrollo (UNICEF, 2019a).

Se prevé que en los próximos años los países progresivamente puedan ir produciendo información para reportar este indicador, ya sea a través de la aplicación de encuestas MICS o de la incorporación de estas preguntas a relevamientos nacionales. Para más información sobre el indicador ECDI 2030, puede consultarse «Early Childhood Development Index 2030», UNICEF, disponible en <https://on.unesco.org/3xYcEav>.

Otro indicador, también diseñado por UNICEF y utilizado para el monitoreo temático del ODS 4 es el indicador 4.2.3, que se define como el porcentaje de niños menores de 5 años que experimentan ambientes de aprendizaje positivo y estimulante en sus hogares. Este indicador pone el foco en el entorno que proporcionan los hogares para el desarrollo social, emocional y cognitivo de los niños y niñas de entre 3 y 5 años de edad, con el objeto de dar cuenta en qué medida los adultos en el hogar interactúan con los niños en formas significativas y estimulantes para promover el aprendizaje y la preparación para la escuela.

Para ello, el indicador determina la presencia de madres, padres u otros adultos miembros del hogar que se comprometen con los niños y niñas por medio de determinadas prácticas: leyendo o mirando libros ilustrados, contando historias, cantando canciones, llevándolos fuera del hogar, jugando, nombrando, contando o dibujando. Este tipo de cuidado, cariñoso y sensible, contribuye a que las niñas y los niños se sientan valorados y aceptados, lo que promueve

reacciones saludables, provee un modelo de relaciones sociales aceptables y contribuye a su desarrollo.

El cálculo del indicador 4.2.3 es posible a partir de la implementación de la Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS) de UNICEF, o de las Encuestas de Demografía y de Salud (DHS) de USAID, que recolectan los datos necesarios. Por ello, hay información disponible para algunos países entre 2015 y 2020, aquellos que han participado en alguno de estos dos relevamientos. En algunos casos puntuales, estos indicadores fueron incorporados en encuestas nacionales y, por lo tanto, se pueden calcular sin necesidad de participar en estos relevamientos.⁴

Los resultados del indicador (figura 2.8) dan cuenta de que no todos los niños y niñas de la región poseen las mismas oportunidades para desarrollarse en hogares donde se manifiestan situaciones estimulantes para

⁴ Tal es el caso, por ejemplo, de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) de México, que en 2019 incorporó en sus formularios las preguntas necesarias para calcular el indicador.

Figura 2.8. Porcentaje de niños menores de 5 años que experimentan ambientes de aprendizaje positivo y estimulante en sus hogares (ODS 4.2.3) (en porcentajes). Países de América Latina y el Caribe



Fuente de datos: UNICEF. UNICEF Data Warehouse, disponible en <https://on.unesco.org/3y15CSj> (accedida el 1 de diciembre de 2021), y UNICEF. UNICEF Global Databases, disponible en <https://on.unesco.org/3EVM7Jp> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

Recuadro 2.2**La pandemia de la COVID-19 y la atención de la primera infancia**

Un informe reciente de UNICEF (2021) —elaborado a partir de UNICEF (2021b)— señala que la pandemia ocasionada por la COVID-19 ha tenido consecuencias negativas para el desarrollo infantil temprano, tanto para el corto como el largo plazo. No solo la suspensión de la presencialidad ha limitado la posibilidad de que los niños y niñas accedan a entornos estimulantes promovidos por educadores, también el distanciamiento social ha incidido negativamente en los beneficios que promueven las interacciones sociales. Por otro lado, como señala CEPAL (2021c), el cierre de centros de cuidado ha limitado el acceso a prestaciones fundamentales para el desarrollo (como alimentación, o intervención temprana frente a situaciones de vulnerabilidad, entre otras), lo que ha llevado a una crisis en términos de cuidados.

Asimismo, las tareas de cuidado han quedado exclusivamente centradas en los hogares, y en particular en las mujeres, lo que ha impactado en las actividades laborales, en la sobrecarga de tareas, y por lo tanto en las condiciones de vida y en el clima vincular del hogar. Asimismo, también ha generado situaciones preocupantes vinculadas a la sobreexposición de los niños y niñas a las pantallas.

Ya en el comienzo de la pandemia, UNICEF (2020a) alertaba sobre cómo la COVID-19 podía echar por tierra los avances que tanto esfuerzo había costado conseguir y cómo aquellos servicios que ya eran frágiles serían puestos a prueba, aumentando los riesgos y las múltiples desigualdades. También se ponen en evidencia aspectos «ocultos», como la salud mental, la violencia en el hogar y los cuidados. En efecto, la pandemia surge como un desafío multidimensional que resulta difícil aprehender bajo los parámetros tradicionales.

el desarrollo, y hay amplias diferencias entre países. El contexto socioeconómico, representado por las diferencias entre los quintiles 1 y 5 de ingreso, se presenta como un factor de muy fuerte incidencia, ya que se asocia a amplias brechas.

También se reconocen algunas diferencias menores entre varones y mujeres, que en general son escasas, pero se amplían en los países donde el indicador asume sus valores más bajos (Surinam, Paraguay, Haití). En estos casos son los varones los que muestran menores oportunidades de desarrollarse en entornos estimulantes.

Acceso y finalización de la educación primaria y secundaria

Una de las dimensiones centrales para el monitoreo del cumplimiento del derecho a la educación, bajo los marcos conceptuales que establece el ODS 4, se enfoca en garantizar el acceso universal a la educación primaria y secundaria, de calidad y con criterios de equidad. Este bloque de 11 o 12 años de educación básica constituye la base mínima necesaria para dotar a los niños, niñas y adolescentes de los conocimientos, las competencias y los valores necesarios que les permitirán vivir con dignidad, construir sus propias vidas y contribuir a las sociedades en que viven.

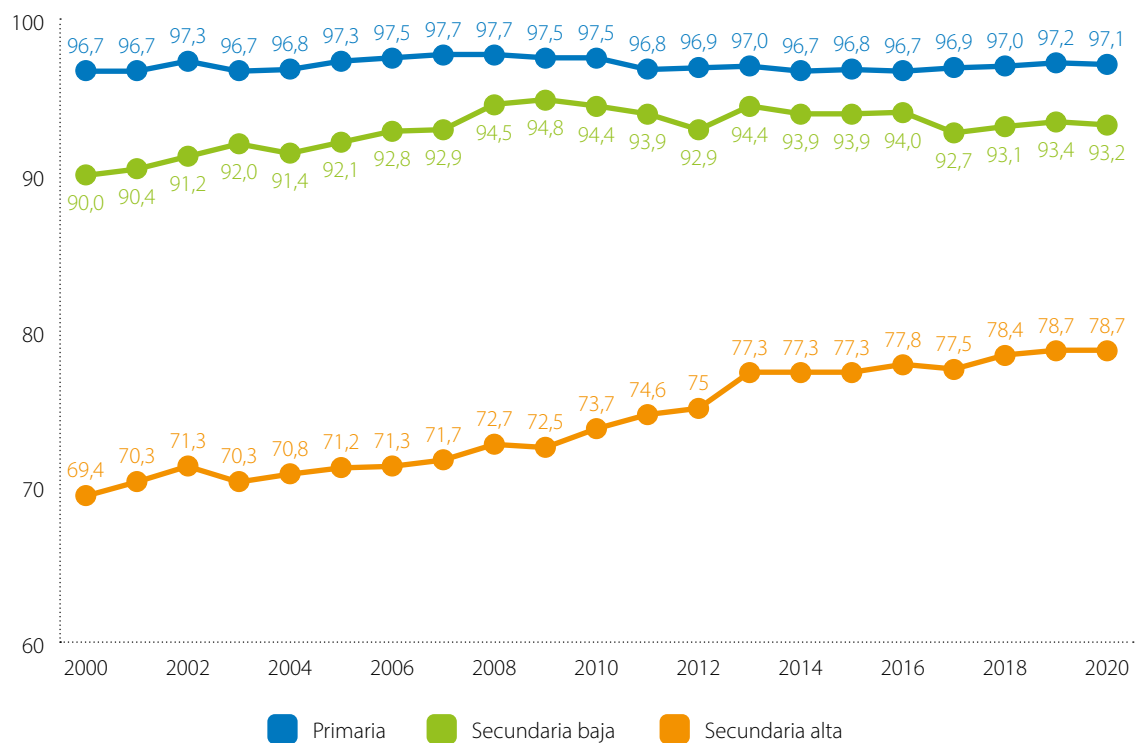
El monitoreo de las oportunidades de acceso a la

educación primaria y secundaria puede descomponerse en tres dimensiones complementarias: la primera refiere al grado en que la población logra acceder a estos niveles educativos en las edades correspondientes; la segunda remite al grado en que logran finalizarlos; y la tercera observa las trayectorias escolares para identificar los cuellos de botella asociados a la exclusión. A lo largo de este apartado se abordan indicadores que permiten dar cuenta de los avances y desafíos de la región en torno a estas dimensiones.

La **figura 2.9** permite reconocer los períodos de expansión del acceso en la educación primaria y secundaria para la región. Se observan tendencias históricas de cobertura en la educación primaria cercanas a niveles de universalidad en el acceso. En 2015, el 97% de la población en edad de asistir a la educación primaria se encontraba escolarizada en la región, y este indicador no ha tenido mayor variación desde entonces.

En la educación secundaria baja, se reconoce una tendencia creciente hasta 2008, cuando se estabilizó en torno al 93% o 94%; más allá de algunas oscilaciones posteriores, no se ha logrado mejorar la cobertura por encima de estos márgenes. En el caso de la secundaria alta, en el período se reconoce una sostenida tendencia creciente hasta 2013, cuando pareciera haberse estancado: en los siguientes siete años, la tasa neta total

Figura 2.9. Tasa neta total de asistencia, educación primaria, secundaria baja y alta (en porcentajes). América Latina y el Caribe. Años 2000-2020



Fuente de datos: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Base de datos del IEU, disponible en <https://on.unesco.org/3vnhYT5> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

de asistencia creció 1,4 puntos porcentuales, alcanzando al 78,7% de la población en 2020.⁵

La relativa estabilidad de los indicadores de participación, en particular para la educación primaria y secundaria baja, advierte sobre la dificultad de alcanzar una escolarización universal. Si bien es esperable que la mejora sea más lenta a medida que la región se acerca a los valores de universalidad, existe un conjunto relativamente estable de la población infantil y adolescente fuera de la escuela que expresa los límites de las políticas de inclusión. Se estima que, en 2019, 10,4 millones se encontraban excluidos del acceso a la educación, 1,7 millones en edad de estar en la primaria, 2,3 millones en edad de secundaria baja y 6,4 millones en edad de secundaria alta.⁶ Marcos como la Iniciativa

por los Niños Fuera de la Escuela⁷ o herramientas como la Base de Datos sobre la Desigualdad en la Educación en el Mundo (WIDE) del GEMR (2013) constituyen vías que permiten profundizar en la caracterización de este núcleo duro de la exclusión e identificar las poblaciones más afectadas, sus características y su localización.

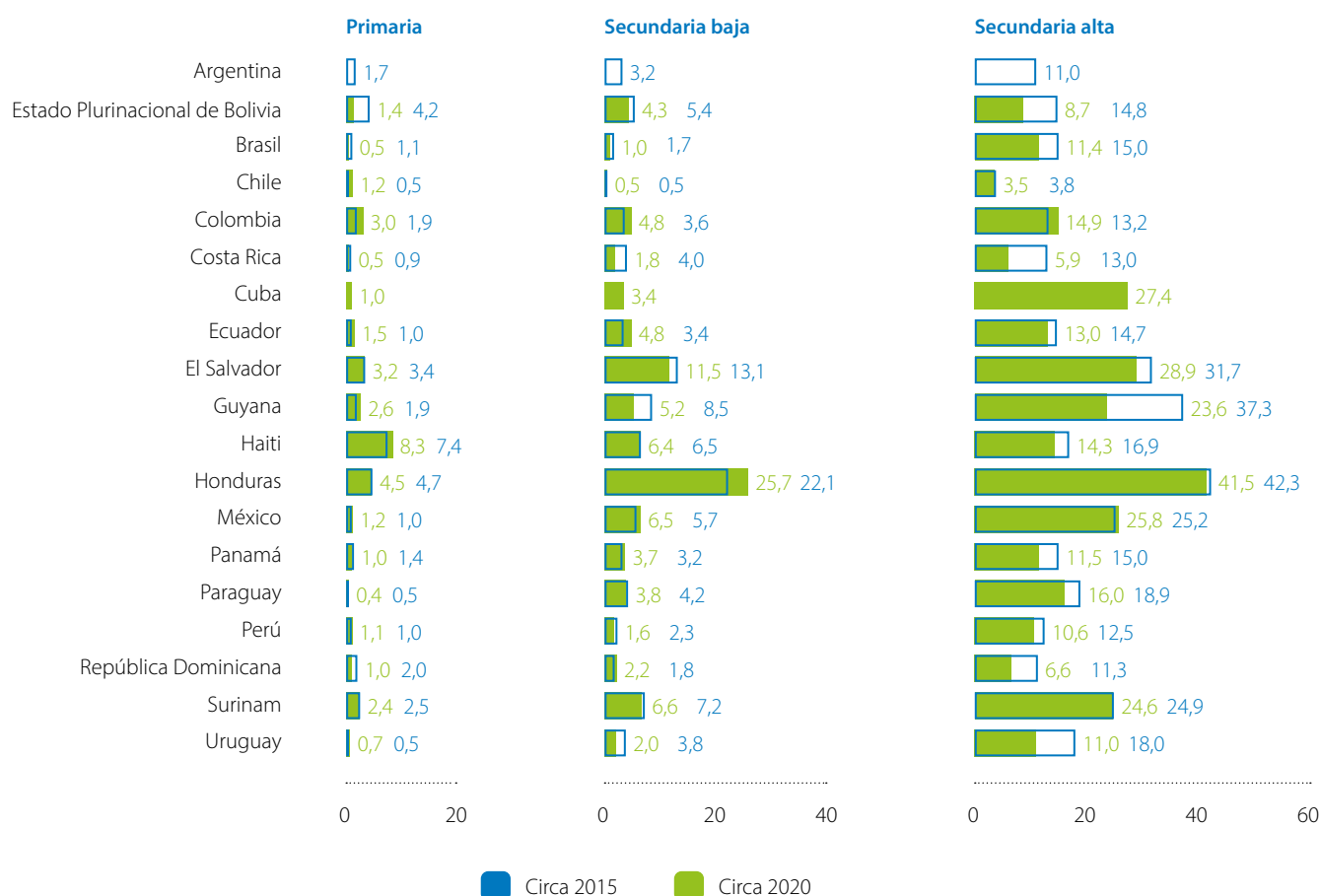
El indicador ODS 4.1.4 monitorea la tasa de población fuera de la escuela, lo que permite poner el foco en esta población excluida. Los datos de la **figura 2.10** muestran que, si bien la educación primaria alcanza niveles de universalidad en la región, algunos países aún tienen dificultades para lograr incluir a todos los niños y niñas de ese rango de edad. A medida que se incrementa la edad de la población, las brechas entre países se amplían y los desafíos de inclusión se tornan más complejos.

Por ejemplo, para la población en edad de asistir a la educación secundaria alta, hay países que logran incluir un porcentaje elevado de esta población, como el caso

⁵ La Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE 2011) establece dos niveles educativos para la educación secundaria: CINE 2 y CINE 3, correspondientes a la educación secundaria baja y alta, respectivamente. Cada país define el punto de corte entre estos dos niveles en función de las características de la estructura nacional de niveles educativos y cómo estos se corresponden a las definiciones de la CINE, con 14 años como la edad más común de asistencia al último año del nivel CINE 2 (IEU, 2013a).

⁶ Información obtenida de la base de datos del IEU (actualización de setiembre de 2021).

⁷ La Iniciativa por los Niños Fuera de la Escuela (OOSCI, por sus siglas en inglés) es una iniciativa conjunta entre UNICEF y el Instituto de Estadística de la UNESCO, que provee un marco metodológico de referencia para analizar perfiles de población fuera de la escuela, e identificar los factores que operan como «barreras» que limitan la inclusión (UNICEF, 2015).

Figura 2.10. Tasa de niños, niñas y adolescentes fuera de la escuela (ODS 4.1.4). Educación primaria, secundaria baja y alta (en porcentajes). Países de América Latina y el Caribe. Circa 2015-2020

Nota: Para los años circa 2015 se utilizaron valores de 2015, excepto para Guayana y México (2014). Los valores de Haití y Surinam del 2015 se estimaron a partir de proyecciones lineales de datos en años adyacentes. Para los años circa 2020 se utilizaron valores del 2019, excepto para Guyana (2020), Colombia, México y Surinam (2018), Chile y Haití (2017). Las estimaciones de 2019 se obtuvieron de los procesamientos de la CEPAL para este proyecto. En algunos países estas estimaciones mostraron diferencias leves en relación a los datos publicados por el IEU, lo que puede incidir levemente en la comparación. Los datos de Argentina corresponden a zonas urbanas.

Fuentes de datos: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Base de datos del IEU, disponible en <https://on.unesco.org/3vnhYT5> (accedida el 1 de diciembre de 2021), y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Banco de Datos de Encuestas de Hogares.

de Chile, el Estado Plurinacional de Bolivia o República Dominicana. En otros países, se detecta que uno de cada cuatro adolescentes está excluido, incluso en el caso de Honduras este porcentaje supera al 40% de la población, con el agravante de ser un país donde la exclusión crece en el período.

También puede reconocerse cierta estabilidad en el indicador, tanto para educación primaria como para secundaria baja, lo cual vuelve a resaltar las dificultades presentes en la región para reducir ese «núcleo duro» de la exclusión. Las estimaciones para América Latina y el Caribe arrojan que el porcentaje de población fuera de la escuela se redujo de 3,2% a 2,9% en primaria, y se incrementó de 6,1% a 6,8% en secundaria baja entre 2015 y 2019. En secundaria alta se observa una mejora

apenas mayor, con una caída de la tasa de 22,7% a 21,3%.⁸

La existencia de altos niveles de cobertura no necesariamente se asocia con altas tasas de finalización de los niveles educativos, ya que la relación entre la edad de los estudiantes y el nivel al que asisten no es lineal. Los altos niveles de rezago en la región llevan a que muchos niños, niñas y adolescentes asistan a la escuela a grados o niveles inferiores al que corresponde a su edad.

El indicador ODS 4.1.2, tasa de finalización por nivel educativo, pone en eje una de las dimensiones centrales

⁸ Información obtenida de la base de datos del IEU (actualización de setiembre de 2021).

de monitoreo: la estimación de la medida en que los países logran garantizar que toda su población infantil y adolescente finalice los niveles educativos que corresponden a los 12 años de escolarización que propone como meta la Declaración de Incheon (UNESCO, 2015a).

Recuadro 2.3

La pandemia de la COVID-19 y los niños y niñas fuera de la escuela

La suspensión de las clases presenciales ocasionada por la pandemia de la COVID-19 ha forzado a los sistemas educativos de la región a ofrecer marcos de continuidad de los aprendizajes mediante formatos remotos. Pero las oportunidades de acceso a la educación no han sido iguales para todos. En el marco de una encuesta realizada en 2021, el 79% de los países de la región afirmaban que las propuestas de enseñanza remota no habían llegado a todos los estudiantes de primaria y secundaria, y el 17% indicaba que al menos uno de cada cuatro había quedado excluido.*

Muchos niños y niñas de la región han quedado excluidos de la educación por no haber contado con las condiciones para vincularse con estas propuestas. Por otro lado, para quienes han logrado establecer un vínculo con las escuelas, no en todos los casos lo han desarrollado de manera regular y sostenida en el tiempo.

Si bien aún no se cuenta con valores precisos sobre la cantidad de estudiantes que abandonaron la escuela como consecuencia de la pandemia, las estimaciones para la región alertan sobre la gravedad del problema: en 2020, la UNESCO estimaba que 3,13 millones de estudiantes de preprimaria a educación superior se encontraban en riesgo de abandonar sus estudios (UNESCO, 2020d), mientras que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) estimaba un abandono de 1,2 millones en

* Resultados obtenidos del procesamiento de la encuesta de UNESCO, UNICEF, Banco Mundial y la OCDE sobre las respuestas de la educación nacional a la COVID-19 para los países de América Latina y el Caribe. Se incluyen aquí los resultados de la tercera ronda, aplicada entre febrero y abril de 2021. Corresponde a las respuestas a la pregunta «¿Qué porcentaje de estudiantes (en cada nivel de educación), aproximadamente, siguió la educación a distancia durante el cierre de escuelas en 2020?». Para mayor información, véase <https://on.unesco.org/3NQ3Zfc>.

Como muestra la **figura 2.12**, en el conjunto de países con información disponible, el 92,7% de la población adolescente había finalizado la educación primaria en 2020, y se observa un valor muy similar para 2015. Para la secundaria baja, la mejora es en promedio de poco menos de 2 puntos porcentuales, para 2020 el 79,1%

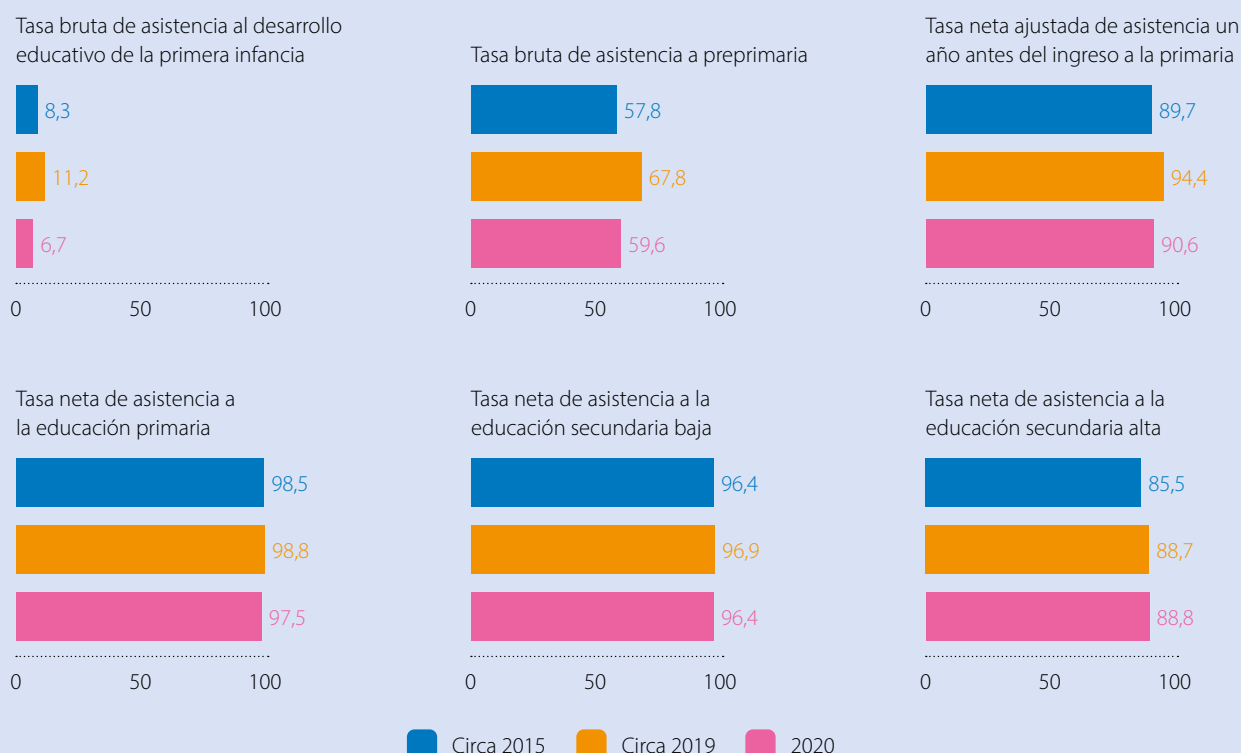
la población de 6 a 17 años, lo que representa un aumento del 15% (BID, 2020b).

Algunos países ya han relevado a través de sus encuestas de hogares la asistencia escolar en 2020, lo que permite comparar con 2019 (**figura 2.11**).

Estas primeras estimaciones revelan una marcada caída en la asistencia escolar en la educación para la primera infancia —aunque esta estimación está basada en pocos países—, con caídas de 8 puntos porcentuales en la educación preprimaria y de casi 4 puntos en el último año del nivel. En cambio, en la educación primaria y secundaria las variaciones han sido muy leves, de 1,5 puntos en primaria y menores a un punto en secundaria.

Por un lado, esta información revela que la educación de la primera infancia ha sido la más afectada por la pandemia, y que los niños y niñas en las edades inferiores al ingreso a la primaria han sido los más excluidos. Por el lado de las políticas, existen evidencias de que las respuestas educativas de los países de la región a la pandemia han puesto más el foco en la educación primaria y secundaria, y la preprimaria ha quedado relegada (UNESCO OREALC y UNICEF, 2022). Por otro lado, ponen de manifiesto la debilidad de los indicadores tradicionales en poder reflejar de manera adecuada la complejidad del escenario: los datos de asistencia durante la pandemia pueden ser engañosos, ya que la población puede haber estado matriculada, pero en la práctica no estaban estudiando en casa (Acevedo y otros, 2021).

Emergen así dos elementos relevantes para pensar estos indicadores en el marco de la pandemia: por un lado, la existencia de una cantidad aún incierta de niños, niñas y adolescentes que no han estado vinculados con la escuela durante la pandemia, que seguramente incrementan las tasas de exclusión. Por otro lado, quienes sostuvieron un vínculo lábil, intermitente o inestable, que en algunos casos pueden representar situaciones más cercanas a estar fuera de la escuela que estar en ella.

Figura 2.11. Tasas de asistencia para la educación de la primera infancia, educación primaria y secundaria (en porcentajes). Países de América Latina. Años 2015, 2019 y 2020

Nota: Los valores son promedios simples de los países con información disponible para el período, se utilizaron datos de Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, excepto en el indicador de asistencia a programas de desarrollo educativo de la primera infancia, que se calculó como promedio de valores de Argentina, Chile y Costa Rica. Los datos de Argentina corresponden a zonas urbanas.

Fuente de datos: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Banco de Datos de Encuestas de Hogares.

de la población adolescente había finalizado el nivel. En el caso de secundaria alta también hay un escenario positivo, con un incremento de 2,4 puntos porcentuales en la tasa de finalización, que llegó al 63,7% en 2020. Una tercera parte de la población joven de la región no lograba finalizar sus estudios de nivel secundario.

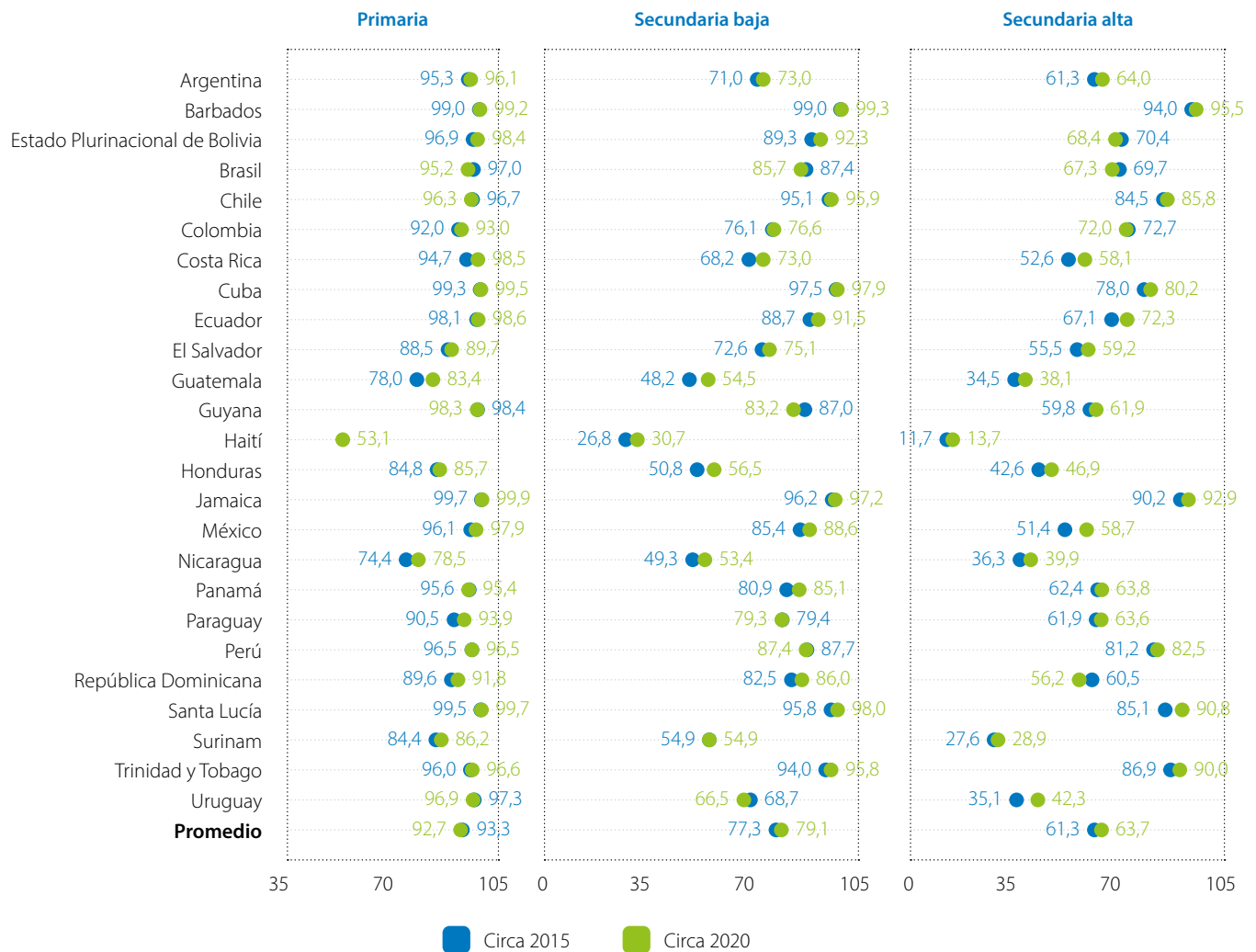
En el nivel primario, las tasas de finalización alcanzan niveles cercanos a la universalidad en la mayoría de los países, con porcentajes por encima del 95%. Salvo algunas excepciones, estos niveles de cobertura se han mantenido estables en los últimos años. Sin embargo, esta desagregación territorial permite poner el foco en algunos países que muestran que aún persiste un conjunto de población infantil que no concluye la educación primaria. Por ejemplo, las tasas de finalización asumen valores bajos en los casos de Haití (53,1%), Jamaica (83,4%), Guyana (85,7%) y el Estado Plurinacional de Bolivia (86,2%).

Estas brechas tienden a concentrarse en las zonas rurales, donde la diferencia es de 5,3 puntos

porcentuales en promedio, y afecta sobre todo a la población más pobre: en promedio, para toda la región, uno de cada diez niños y niñas del quintil más pobre de ingresos no logra finalizar la educación primaria. En algunos países, el grado de inequidad puede ser muy grave. Son casos en que el porcentaje de población de menores ingresos que finaliza la educación primaria se sitúa más de 20 puntos por debajo del valor para la población de mayores ingresos, como en Honduras (74,4% frente a 97,4%, respectivamente) o Surinam (68,3% frente a 98,6%, respectivamente).

En secundaria baja se amplía la heterogeneidad de situaciones, tanto en los valores alcanzados de la tasa de finalización como en las tendencias en el tiempo. Aquí pueden reconocerse países que ya han logrado universalizar la finalización del nivel, mientras que otros están con diferentes niveles de rezago en el cumplimiento del objetivo. Lo relevante es que las brechas se están reduciendo: entre 2015 y 2020, los diez países con mayores niveles de finalización crecieron

Figura 2.12. Tasa de finalización (ODS 4.1.2). Educación primaria, secundaria baja y alta (en porcentajes). Países de América Latina y el Caribe. Circa 2015-2020



Nota: Para los años circa 2020 se utilizaron los valores del 2020, excepto para Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá y Paraguay (2018); y para Chile y Haití (2017). Para los años circa 2015, se utilizaron los valores del 2015.

Fuente de datos: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Base de datos del IEU, disponible en <https://on.unesco.org/3vnhYT5>.

1,5 puntos, mientras que los cinco más rezagados mejoraron 3 puntos.

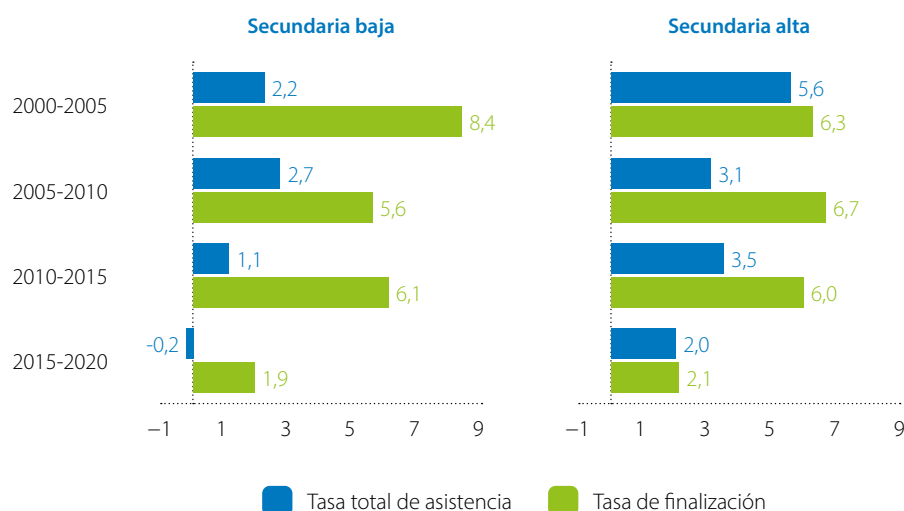
En secundaria alta, en cambio, ningún país logró universalizar la finalización del nivel. Algunos países superan el 90% de población adolescente con secundaria completa, mientras que otros aún no han llegado a la mitad. Casi la totalidad de los países presentados en la **figura 2.12** han mejorado sus tasas, con un incremento promedio de 2,4 puntos porcentuales en 2015-2020, y con una tendencia a la reducción de las brechas entre países: los diez más rezagados crecieron, en puntos porcentuales, el doble que los diez más avanzados.

La **figura 2.13** presenta, para un conjunto de países, la variación quinquenal de la tasa de cobertura y de finalización de secundaria baja y alta, para el período 2000 a 2020. Estos datos muestran dos aspectos

interesantes que permiten entender la dinámica del último quinquenio en un ciclo más amplio: en primer lugar, que la expansión de la educación secundaria, que queda expresada en el comportamiento creciente de estos dos indicadores, se desacelera a lo largo del período, y en particular en el último quinquenio hay una disminución muy abrupta del ritmo de mejora en el indicador de finalización para ambos niveles.

En segundo lugar, la expansión de la finalización del nivel es, en todo el período, mayor al incremento de la cobertura del quinquenio anterior. En principio, podría pensarse que ambos datos debieran comportarse de manera similar, o al menos el segundo ser mayor al primero: una mejora en la cobertura debería impactar luego de unos años en una mejora en la finalización del nivel. Sin embargo, esto no ocurre, sino que mejora más la finalización del nivel. Esto es señal de que han habido

Figura 2.13. Cambios quinquenales en la tasa total de asistencia y en la tasa de finalización (ODS 4.1.2) (en puntos porcentuales). Educación secundaria baja y alta. Países de América Latina y el Caribe. Circa 2000-2020



Nota: Los valores son promedios simples de los países con información disponible para el período. Se utilizaron los valores del Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam y Uruguay. Los datos faltantes de la serie se reemplazaron por proyecciones lineales de datos en años adyacentes.

Fuente de datos: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Base de datos del IEU, disponible en <https://on.unesco.org/3vnhYT5> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

otros procesos que han incidido en la ampliación de las oportunidades de culminar la educación secundaria baja y alta, principalmente dos: mejoras en las trayectorias, que impactan en una mayor eficiencia en el tránsito de los estudiantes por el nivel, y la presencia de políticas de expansión de las oportunidades de finalización del nivel alternativas a la educación común.

La población de menores ingresos es la más excluida de las oportunidades de finalización de la educación secundaria. Como muestra la **figura 2.14**, en la región las diferencias son abrumadoras: mientras que en el quintil más rico el 84,6% de la población logra finalizar la educación secundaria, en promedio, esta proporción cae a 44,1% cuando se observa el quintil más pobre. Esta relación expresa el circuito de la reproducción intergeneracional de la pobreza, ya que serán los adolescentes excluidos de la educación los que tendrán menos oportunidades de acceso al trabajo y al ejercicio pleno de la ciudadanía.

La **figura 2.14** también permite reconocer los dos ciclos de reducción de las inequidades que se han manifestado en la región en los últimos veinte años: entre 2000 y 2015, las brechas de acceso se han reducido sistemáticamente, lo que indica que los sistemas educativos se han expandido para lograr abarcar a una proporción creciente de estudiantes de los sectores más pobres. Hacia el final del período, esta expansión tiende a estancarse.

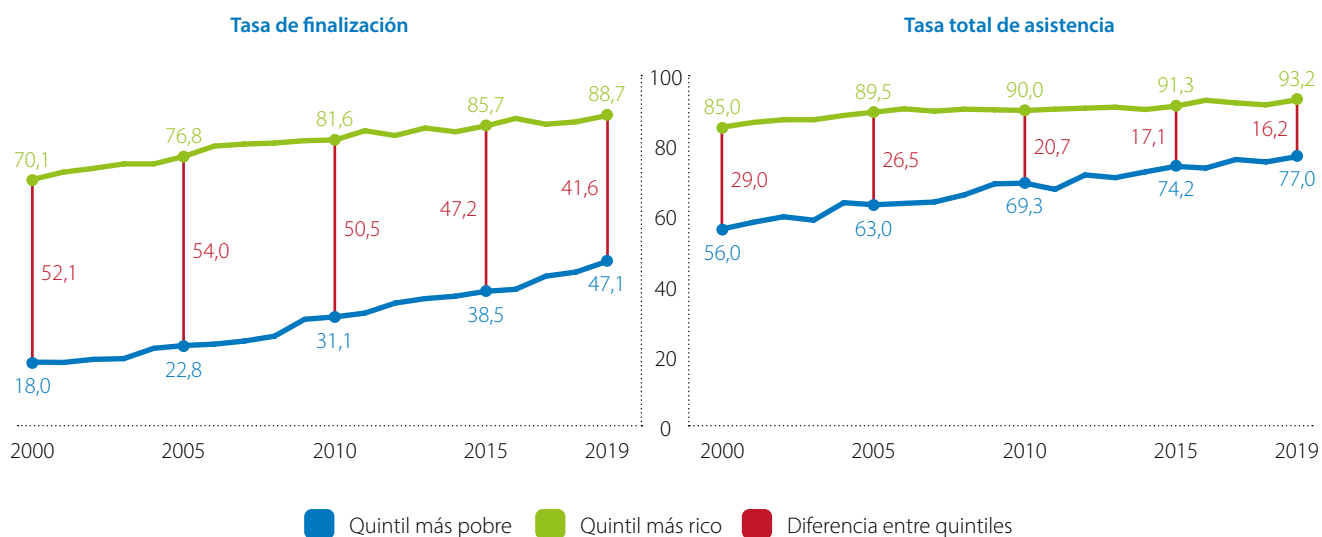
Por otra parte, a pesar de que durante los años 2000 y 2010 mejoró la equidad en la cobertura del nivel, esto no ocurrió en el indicador de finalización: la tasa creció para el quintil de mayores ingresos y para el más pobre, pero las diferencias se mantienen casi invariantes. En la última década, y especialmente en el último quinquenio, se reconocieron las señales más claras de una reducción leve de las desigualdades: en diez años la brecha se redujo en 8 puntos porcentuales.

Las brechas de finalización de la educación secundaria alta en función de la zona, presentadas en la **figura 2.15**, son menores a las analizadas por nivel socioeconómico, aunque alcanzan magnitudes considerables. La tendencia general del período es a la reducción de las brechas.

Por otra parte, las brechas de asistencia han mejorado en 11 puntos porcentuales, una magnitud mayor a las de la tasa de finalización. Esto implica que se ha avanzado en más oportunidades de acceso, pero aún persiste el desafío de seguir mejorando la finalización en zonas rurales: si el 66,6% de la población urbana, en promedio, finaliza la educación secundaria alta, esta proporción se reduce al 46,4% en zonas rurales.

En ambos indicadores, el último quinquenio estuvo signado por la desaceleración en la reducción de las brechas: se continuó incrementando tanto el acceso como la finalización del nivel, pero no se redujeron las inequidades.

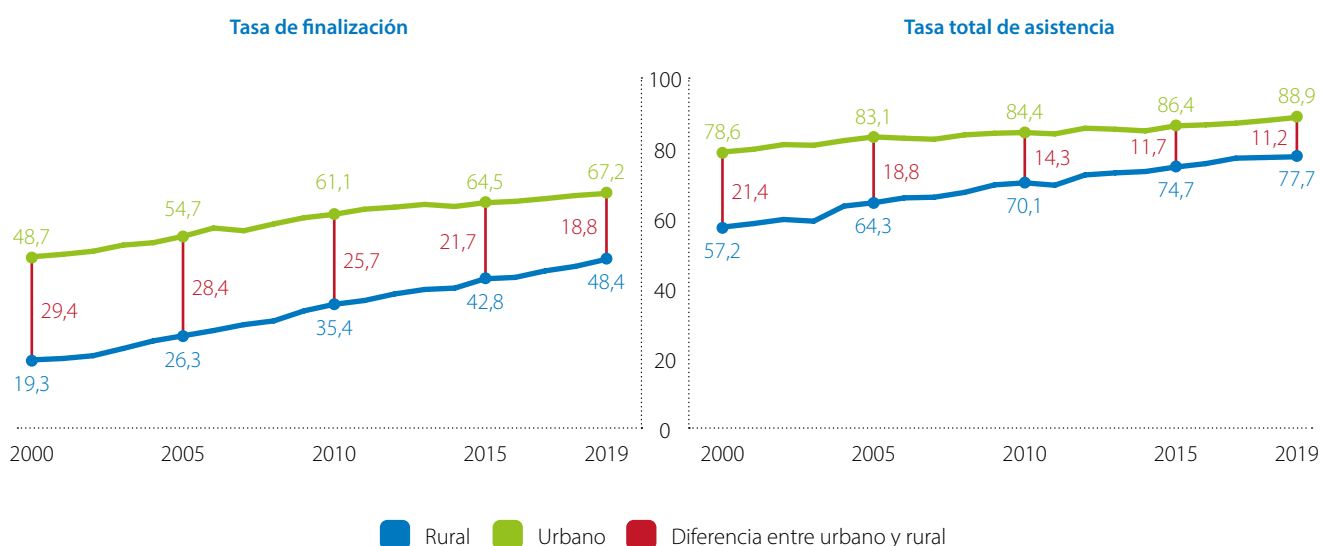
Figura 2.14. Tasa total de asistencia y tasa de finalización (ODS 4.1.2), por quintil de ingresos (en porcentajes). Educación secundaria alta. Países de América Latina y el Caribe. Circa 2000-2020



Nota: Los valores son promedios simples de los países con información disponible para el período. Se utilizaron datos del Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana para la tasa de asistencia. La tasa de finalización contó además con datos de Guyana. Los datos faltantes de la serie se reemplazaron por proyecciones lineales de datos en años adyacentes. Para el promedio del 2000 se utilizó el dato del 2001 para Brasil, Paraguay y Honduras, y 2002 para Colombia, y solo para la tasa de asistencia se utilizó datos del 2001 para Ecuador y 2002 para Costa Rica. Las estimaciones de 2019 se obtuvieron de los procesamientos de la CEPAL para este proyecto. En algunos países, estas estimaciones mostraron diferencias leves en relación a los datos publicados por el IEU, lo que puede incidir levemente en la comparación.

Fuentes de datos: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Base de datos del IEU, disponible en <https://on.unesco.org/3vnhYT5>, y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Banco de Datos de Encuestas de Hogares.

Figura 2.15. Tasa total de asistencia y tasa de finalización (ODS 4.1.2), por zona (en porcentajes). Educación secundaria alta. Países de América Latina y el Caribe. Circa 2000-2020



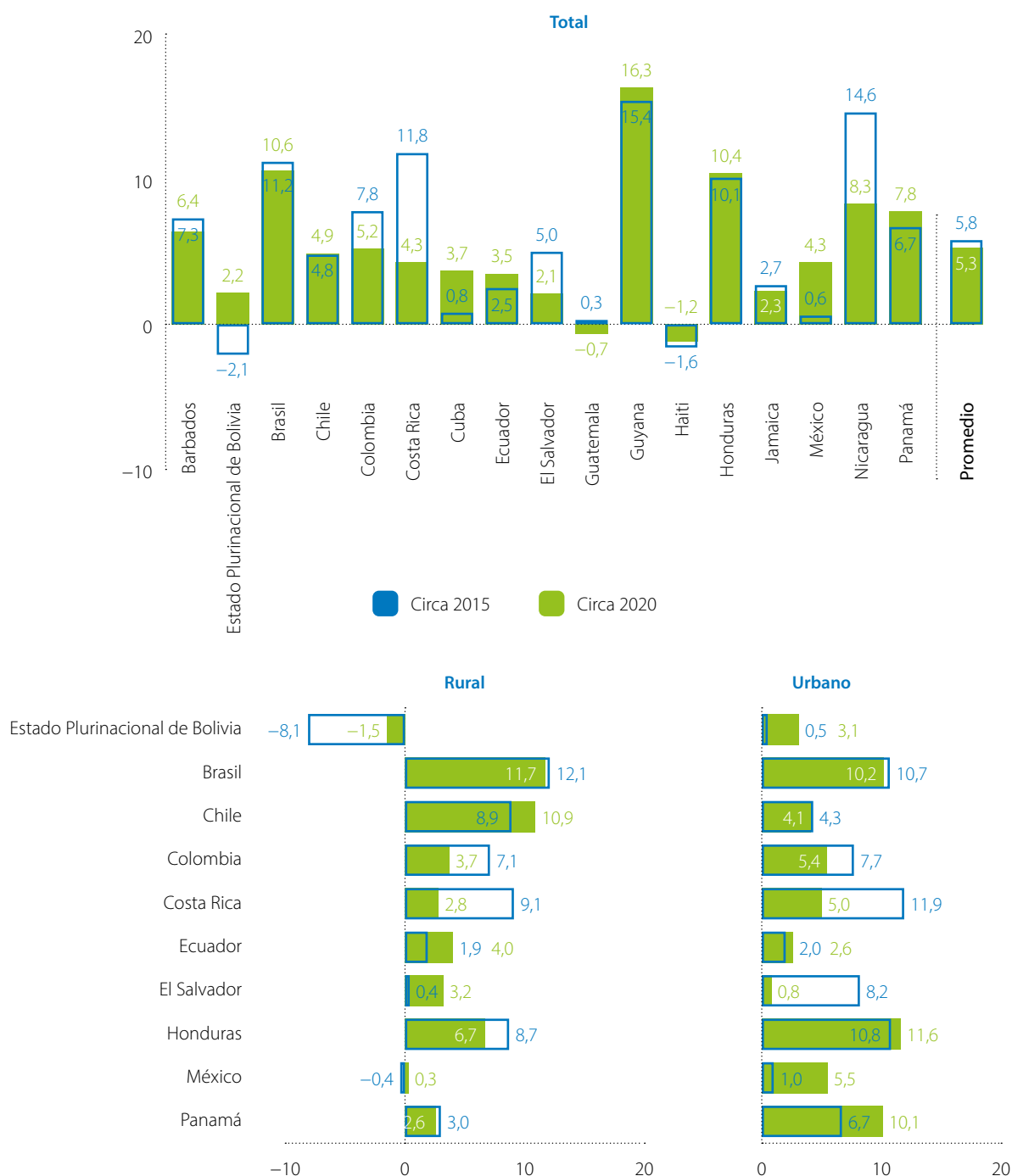
Nota: Los valores son promedios simples de los países con información disponible para el período. Se utilizaron datos del Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Haití, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana para la tasa de asistencia. La tasa de finalización contó además con datos de Guyana y Surinam. En estos países, para el promedio 2019 se utilizaron datos de 2018. Los datos faltantes de la serie se reemplazaron por proyecciones lineales de datos en años adyacentes. Para el promedio del 2000, se utilizaron los datos del 2001 para Brasil, Paraguay y Honduras. Para el promedio del 2000 de la tasa de asistencia, se utilizaron además valores del 2002 para Colombia y Costa Rica. Las estimaciones del 2019 se obtuvieron de los procesamientos de la CEPAL para este proyecto. En algunos países, estas estimaciones mostraron diferencias leves en relación a los datos publicados por el IEU, lo que puede incidir levemente en la comparación.

Fuentes de datos: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Base de datos del IEU, disponible en <https://on.unesco.org/3vnhYT5> (accedida el 1 de diciembre de 2021), y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Banco de Datos de Encuestas de Hogares.

Con respecto a las desigualdades por género, en la mayoría de los países de la región, las diferencias en la tasa de finalización de la educación secundaria alta son favorables para las mujeres (figura 2.16). En el promedio de países, el porcentaje que logra finalizar el nivel es superior en 5,3 puntos porcentuales en relación

a los varones, para el último año disponible. Esto se debe al que la población masculina experimenta más dificultades en sus trayectorias escolares, representadas principalmente por mayores niveles de repitencia y abandono, a lo largo de toda la escolaridad primaria y secundaria.

Figura 2.16. Diferencias en la tasa de finalización de secundaria alta (ODS 4.1.2) entre mujeres y varones (en puntos porcentuales), por zona. Países de América Latina y el Caribe. Circa 2015-2020



Nota: Los datos circa 2015 corresponden a 2014, y los datos circa 2020 al 2018.

Fuente de datos: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Base de datos del IEU, disponible en <https://on.unesco.org/3vnhYT5> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

Estas diferencias son muy variables entre países. Guyana, Brasil y Honduras son los casos donde las brechas alcanzan los valores más altos. Se destaca allí también la marcada reducción de las inequidades en algunos países en el último quinquenio: Costa Rica y Nicaragua son los casos más destacados.

En las zonas rurales, estas brechas son en algunos casos más altas que el promedio (como en Brasil o Chile), y en otros casos se revierten, alcanzando mayor paridad (como en Panamá, Honduras o Costa Rica). El Estado Plurinacional de Bolivia es el único país en la región que mostraba para 2015 una situación de marcada inequidad para las mujeres en zonas rurales, que manifestaban probabilidades mucho más bajas de finalizar la secundaria alta que los varones, aunque ha logrado en los últimos años reducir esta situación de desventaja relativa.

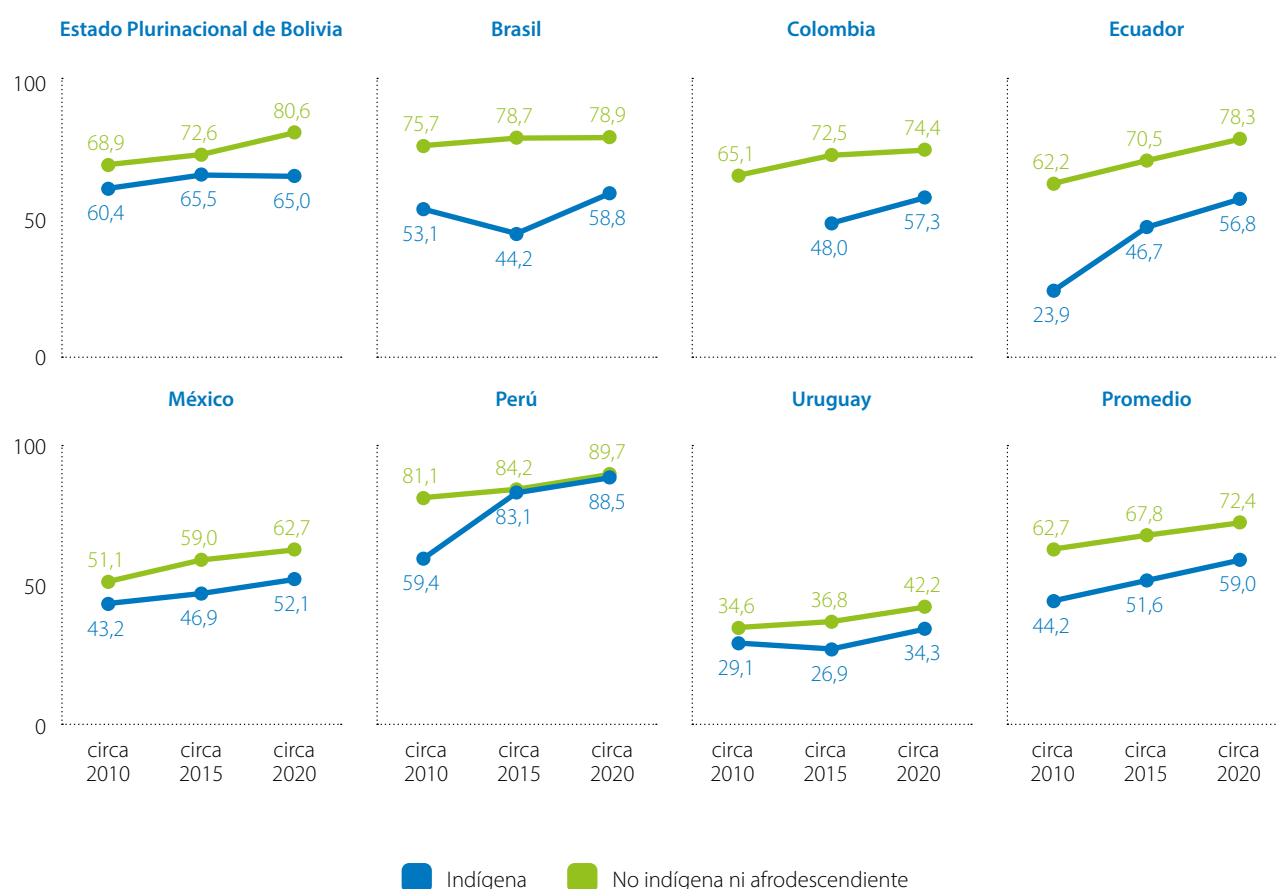
En algunos países, las brechas continúan en aumento: se amplía la diferencia entre varones y mujeres, a favor de

estas últimas, por ejemplo, en las zonas rurales de Chile y en las zonas urbanas de Panamá.

Este escenario heterogéneo y complejo revela los desafíos que están aún pendientes para garantizar condiciones equitativas de acceso, tránsito y finalización en la educación primaria y secundaria para varones y mujeres, cuya mejora requiere de la comprensión de los factores que inciden en estos comportamientos en cada uno de los contextos que están representados en la **figura 2.16** (Hernández y Alcaraz, 2018; Miranda, 2019). Factores como la maternidad adolescente afectan especialmente a las mujeres (Monrroy Pardo, 2019), mientras que la necesidad de una salida temprana al mercado laboral y el rechazo a las normas de la cultura escolar afecta más a los varones (Rodríguez y Blanco, 2015).

La población indígena también es un grupo que presenta altos niveles de exclusión educativa, representada en la **figura 2.17** por el indicador de

Figura 2.17. Tasa de finalización de secundaria alta (ODS 4.1.2), según población indígena y no indígena ni afrodescendiente (en porcentajes). Países de América Latina. Circa 2010, 2015 y 2020



Nota: Los valores circa 2010 son del 2010, excepto para el Estado Plurinacional de Bolivia y Brasil (2011). Los valores circa 2015 son del 2015, excepto para México (2016). Los valores circa 2020 son del 2019, excepto para México (2018).

Fuente de datos: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Banco de Datos de Encuestas de Hogares.

Recuadro 2.4**La inclusión de la población con discapacidad**

El cumplimiento de las metas del ODS 4 requiere la superación de las barreras de acceso a la educación de calidad que hoy afectan a la población con discapacidad. La región muestra aún enormes desafíos para garantizar condiciones adecuadas. Por ejemplo, en promedio, los adolescentes de entre 12 y 17 años con discapacidad tienen 10% menos de probabilidades de asistir a la escuela que los que no tenían ninguna discapacidad, además de que aún persisten percepciones erróneas y segregación, sumado a la necesidad de cambios estructurales en la organización de la enseñanza, los planes de estudios, las estrategias de enseñanza y aprendizaje, y las condiciones edilicias y de infraestructura, por solo mencionar algunos aspectos (UNESCO, 2020e).

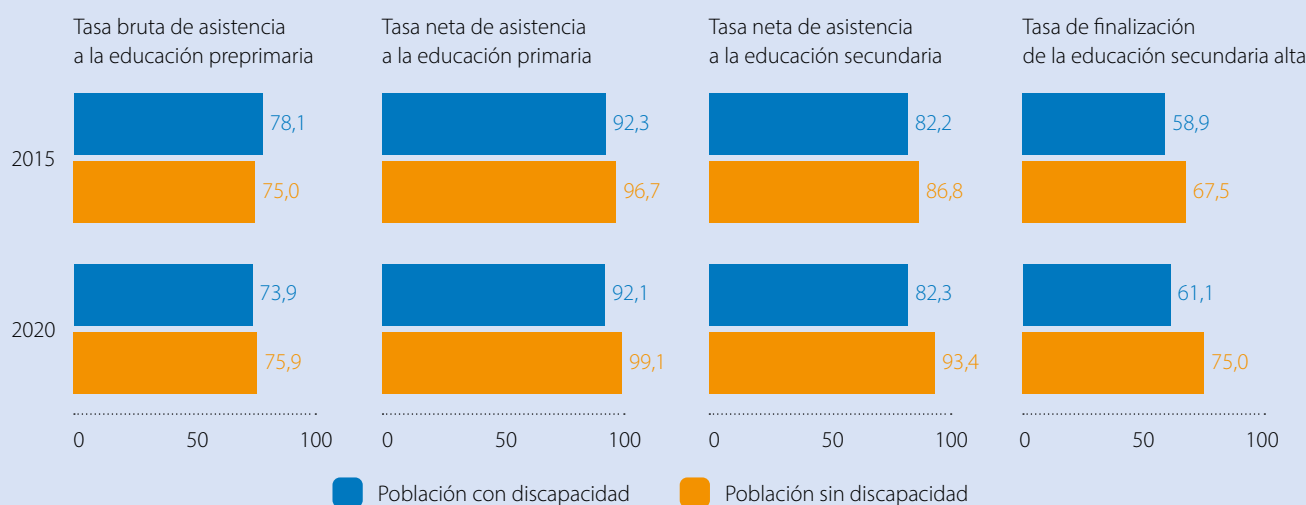
Un aspecto preocupante es la existencia de una ampliación de las brechas de acceso a la educación preprimaria y la educación secundaria de la población con discapacidad. Si bien solo un conjunto reducido de países dispone de información, las estimaciones que se pueden obtener sobre ellos muestran que, entre 2015 y 2020, el acceso de la población con discapacidad prácticamente no se ha modificado. Al haberse dado un incremento de la asistencia de la población sin discapacidad, las diferencias se agrandan. Por ejemplo, si en este

conjunto de países las diferencias promedio de acceso eran de 8,6 puntos porcentuales en 2015 para la secundaria alta, esta diferencia se incrementó a casi 14 puntos en 2020 (figura 2.18).

Estos datos alertan sobre el retroceso reciente que podría estar manifestándose en la región en torno a la inclusión de población con discapacidad. Revertir esta tendencia y fortalecer las oportunidades de inclusión constituye una tarea insoslayable para lograr avanzar hacia una real universalización de la educación de calidad que impulsa el ODS 4.

A este escenario preocupante se suma el impacto de la pandemia de la COVID-19, que ha exacerbado las condiciones previas de exclusión. La población con discapacidad se encuentra expuesta a mayores riesgos directos de impacto de la pandemia (mayor probabilidad de contagios, mayores riesgos de afectación física y de mortalidad por la COVID-19 o complicaciones derivadas) e indirectos, lo que afecta diferentes dimensiones de su desenvolvimiento cotidiano e inserción social (ONU, 2020). Entre ellas, en el campo educativo, la población con discapacidad tiene menos probabilidades de beneficiarse de las propuestas de educación a distancia, y ha habido una escasez de políticas orientadas a facilitar la accesibilidad a la continuidad de los aprendizajes para la población con discapacidad (UNESCO OREALC y UNICEF, 2022).

Figura 2.18. Indicadores de asistencia y finalización para la población con discapacidad. Países de América Latina. Circa 2015 y 2020



Nota: Los valores son promedios simples de los países con información disponible para el período: Chile (2015-2017) y México (2016-2020). Para las estimaciones de primaria y secundaria se incluye Costa Rica y Perú (2015-2019). En estos valores utilizados para el cálculo de los promedios, los datos de la población con discapacidad de Costa Rica y de Perú para secundaria alta se basaron en una muestra de menos de 150 casos.

Fuente de datos: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Banco de Datos de Encuestas de Hogares.

tasa de finalización de la educación secundaria alta. En el promedio de países para los que se dispone de información, el porcentaje que logra finalizar el nivel educativo es del 59% para la población indígena, y del 72,4% para la población no indígena ni afrodescendiente. Esta brecha de 13,4 puntos porcentuales dimensiona los desafíos pendientes de equidad para estos grupos.

La tendencia en el tiempo ha estado marcada, en promedio, por la reducción de las brechas: estas diferencias eran de 16,2 puntos porcentuales en 2015 y de 18,5 puntos en 2010. En el conjunto de países analizados, Perú es el único caso que ha logrado niveles de paridad entre la población indígena y no indígena, gracias a un marcado salto de inclusión entre 2010 y 2015. En el resto de los países las brechas persisten, con variada intensidad. En cambio, en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, la tasa de finalización prácticamente no ha mejorado en la población indígena entre 2015 y 2020, mientras que mejoraba la situación de la población no indígena, lo que sigue ampliando las brechas de inequidad. Las situaciones de mayor disparidad las presentan Brasil, Ecuador y Colombia, países que a la vez poseen un porcentaje alto de población indígena.

En el análisis de cada situación, expresado en variables dicotómicas, no debe dejar de tenerse en cuenta el desafío que implica la identificación y la atención de aquellas poblaciones que están afectadas por diferentes situaciones de exclusión entrecruzada o múltiple, como puede ser el caso de las mujeres indígenas de zonas rurales. La Base de Datos sobre la Desigualdad en la Educación en el Mundo (WIDE) del GEMR (2013) dispone de información con desagregaciones combinadas, lo que permite profundizar en esta caracterización.

Trayectorias por la educación primaria y secundaria

Los sistemas educativos de la región organizan los programas educativos en una progresión anualizada, que puede verse interrumpida cuando no se alcanzan los objetivos esperados para el año, situaciones que se expresan en la repitencia, o cuando los estudiantes abandonan de manera transitoria o definitiva. La sobreedad expresa, en un año dado, la acumulación de estas interrupciones en años anteriores para la población escolar, ya que cada una de estas experiencias ha derivado en una inscripción con un año más de edad al mismo año de estudio. El ingreso al sistema educativo con mayor edad a la que

corresponde, según lo que establece la normativa de cada país, también representa una forma de disrupción de estas expectativas de progresión.

El monitoreo de indicadores vinculados con las trayectorias escolares es relevante no solo porque estos expresan las dificultades que atraviesan los estudiantes para completar los niveles educativos. La sobreedad también está asociada con el riesgo de abandono escolar futuro, por lo que constituye una herramienta para la detección temprana de la exclusión (IEU, 2012; UNICEF, UNESCO e IEU, 2012). Por otra parte, la baja eficiencia de los sistemas educativos redundando también en sobre costos que inciden en la disponibilidad de recursos que podrían redirigirse hacia otros fines con mayor impacto positivo en la calidad. Por ello, el indicador ODS 4.1.5 hace foco en el porcentaje de estudiantes que tienen dos o más años de sobreedad, y sus estimaciones se presentan en la [figura 2.19](#).

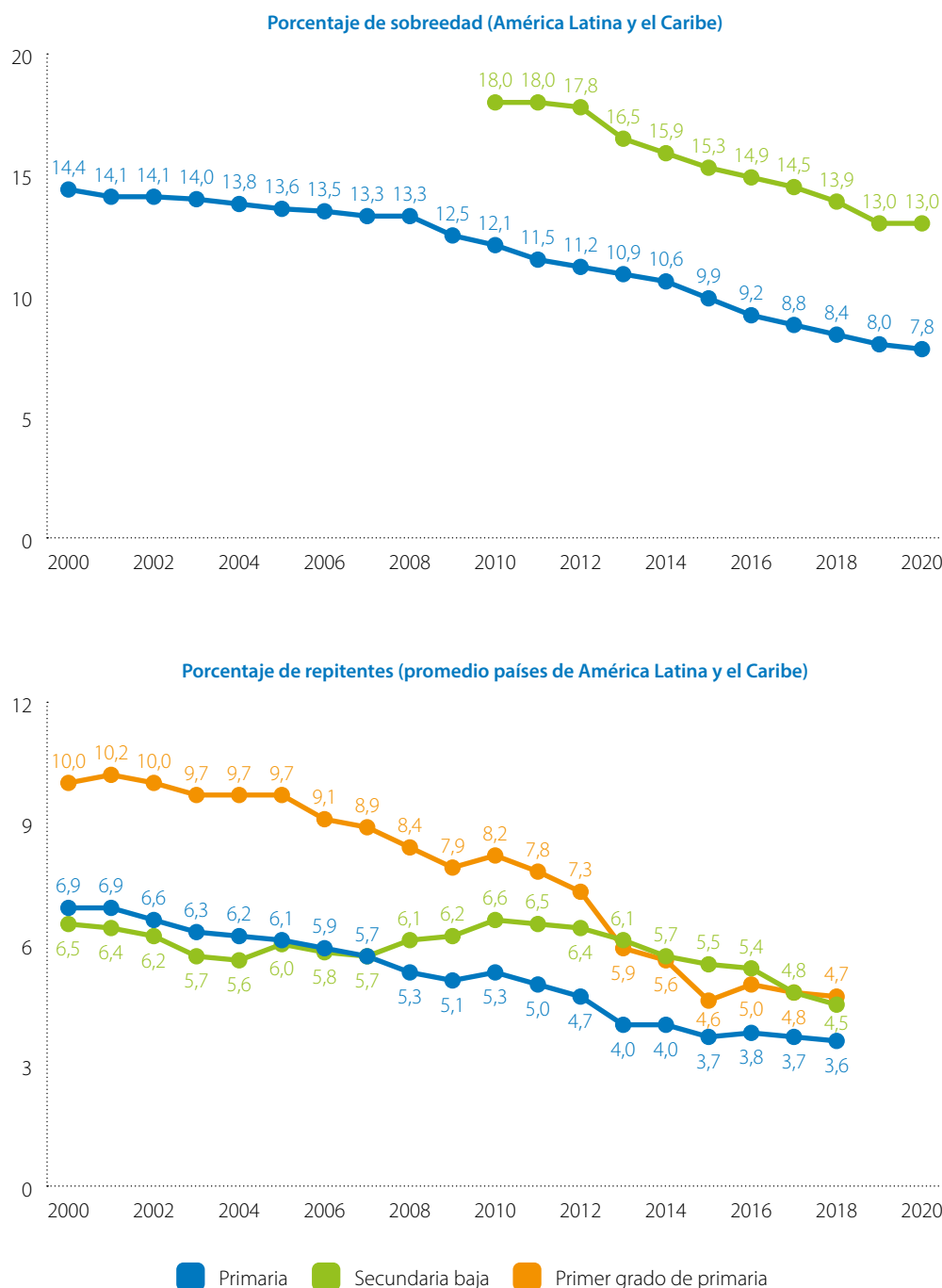
Para 2020, el 7,8% de los estudiantes de educación primaria y el 13,0% de los de secundaria asistían con dos o más años de sobreedad a la escuela; ambos son indicadores presentan una tendencia decreciente intensa en los últimos años. En el caso de la repitencia, el 3,6% de los inscritos en primaria es repitente (4,7%, si se considera solo el primer grado del nivel), y el 4,5% en secundaria baja, en el promedio de países. También son indicadores que perfilan una mejora en los últimos años, de menor intensidad.

La serie de tiempo completa revela que a lo largo de los últimos veinte años ha mejorado sistemáticamente la situación de los estudiantes en relación a la sobreedad. A partir del 2008 en el nivel primario, y desde 2013 en la secundaria baja, el indicador se reduce de manera sostenida en el tiempo.

Esta tendencia es un indicio de que las condiciones de tránsito por el nivel han mejorado en forma sustantiva. Ello está directamente vinculado con la disminución de la repitencia, que se caracteriza a partir del promedio simple de información disponible para algunos países.

En el nivel primario, la reducción intensa y sostenida de la sobreedad se asocia con una caída de la repitencia. Esta mejora en las trayectorias es mayor en los primeros años del nivel, cuando históricamente las tasas de repitencia eran muy altas. Para el conjunto de 21 países para los que se dispone de información, el porcentaje de estudiantes repitentes disminuyó del 10% en 2000 al 4,7% en 2018, por lo que se redujo marcadamente la brecha con respecto al total de la primaria.

Figura 2.19. Porcentaje de niños y niñas con sobreedad (ODS 4.1.5) y porcentaje promedio de repitentes (en porcentajes). Educación primaria y secundaria baja. América Latina y el Caribe. Años 2000-2020



Nota: Para el promedio simple del porcentaje de repitentes se utilizaron datos de Argentina, Belice, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela. Los datos faltantes de la serie se reemplazaron por proyecciones lineales de datos en años adyacentes. Para el promedio del año 2018 se utilizaron datos del 2017 para El Salvador, San Vicente y las Granadinas, Granada, la República Bolivariana de Venezuela y Perú (primaria), datos del 2016 para Panamá, y 2015 para Uruguay.

Fuente de datos: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Base de datos del IEU, disponible en <https://on.unesco.org/3vnhYT5> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

En el caso de la secundaria baja, el indicador muestra una tendencia decreciente a partir del 2010 en el promedio de países, y se reduce de 6,6% a 3,6%. En este nivel, el ingreso de cohortes de estudiantes de la primaria con menos presencia de sobreedad también incide en la caída de la repitencia.

El período de 2015 a 2020 se caracteriza por el sostenimiento de esta tendencia decreciente en la sobreedad, con una intensidad similar al período anterior: reducción de 2,0 puntos porcentuales en primaria y 2,4 puntos en secundaria baja.

En el caso de la repitencia, el último quinquenio se caracteriza por un detenimiento de la caída en primaria, para el promedio de países analizados. Los valores han sido relativamente estables en los años bajo estudio, lo que da cuenta de que no han mejorado las trayectorias. Es esperable que la sobreedad continúe disminuyendo

en años posteriores a la estabilización de la repitencia.⁹ En cambio, en secundaria se observa una aceleración de la mejora del indicador: entre 2015 y 2018, el porcentaje de repitentes cayó un punto porcentual en el promedio de países, que es la reducción más alta observada en el período.

Al analizar la situación por país (figura 2.20), puede reconocerse que la sobreedad es un problema importante en varios sistemas educativos de la región,

⁹ Los estudiantes adquieren sobreedad principalmente a través de experiencias de repitencia, aunque también por ingreso tardío o abandono temporal. Los estudiantes pueden haber experimentado situaciones de repitencia en cualquier momento de su trayectoria. Por lo tanto, una cohorte de estudiantes con sobreedad en 2020 puede estar relacionada con los niveles de repitencia observados en todos los años anteriores desde el inicio de su escolaridad. Por ello, en determinado año, la sobreedad puede disminuir como efecto de una caída en la repitencia manifestada algunos años antes.

Recuadro 2.5

Las trayectorias escolares en el contexto de la pandemia de la COVID-19

Los modos en que los países han respondido a la crisis educativa ocasionada por la pandemia de la COVID-19 han trastocado las bases que configuran las trayectorias escolares y, por lo tanto, los supuestos que sustentan a los indicadores educativos que las representan.

La mayoría de los países ha optado por concentrar o reducir los contenidos de enseñanza en determinadas áreas prioritarias (principalmente lectura, escritura y literatura, matemáticas, estudios sociales y ciencias naturales), y reorganizar o flexibilizar los criterios de evaluación y acreditación de los niveles educativos (UNESCO e IIPE, 2021; UNESCO y otros, 2021). Estos cambios en la enseñanza y evaluación pueden impactar en los procesos de acreditación del año de estudio y de promoción.

Por lo tanto, si bien aún no se dispone de información regional comparable, es posible prever que los indicadores de trayectorias han sido afectados por las decisiones de política excepcionales que se adoptaron en este contexto. Por ejemplo, en algunos casos en los que se han implementado medidas de promoción automática, flexibilización o de postergación de definiciones de promoción, los indicadores podrían mejorar

excepcionalmente durante 2020 como consecuencia de estas medidas.

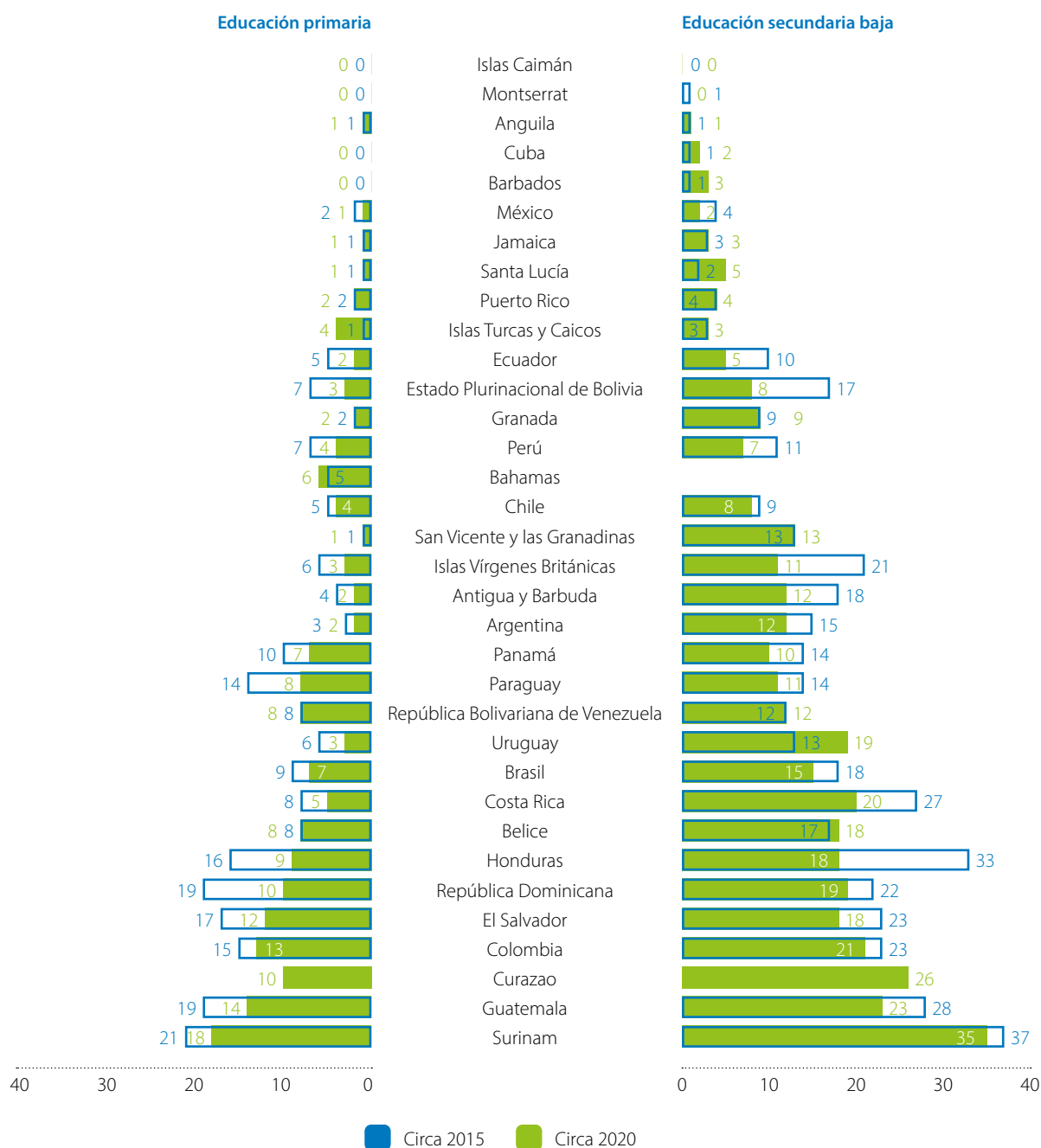
En otros casos puede manifestarse un incremento abrupto del porcentaje de repitentes y, en consecuencia, de la sobreedad, como expresión de las dificultades que se les han presentado a los estudiantes para seguir las propuestas de enseñanza y responder a los requisitos de acreditación.

Por lo tanto, el análisis de las trayectorias escolares en este período va a demandar una lectura más contextualizada de los datos, que contemple las decisiones adoptadas por cada país en la regulación de las trayectorias, y de qué manera pueden impactar en las tendencias.

Este contexto trajo consigo nuevas demandas de información para enfrentar los desafíos que emergieron, que incidieron en los sistemas de información, e implicaron cambios en los modos de medir procesos educativos usuales como la asistencia, la promoción y el aprendizaje (UNESCO OREALC, 2021g) que impactan en los datos.

El monitoreo de estos indicadores después de la pandemia requerirá abrir la discusión sobre el valor de los indicadores estadísticos clásicos para captar estos fenómenos complejos nuevos, o nuevas formas de concebir a los indicadores tradicionales, que requieren repensar la manera en que se miden las trayectorias y de los aprendizajes dentro del sistema educativo.

Figura 2.20. Porcentaje de niños y niñas con sobrepeso (ODS 4.1.5) (en porcentajes). Educación primaria y secundaria baja. Países de América Latina y el Caribe. Circa 2015-2020



Nota: Los valores circa 2015 corresponden a 2015, excepto para Montserrat en secundaria baja (2016). Los valores circa 2020 corresponden a 2020, excepto para Anguila, Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Islas Caimán, Jamaica, México, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Uruguay y Montserrat para primaria (2019), Granada, Islas Turcas y Caicos, Puerto Rico y Montserrat para secundaria baja (2018), y la República Bolivariana de Venezuela (2017). Los valores de Anguila y Paraguay 2015 en educación primaria y en educación de secundaria baja, y de Panamá en secundaria baja del 2015, se estimaron a partir de proyecciones lineales de datos en años adyacentes.

Fuente de datos: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Base de datos del IEU, disponible en <https://on.unesco.org/3vnhYT5> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

especialmente en Centroamérica. Mientras que, en otros casos, la asistencia con rezago es casi nula, situación que se concentra en los países del Caribe.

A pesar de estas diferencias, puede reconocerse que la mejora en el indicador es generalizada, ya que casi todos los países analizados muestran una caída en el período. Ha habido mejoras sustantivas, sobre todo en secundaria baja. Los casos de Honduras, Costa Rica, el Estado Plurinacional de Bolivia y las Islas Vírgenes Británicas son los ejemplos más destacados. Estas mejoras dan cuenta de una fuerte reducción de la repitencia en estos niveles educativos.

Por otro lado, puede reconocerse que no hay una relación directa en la sobreedad entre niveles educativos. La sobreedad en secundaria baja es superior a la de primaria, lo que resulta lógico, ya que, salvo casos excepcionales como las experiencias de aceleración, los estudiantes acarrean la condición de sobreedad durante toda su escolaridad. Por este motivo, frente a similares valores en la educación primaria, la situación en secundaria baja puede ser muy diferente.

Estas variaciones expresan la particular forma que asumen las trayectorias educativas en cada uno de los países de la región, y cuáles son los niveles educativos y los años de estudio en que se concentran las mayores dificultades, que en ocasiones se presentan como cuellos de botella que reducen las oportunidades de acceso, permanencia, progreso y aprendizaje.¹⁰

Las principales políticas educativas entre 2000 y 2015

En este capítulo se complementa el análisis de tendencias de los indicadores con una caracterización integral y multidimensional de las políticas, esquema que se reproduce también en los capítulos siguientes. En este caso, esta sistematización es referida a la inclusión y la equidad educativa (UNESCO, 2020e). Aquí se analizan los esfuerzos de los gobiernos y sociedades en torno a la educación de la primera infancia; la mejora de las trayectorias educativas en el nivel primario; el acceso y la equidad en el nivel secundario y los programas

integrales que se han generado para combatir distintos tipos de desigualdades y garantizar el derecho a la educación de poblaciones históricamente excluidas. Primero, se introduce una mirada de más largo plazo de las tendencias de políticas educativas, para situar luego el período específico entre 2015 y 2021.

Un tema central en la agenda educativa desde comienzos del siglo XXI ha sido el desarrollo de nuevas oportunidades para la primera infancia (UNESCO y WCECCE, 2010). Hacia el 2015 los países de América Latina y el Caribe ya contaban con programas de desarrollo y educación de la primera infancia de larga data, y pocos países de la región carecían aún de políticas nacionales en ese momento. Cuba es reconocido mundialmente por su programa universal orientado a la familia: Educa a Tu Hijo, así como Jamaica por sus servicios integrales de desarrollo de la primera infancia —incluidos los servicios de apoyo para la crianza— a través de una gobernanza bien coordinada que se remonta a la década de 1990. Por su parte, Colombia se destaca por su estrategia de política nacional integral De Cero a Siempre, con su modalidad intercultural iniciada en 2012 que permite una adaptación local de las líneas de acción, favoreciendo un mejoramiento de la calidad concebido desde las voces y prácticas locales de comunidades e identidades diversas.

Basándose en lo establecido en la Convención Internacional de los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1989, los países de América Latina y el Caribe han ido avanzando en el despliegue de marcos legales y políticas públicas para priorizar a la primera infancia en el ejercicio y cumplimiento de sus derechos. Cabe mencionar, a modo de ejemplo, la Política Nacional de Educação Infantil de Brasil, destinada a garantizar el derecho a la educación de niñas y niños de 0 a 6 años implementada desde 2006 (Ministério da Educação y Secretaria de Educação Básica de Brasil, 2006).

Tanto para el nivel preprimario como para la educación secundaria, los marcos legales de la educación fueron una pieza central del nuevo ensamble de políticas para la expansión del derecho a la educación (UNESCO, 2014). Los indicadores temáticos para el seguimiento del ODS 4 incluyen una dimensión específica relacionada con los marcos normativos, aquella relacionada con el monitoreo de los años de obligatoriedad y gratuidad del sistema educativo.

El modo en que cada país define la gratuidad y obligatoriedad de los distintos niveles educativos se

¹⁰ El concepto de *cuello de botella* se toma del marco metodológico de la Iniciativa por los Niños Fuera de la Escuela. El concepto remite a la existencia de ciertas etapas de la escolarización en que se intensifican los procesos de exclusión, que suelen visibilizarse a través del incremento de los indicadores de repitencia o abandono en ciertos años de estudio. El informe regional para América Latina y el Caribe de la Iniciativa analiza los principales cuellos de botella asociados a la exclusión (UNICEF, UNESCO e IEU, 2012).

asocia con la generación de condiciones favorables al cumplimiento del ODS 4. Los indicadores ODS 4.1.7 y ODS 4.2.5 ponen en foco información para el monitoreo de esta dimensión.

La **figura 2.21** permite reconocer dos claros ciclos de expansión de los marcos del derecho a la educación en la región: el período de 2001 a 2011 ha estado signado por un incremento sostenido de los años de obligatoriedad en la educación primaria y secundaria, pasando de 9,1 a 10,3 años en promedio. Por su parte, entre 2005 y 2013 se concentra la ampliación de la obligatoriedad y gratuidad de la educación preprimaria. El marco temporal que abarca este informe de monitoreo, que corresponde a los años 2015 a 2021, está signado por una marcada estabilidad, en estos años prácticamente no se han modificado estas tendencias.

En lo que respecta a la educación primaria y secundaria, si bien la mayoría de los países alcanzan a garantizar 11 años de educación gratuita y obligatoria, en algunos aún no se alcanzan a garantizar 9 años, especialmente en el Caribe.

El escenario en la educación preprimaria es aún más diverso, con 20 países que no definen ningún año de obligatoriedad en el nivel, y otros 7 que establecen solo un año. La situación es tan diferente que hay 12 países que no incluyen ningún año de educación preprimaria gratuita en sus sistemas educativos, mientras que otros 11 ofertan tres años gratuitos del nivel (**figura 2.22**).

En conjunto con la expansión de la obligatoriedad, las políticas para fortalecer el acceso y la permanencia de los sectores más desfavorecidos de la población fueron parte de un gran giro social de los sistemas educativos desde los años noventa (Reimers, 2001). La aparición de políticas compensatorias con potentes recursos públicos fue la primera expresión visible de esta ruptura de la homogeneidad histórica de la oferta educativa, abordando las desigualdades de origen de los estudiantes. La cuestión social, étnica y cultural irrumpió en las discusiones de política educativa como parte de una ola de expansión de los derechos y los recursos para garantizarlos (Rivas, 2015).

El surgimiento de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) fue una bisagra clave entre las políticas de redistribución económica y la creación de incentivos económicos para asistir a la escuela. Programas como Bolsa Familia en Brasil (reemplazado por el programa Auxilio Brasil en 2021), Progresa en México (luego reemplazado por el programa

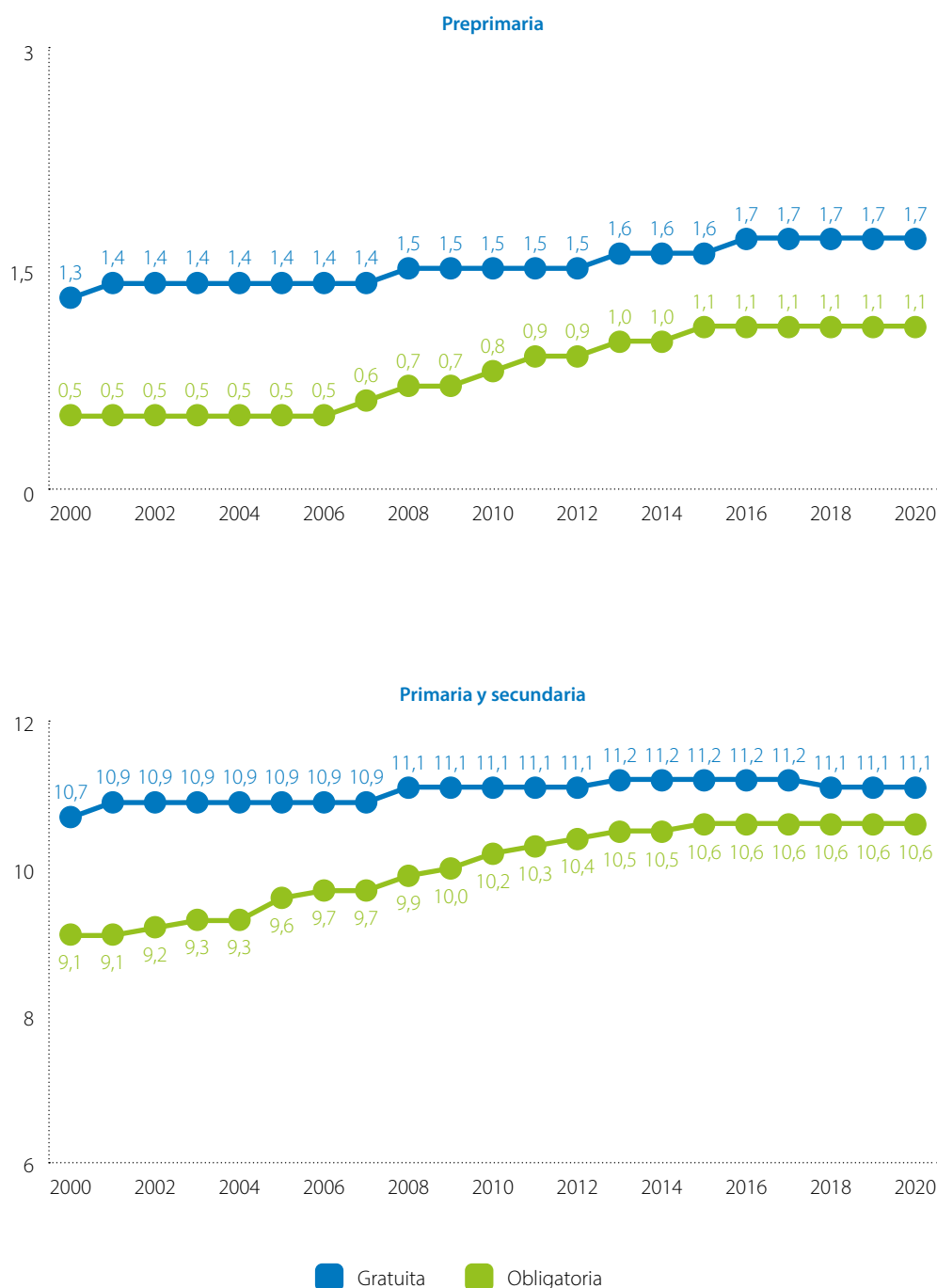
Oportunidades), Familias en Acción en Colombia, Chile Solidario, la Asignación Universal por Hijo en Argentina, Juntos en Perú, el Progresando con Solidaridad de República Dominicana o el Bono de Desarrollo Humano del Ecuador son ejemplos de un crecimiento exponencial de las transferencias condicionadas a los sectores más pobres de la población (Fiszbein y Schady, 2009; CEPAL, 2011). Se calcula que, en 2011, los PTC cubrían al 20% del total de la población, con un costo que rondaba el 0,4% del PIB regional (Cecchini, 2014).

También surgieron políticas de becas para los estudiantes de más bajos recursos, tanto para la educación secundaria como para el acceso a la universidad. Los programas de alimentación basados en la escuela fueron otra política redistributiva que cobró fuerza en un contexto de crecimiento económico. Por ejemplo, el Programa Nacional de Alimentación Escolar de Brasil logró una llegada masiva a todo el sistema educativo (Ministerio da Educação, 2018).

En este contexto hicieron su aparición nuevos programas de políticas educativas compensatorias. Por ejemplo, Chile sancionó la Ley de Subvención Escolar Preferencial para destinar más recursos a las escuelas que incluyeran alumnos de menor nivel socioeconómico, cambiando los incentivos en un modelo de financiamiento basado en la demanda. Esta política parece haber mejorado los aprendizajes de las escuelas más vulnerables (Irrarrazabal y otros, 2012; Raczynski y otros, 2013). En México, se lanzó el programa Escuelas de Calidad, destinado a las escuelas con bajos recursos, que se combinó luego con el Programa Emergente para Mejorar el Logro Educativo. En Colombia, el plan Todos a Aprender comenzó en 2012 en las escuelas con bajos resultados en las pruebas SABER. Las escuelas recibieron materiales didácticos y el apoyo de docentes tutores seleccionados por sus logros destacados en la enseñanza. En Argentina, el Programa Integral para la Igualdad Educativa generó recursos y apoyo adicional para las escuelas en contextos más vulnerables.

Estas acciones se combinaron con políticas destinadas a las poblaciones rurales con fortalecimiento de la educación intercultural bilingüe (UNICEF, 2008) y con la mejora de la trayectoria educativa de los estudiantes (Del Bono y otros, 2017). En Colombia y Uruguay, los programas La Escuela Busca al Niño (Calvo, Ortiz y Sepúlveda, 2009) y Maestros Comunitarios (ANEP, 2013) brindaron apoyo adicional a los estudiantes de bajos recursos asistiendo directamente a sus hogares.

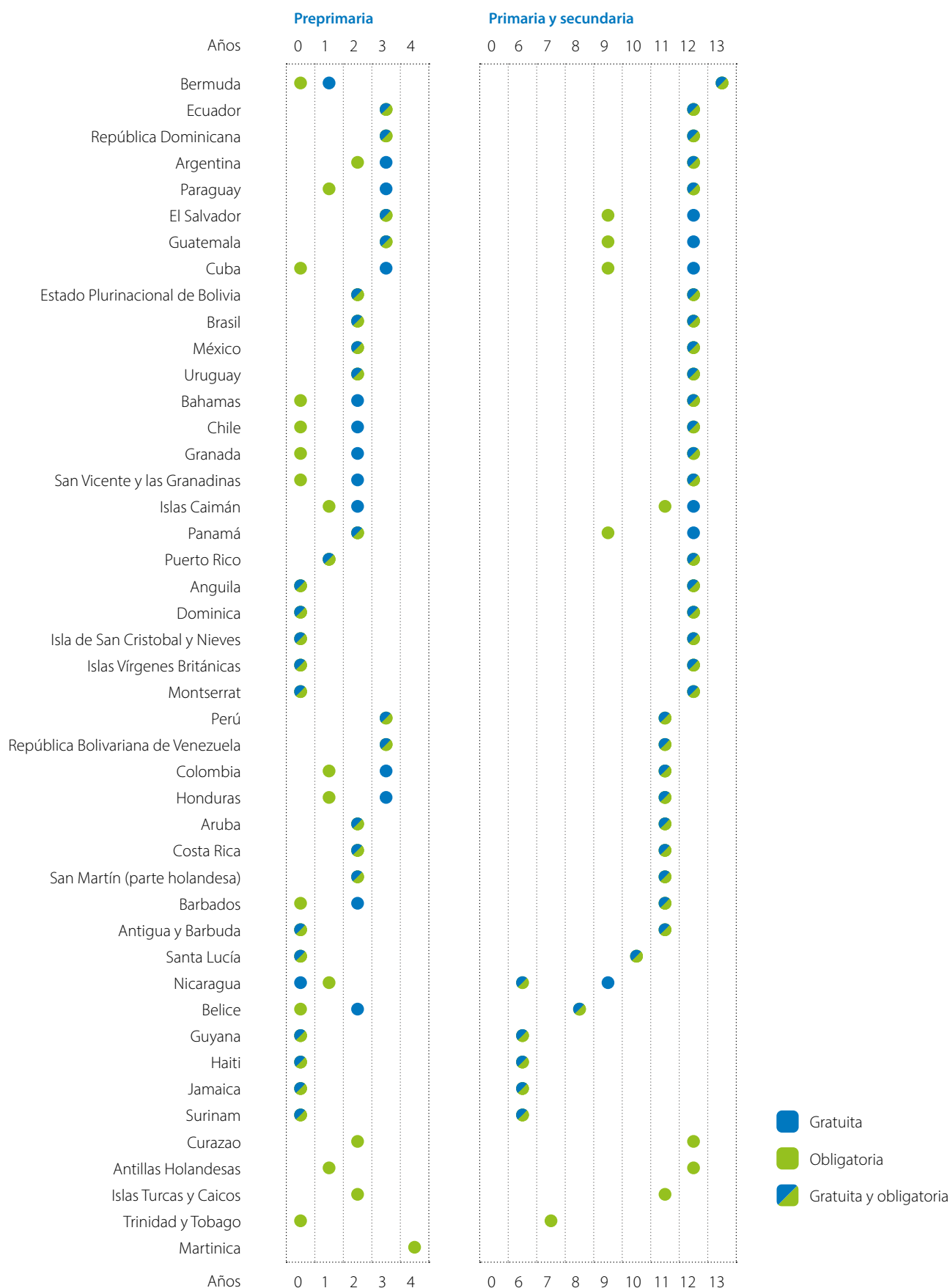
Figura 2.21. Promedio de años de educación gratuita y obligatoria para la educación preprimaria (ODS 4.2.5), y educación primaria y secundaria (ODS 4.1.7) (en años promedio). Países de América Latina y el Caribe. Años 2000-2020



Nota: Para el promedio simple de años de educación obligatoria se utilizaron datos de Anguila, Argentina, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Bermuda, el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Isla de San Cristóbal y Nieves, Islas Caimán, Islas Vírgenes Británica, Jamaica, México, Montserrat, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela. Para los años de educación gratuita, se contó además con datos de Antigua y Barbuda, Antillas Holandesas, Curazao, Islas Turcas y Caicos, República Dominicana, San Martín (parte holandesa), y Trinidad y Tobago. Los datos faltantes de la serie se reemplazaron por proyecciones lineales de datos en años adyacentes.

Fuente de datos: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Base de datos del IEU, disponible en <https://on.unesco.org/3vnhYT5> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

Figura 2.22. Total de años de educación gratuita y obligatoria para la educación preprimaria (ODS 4.2.5), y educación primaria y secundaria (ODS 4.1.7) (en total de años), por país. Año 2020



Fuente de datos: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Base de datos del IEU, disponible en <https://on.unesco.org/3vnhYT5> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

Muchas de estas políticas se combinaron y reforzaron con el apoyo de actores de la sociedad civil. Algunos programas ya históricos en la región lograron profundas transformaciones pedagógicas en contextos de alta vulnerabilidad mediante alianzas entre el Estado y las organizaciones sociales. Las Redes de Tutoría en México (Elmore, 2016) y Escuela Nueva en Colombia (McEwan, 1998) son ejemplos de políticas que alcanzaron una escala masiva con altos niveles de continuidad e innovación.

La protección de la trayectoria educativa de los estudiantes ha sido otro eje que cambió drásticamente en las últimas dos décadas en la región. Algunos estudios indican que la repetición en América Latina alcanzaba al 30,9% de los estudiantes de nivel primario a fines de los años 1980, remarcando un problema histórico que afectaba a los sectores más vulnerables de la población (UNESCO y UNICEF, 1993). La repetición es un mecanismo costoso, con alto impacto psicológico que tiende a aumentar las posibilidades de abandono de los estudiantes (Mingat y Sosale, 2001; Pôle de Dakar, 2002; UNICEF, 2015).

La notable disminución de la repetición en el nivel primario ha sido fruto de un conjunto de nuevas políticas y miradas de acompañamiento de la trayectoria educativa de los estudiantes. En particular, varios países de la región avanzaron en la primera década del siglo XXI en la consolidación de nuevos esquemas de promoción asistida o por ciclos, la integración del ciclo alfabetizador de primer y segundo grado y la consolidación de creencias más generalizadas en los docentes para combatir la repetición con estrategias de enseñanza en aulas heterogéneas (Estrada, 2020).

La educación secundaria también fue un eje de constante participación en las agendas de política educativa. Durante la década del 2000, la mayor parte de los países avanzó en esquemas reparativos de expansión del acceso a la educación, creando nuevas escuelas, otorgando más becas y apoyos a los estudiantes de sectores más desfavorecidos y reduciendo los sistemas históricos de exclusión como exámenes de ingreso y otros requisitos selectivos. En algunos casos, se avanzó también en una segunda generación de reformas de la educación secundaria, que incluyeron la revisión del régimen académico de promoción y evaluación, la creación de profesores por cargo para concentrarse en una sola escuela o la extensión del tiempo escolar con nuevas propuestas curriculares más cercanas a la vida de los jóvenes (Acosta y Terigi, 2015; Rivas, 2015).

Las tendencias de política 2015-2021

El avance, muy dispar entre los países pero firme en su conjunto, de las políticas hacia una mayor inclusión, equidad y justicia socioeducativa continuó su marcha en el período analizado en mayor detalle en este informe. El enfoque de derechos impulsó más importantes instancias de reconocimiento de los sectores invisibles y marginalizados dentro y fuera del sistema educativo. Sin embargo, la mayor limitación fiscal que experimentó la región hizo que sea más difícil sostener la expansión de las políticas y los fuertes recambios de las autoridades de los gobiernos causaron dosis adicionales de fragilidad a la continuidad de las acciones.

Durante el período de 2015 a 2021, la educación para la primera infancia (EPI) se expandió a nivel global, hecho probablemente vinculado con el lugar que ocupa en el ODS 4 de la Agenda 2030. Algunos países lograron reenfocar sus esfuerzos históricos en esta dirección.

Por ejemplo, El Salvador tiene un largo recorrido de EPI que se remonta a 1941, y un proceso reciente comprometido con la consolidación de la actividad estatal a través de la Política Nacional de Apoyo al Desarrollo Infantil Temprano «Crecer Juntos» de 2021 (Despacho de la Primera Dama de la República, 2021). Costa Rica estableció la Ley general de Centros de Atención Integral en 2000 y en 2018 lanzó una Red de Cuidado y Desarrollo Infantil para unir los esfuerzos del Patronato Nacional de la Infancia (PANI), la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral (CEN-CINAI) del Ministerio de Salud, el Instituto Mixto de Ayuda Social y el Ministerio de Educación, con vistas a dotar de mayor integralidad e intersectorialidad a los programas y servicios de desarrollo infantil (Instituto Mixto de Ayuda Social de Costa Rica, 2018). Jamaica (ver [recuadro 2.7](#)) y Chile avanzaron en políticas integrales con amplio desarrollo previo.

La formación docente es una línea de política pública que ha tenido relevancia en algunos casos, ya sea mediante capacitaciones a docentes parvularios como en Ecuador, programas de formación continua como en Brasil, o cursos de especialización en atención a la diversidad como en El Salvador. Como estrategia de mejora, México inició una profesionalización de sus educadores de preprimaria a través de licenciaturas en educación inicial (nivel educativo previo al preescolar para niñas y niños entre los 0 y 3 años). Cuba, con altos índices de profesionalización, lanzó una evaluación nacional del impacto de la formación

Recuadro 2.6**Resultados de la encuesta**

En análisis de la encuesta a especialistas en la región (véase el Anexo metodológico, p. 216) muestra que las políticas destinadas a la inclusión y la equidad educativa han mantenido su relevancia media en el período de 2015 a 2021 (**figura 2.23**). En relación con las acciones para ampliar el acceso a la educación inicial, los expertos consultados indican que ha sido un tema con gran presencia en la agenda: el 69% de los encuestados destacó que se trató de un tema relevante en sus países.

Las acciones para ampliar el acceso a la educación secundaria también han sido un tema de peso: el 59% considera que se trata de un eje relevante; no obstante, solo el 19% considera que estas acciones han sido intensas. A diferencia de las políticas destinadas a la educación inicial, el acceso a la educación secundaria parece haber sido un tema menos relevante en los países: el 24% de los encuestados consideró que las acciones para ampliar el acceso a la educación secundaria no habían sido relevantes (frente al 13% en lo referido al nivel inicial).

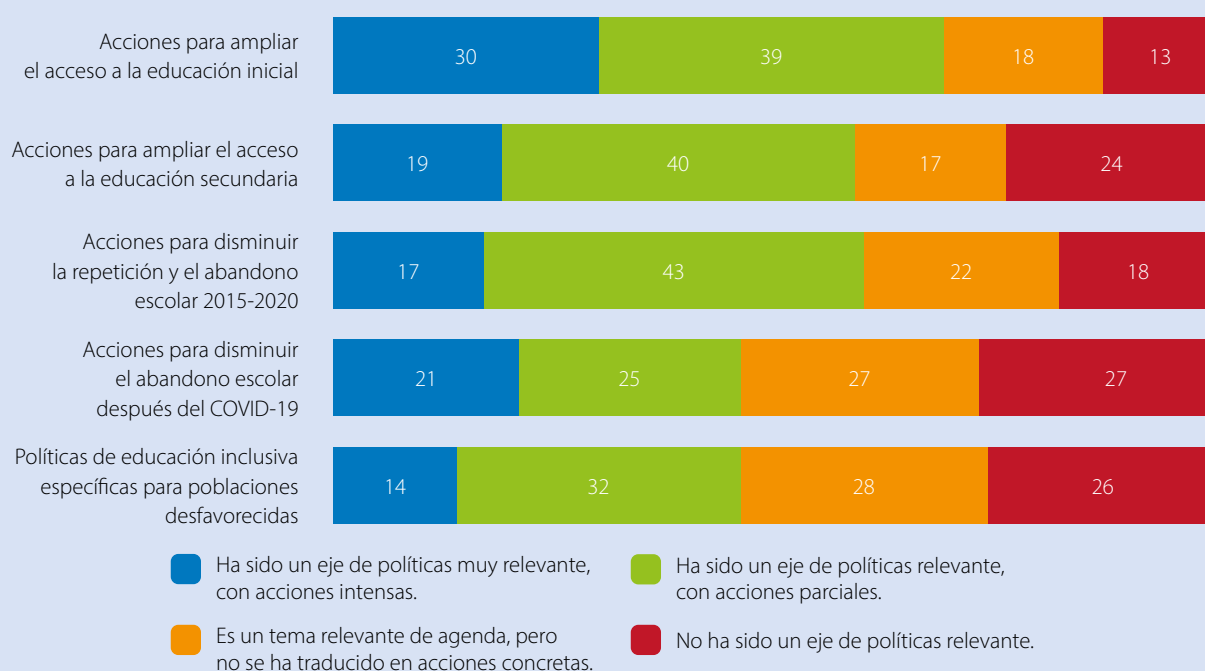
Las acciones para disminuir la repetición y el abandono escolar de 2015 a 2021 han sido un tema

que parece tener una presencia más intermedia: solo el 17% de los expertos indicaron que hayan existido acciones intensas en sus países. En cambio, el 43% indicó que existían acciones parciales.

Las políticas específicas del período posterior a la pandemia para reducir el abandono escolar parecen haber ocupado un lugar intermedio en las agendas de los países. Los expertos se han dividido en distintas posiciones: el 21% indicó que había sido un tema de acciones intensas, 25% señaló que existieron acciones parciales y 54% indicó que no habían existido acciones concretas o no había sido un tema relevante (la encuesta fue realizada entre julio y agosto de 2021).

En lo que se refiere a las políticas de educación inclusiva específicas para poblaciones desfavorecidas, solo el 14% de los encuestados considera que se trataba de un eje relevante con acciones intensas en sus países, mientras que 32% expresó que existieron acciones parciales. Esto indica que se trató de un tema de menor relevancia en comparación con otras cuestiones de política educativa consultadas en la encuesta: el 54% de los expertos indicó no se habían presentado acciones relevantes en sus países en esta temática.

Figura 2.23. Relevancia de los ejes de política por tema de acuerdo a los especialistas en los países de la región (en porcentajes de respuestas por categoría de relevancia)



Fuente de datos: UNESCO OREALC. Encuesta de consulta a expertos para el Informe Regional de Monitoreo ODS4-Educación 2030, 2021.

Recuadro 2.7**La educación para la primera infancia en Jamaica**

Jamaica ha logrado una coordinación integral al formar una comisión multisectorial de salud, trabajo y educación, que trabaja, en conjunto con un grupo de académicos y expertos de la sociedad civil, para el desarrollo y la gestión de programas y servicios para la niñez desde la etapa prenatal hasta los 8 años (The Early Childhood Commission, 2021). Con el objetivo de mejorar el desarrollo profesional de los docentes, Jamaica ofrece cada año un congreso sobre educación y cuidado de la primera infancia. Además, en 2019 se introdujo una regulación en materia de estándares de calidad, con la idea de discontinuar aquellos programas de EPI que no se ajustarán a ellos. Aunque esto no parece

haber redundado en el cierre de ninguna política pública, esta regulación estimuló la participación y el compromiso de los actores involucrados con vistas a lograr una mejora en términos de calidad. Entre sus iniciativas específicas, Jamaica está dando mayor espacio al aprendizaje a través del juego en la EPI, tras haber lanzado en 2019 un manual de juegos para maestros y establecer un evento anual denominado «Play Day JA» (Tortello, 2020). Por otro lado, cabe aquí mencionar la estrategia jamaíquina basada en la evidencia de las neurociencias: Brain Builder, destinada a la niñez de 0 a 3 años. Durante la pandemia de la COVID-19, Jamaica implementó vías de comunicación innovadoras, como Whatsapp, televisión y radio, un sitio web dedicado a ofrecer materiales listos para imprimir, además de apoyar actividades comunitarias, «I Spy» (Tortello, 2020; The Early Childhood Commission of Jamaica, 2021).

laboral de los educadores de preprimaria (Ávila, López y Martínez, 2019).

El involucramiento de las familias resulta nodal para el desarrollo infantil, siempre que este no represente un corrimiento del Estado de su responsabilidad como garante de derechos. En esta dirección, tanto el programa cubano Educa a Tu Hijo como el programa panameño Escuelas para Padres y Madres de Familia plantean la meta de que las familias puedan estimular a sus propios hijos, haciendo efectivo el compromiso asumido en la Reunión Regional de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe del 2017 de continuar ampliando los programas de EPI de calidad, en particular para niños y niñas marginados o excluidos, «a partir de una oferta de calidad que promueva el desarrollo integral de niños y niñas, con la participación activa de las familias y comunidades» (UNESCO OREALC, 2017a).

Los avances que muestra la región en términos de marcos legales y de políticas públicas para el cumplimiento de derechos de la primera infancia resultan destacados. La integralidad se ha posicionado como abordaje estratégico para asegurar la protección y el desarrollo infantil (López Rocha, Moyá y Presno, 2019). En 2020, México inició una estrategia política de atención a la primera infancia con vistas a lograr una mayor integración de servicios de protección, salud y nutrición, desarrollo infantil y educación inicial. Con varios puntos en común con la Comisión de Cuidado de la Primera Infancia instalada en 2003 en

Jamaica, el gobierno mexicano conformó una comisión permanente de primera infancia.

Colombia, priorizando a los niños y niñas más vulnerables a través de su Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), ha coordinado la política para la primera infancia con el Ministerio de Educación, enfocándose en la mejora de la calidad y en la adaptación de los programas y servicios a nivel local.

En 2020, Panamá firmó la nueva Ley de Protección Integral a la Primera Infancia y al Desarrollo Infantil Temprano, abarcando el rango etario de 0 a 8 años, y estableciendo como estrategia de política la Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia, que articula en una única red profesional a quienes trabajan en los Centros de Atención Integral de Primera Infancia (CAIPI) y a quienes se desempeñan en los establecimientos preescolares gestionados por el Ministerio de Educación.

El claro descenso de la repetición escolar en el nivel primario se sostuvo en el período analizado con distintas políticas de refuerzo educativo de los estudiantes en riesgo. La incorporación de docentes de apoyo, la extensión de la jornada escolar y el seguimiento de las trayectorias educativas fueron políticas reiteradas en los países de la región. Ejemplo de ello son los casos de la Unidad para la Permanencia, Reincorporación y Éxito Educativo de Costa Rica y el Sistema de Protección de las Trayectorias Educativas del Uruguay (véase el [recuadro 2.8](#)) o el programa Todos Pueden Aprender en la provincia de Formosa, Argentina.

Recuadro 2.8**Sistemas de protección de las trayectorias educativas**

Las iniciativas que buscan la protección de las trayectorias educativas se enfocan en el seguimiento de estudiantes y detectar aquellas situaciones de vulnerabilidad educativa e intervenciones tempranas, con el fin de proteger y acompañar la educación obligatoria a lo largo de la vida escolar y evitar el abandono escolar. El sistema asume la responsabilidad de generar una situación pedagógica de la que todos puedan aprender, creando acciones y estrategias que propendan a entender un sistema educativo integrado, que articule y genere estrategias en el conjunto de niveles educativos, inicial, primario, media inferior y media superior. Esto implica el seguimiento de cohortes, una política interciclo o una política de enlaces entre los distintos niveles educativos, una dimensión territorial y la gestión de la información a través de los sistemas informáticos.

Existen diversas experiencias para evitar la deserción y el abandono escolar en la región. Sin embargo, a partir de la emergencia de la pandemia en 2020, se presentó como desafío adicional la necesidad de establecer una continuidad educativa en un contexto de no presencialidad (UNESCO OREALC, 2021f).

Existen experiencias emergentes, diversas en escala

y financiamientos, que se han venido consolidando en la región. En Colombia, por ejemplo, se utiliza el Sistema de Información para el Monitoreo, Prevención y Análisis de la Deserción Escolar; en Chile, un Sistema de Alerta Temprana Escolar; Perú desarrolló Alerta Escuela como una respuesta concreta al incremento de las probabilidades de abandono escolar tras la pandemia; Uruguay tiene el Sistema de Protección de Trayectorias Educativas; Guatemala, por su parte, tiene la Estrategia Nacional para la Transición Exitosa (ENTRE), para abordar el abandono en la transición entre primaria y secundaria (Perusia y Cardini, 2021); y Costa Rica tiene la Unidad para la Permanencia Reincorporación y Éxito Educativo.

Estos sistemas de alerta temprana (SAT) y el uso de sistemas de información para la gestión educativa (SIGED) consideran variables de carácter individual (desempeño académico, asistencia, empleo); familiares (embarazo adolescente, matrimonio temprano); institucionales (clima escolar, hacinamiento) y de contexto (condiciones de vulnerabilidad y manifestaciones de violencia). En este sentido, la pandemia ha tenido un efecto paradójico, al resaltar la centralidad de la protección de las trayectorias educativas y poner de manifiesto la urgencia de desarrollar y consolidar esta clase de programas en un contexto de crisis sanitaria.

Distintas acciones buscaron recuperar a los estudiantes excluidos que abandonaron la escuela secundaria. Por ejemplo, el Sistema Interactivo Transformemos Educando en Colombia o el Vuelvo a Estudiar en la provincia de Santa Fe, Argentina (Sánchez y Coto, 2016).

En Honduras, el programa Todos Podemos Avanzar (TPA) es un proyecto de prevención, protección, inclusión y justicia social para los estudiantes que están en riesgo de quedar afuera del sistema. El programa tiene su foco en los estudiantes que están en riesgo de reprobar más de una asignatura, aquellos que retoman estudios en condición de migrantes, o para quienes tuvieron dificultades durante el primer semestre.

El eje de contención social también se mantuvo como mecanismo decisivo para garantizar derechos básicos que favorecen la continuidad en la escuela y los aprendizajes. El Programa de Avance en Jamaica es un

ejemplo de coordinación entre Salud y Educación que incluye la alimentación en la escuela. En Panamá, los Bonos Familiares para la Compra de Alimentos dirigidos a la población en situación de pobreza extrema se combinan con la asistencia a la escuela. Las escuelas de jornada extendida en República Dominicana y El Salvador han sido también oportunidades de mejora integral de la situación de los sectores en riesgo con el refuerzo de la alimentación diaria.

Otras acciones han buscado crear una visión más holística de la alimentación escolar. El programa Escuelas Sostenibles, impulsado en doce países por la Cooperación Brasil y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) hasta 2019, propone una metodología de involucramiento de la comunidad en la alimentación y nutrición ligada con la agricultura familiar local.¹¹

¹¹ Más información en «Escuelas sostenibles», Organización de las

En el nivel secundario continuaron los esfuerzos por extender y transformar la oferta hacia una escuela más inclusiva mediante nuevas normativas, adecuaciones curriculares, programas específicos, pruebas piloto y la creación de modelos alternativos de cursada más flexibles. Algunas intervenciones reforzaron la lógica de la integración con más oferta de escuelas secundarias o con la expansión de un currículo compartido en la secundaria baja. En cambio, otras políticas buscaron la inclusión educativa mediante la segmentación de la oferta. Por ejemplo, en Honduras, Costa Rica, Ecuador y México se crearon ofertas nuevas específicas para ampliar la cobertura de la educación secundaria en el ámbito rural (Acosta, 2021).

Los dos rumbos simultáneos de políticas ampliaron los dilemas de la educación secundaria que se extiende a través de modelos educativos alternativos, generando nuevas formas de segmentación socioeducativa. Por ejemplo, Jamaica combinó la ampliación de la educación secundaria de cinco a siete años con un nuevo enfoque, llamado «Vías alternativas», que diferenció distintos circuitos educativos para apoyar la inclusión de los sectores más desfavorecidos en un trayecto separado de los sectores más aventajados (UNESCO, 2020e).

En algunos casos se logró superar esta dicotomía con escuelas secundarias potentes en su oferta y recursos en contextos vulnerables. Por ejemplo, los programas innovadores de las Escuelas del Mañana en Río de Janeiro, las Escuelas de Tiempo Integral del estado de Pernambuco en Brasil, el programa Nueva Escuela para Adolescentes (PLANEA) de la provincia de Tucumán o el Programa Avanzado en Educación (PROA) de la provincia de Córdoba en Argentina.

Las políticas educativas también buscaron avanzar en el reconocimiento de los derechos de distintas poblaciones desfavorecidas. Partiendo de la Declaración de la Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales de Salamanca, de 1994, se avanzó en nuevos marcos para el derecho a la educación inclusiva.

La región está relativamente avanzada en sus acciones de fomento de la educación inclusiva desde el punto de vista de la diversidad (UNESCO, 2020e). Por ejemplo, Chile instituyó el Programa de Integración Escolar para los alumnos y alumnas con necesidades educativas

especiales. El Salvador, con el apoyo del gobierno italiano, adoptó un modelo de escuela inclusiva de tiempo pleno para niños y niñas con necesidades especiales, agrupándose con escuelas próximas para compartir recursos (Campuzano, Padilla Espinosa y Fernández, 2016; Ministerio de Educación de El Salvador, 2016).

Trinidad y Tobago inició en 2020 un proyecto de escuela inclusiva innovador con el apoyo de organizaciones no gubernamentales (UNESCO, 2020e). En Jamaica se inició un proceso de reforma de la educación especial para cumplir con la ley de discapacidad de 2014 (UNESCO, 2020e). En Granada, el programa de educación especial se focaliza en la atención personalizada de alumnos con necesidades especiales para que puedan incorporarse en aulas comunes (UNESCO, 2020e). Costa Rica sancionó el Pacto por un País Accesible e Inclusivo en 2014, que involucra una política nacional de educación inclusiva para todas las personas con discapacidad (UNESCO, 2020e).

Sin embargo, estudios recientes muestran las deudas pendientes para hacer realidad la educación inclusiva de personas con discapacidad: faltan recursos o la infraestructura es inadecuada; se llega a definir la situación de las personas de manera tardía; la formación del personal docente es en muchos casos inadecuada; y falta tecnología para el apoyo en el aprendizaje (Hincapié, Duryea y Hincapié, 2019).

Las políticas referidas a los derechos de las poblaciones indígenas, afrodescendientes y minorías lingüísticas adoptan en la región el carácter de educación intercultural bilingüe, autoeducación o etnoeducación (Corbetta, 2020). Un ejemplo de políticas en esta materia en el período estudiado es el del Perú, con su Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe de 2016, que se propone mejorar el acceso y la permanencia educativa a través de programas interculturales con distintos niveles de gestión descentralizada. Esto incluye también un proceso de apertura de cuotas para la educación superior y la creación de universidades interculturales, de las cuales la Universidad Nacional Intercultural de la Amazonia es la primera (UNESCO, 2020e).

En Surinam, el plan de desarrollo 2017-2021 busca lograr un sistema educativo que refleje una sociedad multiétnica, multicultural y multilingüe, con programas educativos más accesibles e inclusivos (Suriname Planning Bureau Foundation, 2017).

En el Estado Plurinacional de Bolivia, el Plan Sectorial de

Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, disponible en <https://on.unesco.org/37Sna8z>.

Desarrollo Integral de Educación para el Vivir Bien 2016-2020 promueve la educación inclusiva, participativa, intracultural, intercultural y plurilingüe. El Instituto Plurinacional de Estudios de Lenguas y Culturas (IPELC) y sus 28 Institutos de Lengua y Cultura diseñan acciones estratégicas para el desarrollo de las lenguas y culturas indígenas (Corbetta y otros, 2020).

Colombia es un interesante ejemplo de intervenciones dirigidas a las minorías en riesgo de exclusión educativa. En 2016, se concretó una definición explícita del país como multicultural, pluriétnico y biodiverso, lo que permitió reformular el currículo y generar políticas de formación docente en materia etnoeducativa (Peralta y otros, 2019; Corbetta y otros, 2020). La Dirección de Poblaciones y Proyectos Intersectoriales del Ministerio de Educación se encarga de la etnoeducación y la Comisión Pedagógica Nacional de Comunidades Negras establece las políticas dirigidas a los afroamericanos (Corbetta y otros, 2020).

En Colombia también se han ajustado normativas en 2018 para que la población migrante —en especial la proveniente de la República Bolivariana de Venezuela— tenga requisitos menos estrictos para acceder al derecho a la educación (UNESCO, 2020e). Costa Rica estableció una normativa en 2018 que favorece la inclusión de la población migrante, dado que el 4% de los alumnos son extranjeros, en su mayoría de Nicaragua. Este proceso abarcó también una campaña nacional contra la xenofobia en las aulas.

Las escuelas rurales representan a más del 30% de los establecimientos educativos de la región y atienden a una población con mayores necesidades sociales insatisfechas (UNESCO, 2016b). Las escuelas multigrado han sido una propuesta tradicional para estas poblaciones, aunque enfrentan múltiples problemas de formación previa del personal docente (UNESCO, 2020e). En algunos países se han creado nuevos modelos de escuelas satélites, con una escuela principal que tiene mejores recursos y dotación de personal y varias escuelas en red que son más pequeñas y complementarias. Las escuelas núcleo del Estado Plurinacional de Bolivia son un ejemplo de este modelo que promueve la educación intercultural bilingüe (UNESCO, 2020e).

En los ámbitos rurales han sido muy importantes las políticas de apoyo a la comunidad para crear lazos más fuertes de protección del derecho a la educación. Por ejemplo, el programa Pro Joven Saberes da Terra en Brasil entrega recursos públicos a las escuelas de

la comunidad que ofrecen educación secundaria destinada a la agricultura familiar con pedagogías de alternancia. Otros programas como Escuelas Familia Agrícola promueven la participación comunitaria en el proceso educativo (Rolón y Figueiredo-Vleira, 2020).

Las desigualdades de género también fueron un eje relevante en algunos países de la región. Cabe destacar las desventajas que generan en muchos casos el embarazo y la maternidad adolescente, sumados a la distribución del trabajo del cuidado en las sociedades latinoamericanas y caribeñas, afectan de manera negativa las trayectorias educativas de las mujeres.

Por ejemplo, en Costa Rica, el Tercer Plan de Acción de la Política Nacional de Igualdad y Equidad de Género (2015-2018) se propuso mejorar la enseñanza sobre igualdad y equidad de género con un enfoque participativo e intercultural. Esto se combina con otras medidas, como la Red Nacional de Cuido, una estrategia en materia de inserción de los padres y las madres al mercado laboral o educativo lanzada en 2017. En El Salvador, el Plan de Implementación de la Política de Equidad e Igualdad de Género 2016-2020 combate distintas formas de sexismo y violencia de género en la educación (UNESCO, 2020e). En México, se avanzó en las Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas.

En las respuestas a la pandemia de la COVID-19 en América Latina y el Caribe, los países demostraron capacidades diferenciadas (UNESCO OREALC, 2021d). En un contexto incierto, existe una marcada heterogeneidad en el cómo se presentó el período de suspensión de clases y las primeras experiencias de reaperturas. En efecto, no hay estrategias compartidas, lo que impactó en el número de días afectados (UNESCO OREALC, 2021d).

En este contexto, hubo respuestas dispares que se establecieron en dependencia con las características del sistema educativo. Por ejemplo, las recomendaciones para abrir escuelas consideraron aspectos como la seguridad de las escuelas, referidas a infraestructura, distancia social o la sanitización de los espacios; recursos humanos, lo que implica considerar a los grupos de alto riesgo y la disponibilidad de profesores; y otras recomendaciones, relativas a la educación remota, los recursos tecnológicos de los hogares y el financiamiento (UNESCO OREALC y UNICEF, 2022).

La conectividad y el acceso a dispositivos digitales ha sido un eje central de una concepción ampliada del

Recuadro 2.9

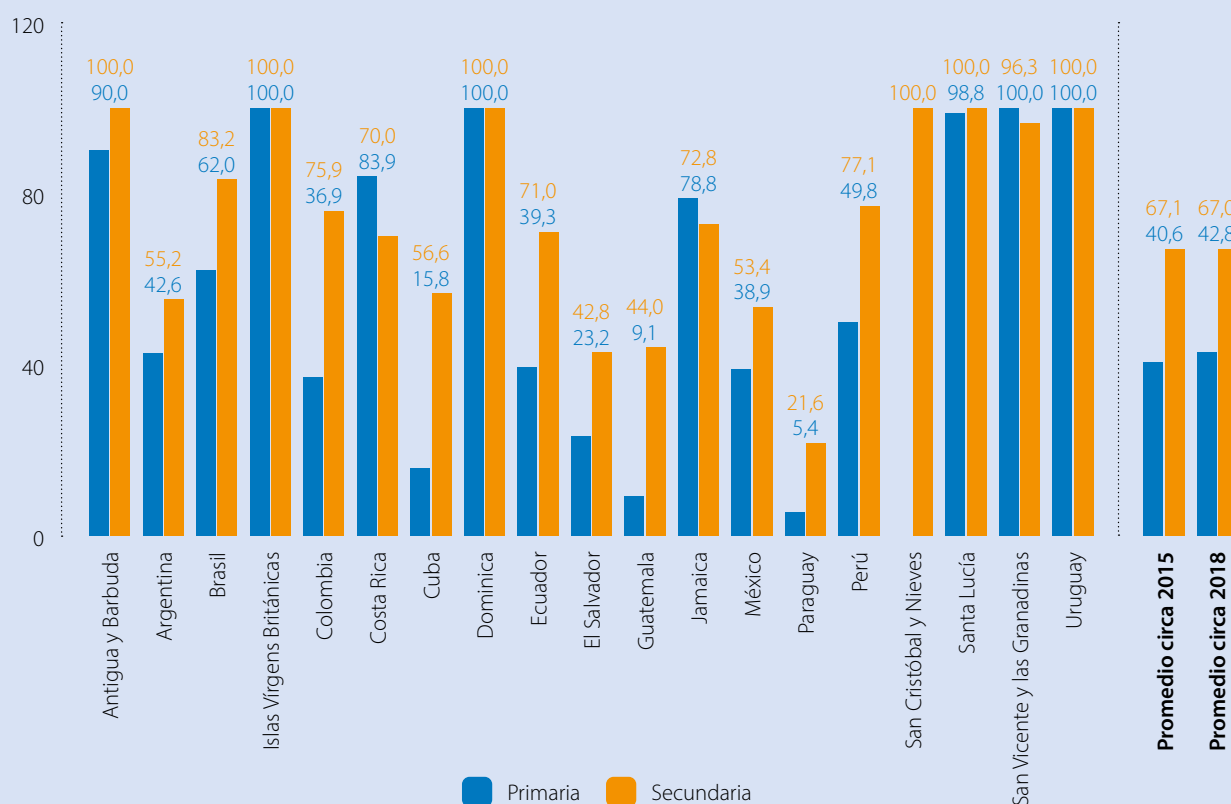
El desarrollo digital y la escuela: Avances y desafíos

La pandemia de la COVID-19 tuvo un fuerte impacto en el sistema educacional con el cierre prolongado de los establecimientos escolares. Este cambio inesperado puso a prueba todo el uso de las tecnologías en el ámbito educativo. La inversión en infraestructura digital y la introducción de lo digital en el aprendizaje ha sido importante, pero es indudable que hasta antes de la crisis, lo digital había sido un apoyo en las prácticas de enseñanza y aprendizaje, pero no necesariamente se habían alterado las prácticas educativas tradicionales. La transformación a la que el sistema educativo se vio enfrentado por la emergencia es clave para evaluar y efectivamente aprovechar las innovaciones que han servido para impulsar nuevas formas de aprendizaje y de enseñanza (Area y Adell, 2021).

La meta 4.a del ODS 4 hace referencia al requisito mínimo que significa contar con acceso a equipamiento y conectividad digital en el espacio escolar, considerando que se espera que el espacio educativo cuente con instalaciones para ofrecer entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos.* La **figura 2.24** muestra el estado de la proporción de escuelas con acceso a internet con fines pedagógicos; en ella es posible observar las grandes diferencias entre países en la región y entre los niveles primaria y secundaria, y que no existe un gran avance en el promedio de la región entre 2015 y 2018. En un extremo, hay países con 100% de las escuelas que cuentan con acceso a internet en al menos uno de los dos niveles educativos, mientras que hay nueve

* El indicador 4.a.1 se refiere a la «Proporción de escuelas que ofrecen servicios básicos, por tipo de servicio». Dos servicios que se analizan corresponden a acceso a TIC: acceso a computador para fines educativos y acceso a internet para fines educativos.

Figura 2.24. Proporción de escuelas con acceso a internet con fines pedagógicos (ODS 4.a.1), por nivel de educación (en porcentajes). Países de América Latina y el Caribe. Circa 2018



Nota: Los datos circa 2018 corresponden al 2018, excepto para Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Perú y Santa Lucía (2019), Brasil y Jamaica (2017), Guatemala, México, Paraguay y San Cristóbal y Nieves (2016). En el caso del promedio de América Latina y el Caribe, el dato corresponde a secundaria alta superior.

Fuente de datos: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Base de datos del IEU. <https://apiportal.uis.unesco.org/bdds> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

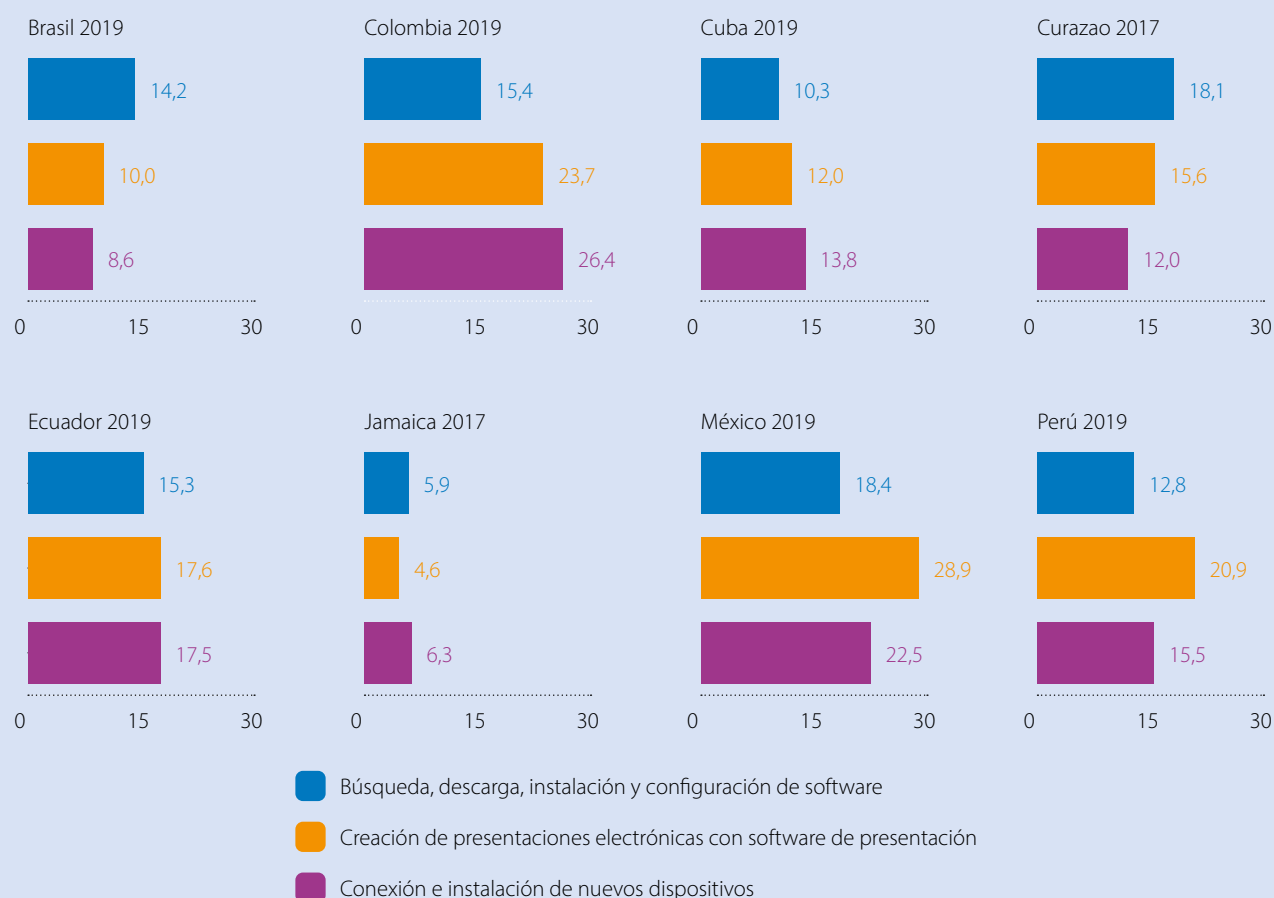
países en que menos del 50% de las escuelas cuenta con conectividad en el nivel primario y 3 países (El Salvador, Guatemala y Paraguay) que no alcanzan al 50% de las escuelas con conectividad en nivel secundario. Los datos reflejan que persiste el desafío de conectividad en la escuela, de manera que efectivamente lo digital pueda ser parte del proceso de enseñanza y que no se retroceda del aprendizaje en estos dos años.

El acceso a conectividad y equipamiento digital desde el hogar ha sido clave durante el período de pandemia tanto para el desarrollo de actividades sincrónicas educativas como para recibir mensajes o correos para las actividades asincrónicas. El acceso a internet para niños, niñas y adolescentes en el hogar es bastante heterogéneo y muy desigual, lo que revela grandes diferencias por ingreso y entre países (CEPAL y UNICEF, 2021).

Sumado al acceso físico, la posibilidad de aprovechar las herramientas digitales en el proceso educativo requiere de competencias tanto físicas como cognitivas. La meta 4.4 considera que de aquí al 2030, jóvenes y adultos incrementen sus competencias para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento. La **figura 2.25** muestra algunos indicadores relativos al indicador de seguimiento de esta meta, que mide la «Proporción de jóvenes y adultos con competencias en tecnología de la información y las comunicaciones (TIC), desglosada por tipo de competencia técnica».† Para los países

† Se define como el porcentaje de personas que han emprendido determinadas actividades relacionadas con las TIC en los últimos tres meses. El indicador se expresa como un porcentaje. El indicador de seguimiento se compone de nueve competencias. Para más detalles, véase «SDG indicator metadata», Organización de las Naciones Unidas, disponible en <https://on.unesco.org/37M31B9>.

Figura 2.25. Proporción de jóvenes y adultos que pueden buscar, descargar, instalar y configurar software; crear presentaciones electrónicas con software de presentación y conectar e instalar nuevos dispositivos (ODS 4.4.1) (en porcentajes). Países de América Latina y el Caribe



Fuente de datos: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Base de datos del IEU. <https://apiportal.uis.unesco.org/bdds> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

con los que se cuenta con información, es posible notar que menos del 50% de los jóvenes y adultos cuentan con las competencias seleccionadas. Los datos son anteriores a la pandemia, por lo que revelan lo poco preparada que estaba la población para enfrentar los cambios que implicó el organizar actividades como teletrabajo y teleeducación.

La pandemia de la COVID-19 afectó el avance hacia la consecución de las metas ODS hacia el 2030. No obstante, en el ámbito digital se abre una oportunidad para que efectivamente se aprovechen las tecnologías en la educación.

Los desafíos para la región son diversos. Es indudable que aún queda mucho por avanzar en relación al acceso físico; no solo en el acceso a internet, sino que a los dispositivos que permitan aprovechar todas las oportunidades que esta ofrece para el aprendizaje. Diversos estudios han demostrado que el tipo de dispositivo no es neutral (Cabello y otros, 2021) y que el uso de computadores o tabletas permite un uso más eficaz y eficiente del espacio digital que el de celulares.

Los avances en la tecnología permiten la transformación de los procesos de enseñanza,

generando oportunidades de innovación que favorezcan la recuperación, lo que será crítico para la actual generación de niñas, niños y adolescentes. Por ejemplo, el uso de la inteligencia artificial en educación puede apoyar al aprendizaje individualizado a partir de las características de niños y niñas, con lo cual ofrece mejores alternativas de aprendizaje (Area y Adell, 2021).

El aprendizaje de calidad implica que la inclusión de las tecnologías y la conectividad vaya de la mano con un entorno seguro, amigable, con contenido relevante que motive a los estudiantes y que entregue las habilidades apropiadas para el futuro.

El desarrollo de competencias digitales no solo involucra a niños, niñas y adolescentes, sino que a toda la comunidad educativa. Por un lado, los profesores requieren contar con herramientas para su uso en el aprendizaje; por otro, los padres, madres y cuidadores también requieren contar con herramientas y habilidades para apoyar y guiar el camino de conectividad desde el hogar. Diversos estudios dan cuenta de la importancia de la mediación de adultos en los procesos de inclusión en el mundo digital, en especial en contextos más desaventajados (Martínez y otros, 2021).

derecho a la educación, en especial en los períodos de interrupción de las clases presenciales. El **recuadro 2.9** analiza la situación en la región a partir de la pandemia.

Respecto a la alimentación, por su parte, alrededor de 85 millones de estudiantes reciben alguna clase de alimentación en la escuela en la región. En consecuencia, ha sido importante asegurar la continuidad de los programas de alimentación escolar (CEPAL, 2020a).

Casos concretos de políticas a nivel país para recuperar alumnos fueron, por ejemplo, el programa Acompañar: Puentes de Igualdad de Argentina; la extensión del Sistema de Alerta Temprana (SAT) a todo el sistema educativo en el caso de Chile, incluyendo la creación de una herramienta de gestión de contacto y reportes periódicos de ausentismo. Otro caso corresponde a uno de los sistemas de protección integral de la infancia más destacados de la región, denominado Chile Crece Contigo, que entrega a los niños y niñas un acceso expedito a los servicios y prestaciones que atienden sus necesidades y apoyan su desarrollo en

cada etapa de su crecimiento. Además, apoya a las familias y a las comunidades donde los niños crecen y se desarrollan, de forma que existan condiciones inclusivas y acogedoras de sus necesidades particulares (Torres y otros, 2018). En la misma línea, el programa Crecer Juntos de El Salvador asume el cuidado de la primera infancia desde una perspectiva multidisciplinaria e interinstitucional; de este modo, junto por velar por crear oportunidades para el aprendizaje temprano, incluye temáticas como salud, nutrición, atención, protección y seguridad (Programa de Educación del Diálogo Interamericano y UNICEF El Salvador, 2021).

Desafíos hacia el futuro

Las profundas desigualdades sociales que atraviesan a la región son un condicionante decisivo para lograr el cumplimiento de la Agenda 2030. No basta con las políticas educativas para paliar las situaciones de origen social y las múltiples formas de exclusión paralelas, basadas en factores étnicos, lingüísticos, de género, creencias o ámbito de vida. Resultan vitales las visiones más amplias que consideran el peso de la estructura

social y de las políticas económicas y distributivas para lograr mejores condiciones de vida y continuar reduciendo la pobreza extrema en la región (Tedesco, 2012). Como indica el documento de referencia sobre la educación inclusiva: «Forjar sistemas educativos más inclusivos exige un fuerte compromiso de trabajar hacia una sociedad más justa, equitativa y pacífica» (UNESCO, 2008). La articulación con otras políticas de protección y garantía de los derechos de la infancia y de protección social para familias con hijos dependientes son esenciales para poder llegar de mejor manera a las familias en situación de vulnerabilidad (CEPAL, 2022c).

Frente a este panorama tan sombrío, será necesario coordinar de manera integral las políticas de inclusión educativa en la región. Como indica un estudio previo:

La inclusión implica un proceso de reforma sistémica que conlleva cambios y modificaciones en el contenido, los métodos de enseñanza, los enfoques, las estructuras y las estrategias de la educación para superar los obstáculos con la visión de que [todas y] todos los alumnos de los grupos de edad pertinentes tengan una experiencia de aprendizaje equitativa y participativa y el entorno que mejor corresponda a sus necesidades y preferencias (Román, 2013).

Las visiones integrales se fortalecen a partir de identificar distintos procesos de reproducción de las desigualdades sociales en el sistema educativo. Por ejemplo, el estudio «Completar la escuela: Un derecho para crecer, un deber para compartir» (UNICEF, UNESCO e IEU, 2012) elaboró una lista de disparidades que agudizan la exclusión educativa y propuso una serie de acciones de política educativa: transferencias de ingresos, cubrir costos de transporte y nutrición, proveer materiales, eliminar cuotas, mejorar la infraestructura, aumentar la demanda educativa y generar campañas para familias, eliminar la discriminación en la configuración grupos-clase y generar estrategias pedagógicas que aborden la desigualdad sosteniendo la integración y la diversidad cultural y social. Se necesitan las condiciones materiales, de infraestructura y equipamiento básico para que la oferta de educación obligatoria sea realmente viable.

Estas acciones requieren un esfuerzo sostenido en el financiamiento de la educación y una priorización de la distribución de los recursos en los sectores más vulnerables de la población. Para esto, resulta vital contar con información precisa sobre las distintas situaciones de vulneración de derechos y el nivel socioeconómico de la población. El avance de la tecnología digital puede ser un aliado clave para potenciar los Sistemas de Información para la Gestión Educativa (SIGED) en la recolección, sistematización y uso de datos calibrar el planeamiento educativo, con el objetivo de la mejora de la inclusión, la equidad y la calidad educativa (UNESCO, 2018). Ambos tópicos se desarrollan en el capítulo 8.

Las políticas de inclusión educativa requieren trabajar en múltiples dimensiones, tomando en cuenta las creencias de los actores, dentro y fuera de las escuelas. La reproducción de las desigualdades está fuertemente asentada en visiones sesgadas sobre las capacidades de los estudiantes. La mejora de la justicia educativa no podrá descansar solo en los recursos, también requiere multiplicar las ideas de inclusión, diversidad social y cultural, solidaridad y equidad social. Una visión humanista de la educación está en la base de las políticas de inclusión (International Commission on the Futures of Education, 2020).

Por último, el camino de la recuperación de los sistemas educativos después de la pandemia no puede ser solamente un viaje al pasado. La aceleración de los cambios sociales, culturales y tecnológicos requieren replanteos profundos sobre qué y cómo se aprende en las escuelas. La pandemia también trastocó las columnas del sistema educativo. Incluso algunas definiciones básicas deben ser revisadas: ¿cómo se entiende la cobertura en contextos de educación virtual?, ¿cómo se mide la repetición escolar en un período prolongado sin clases presenciales?, ¿cómo se entiende y reconoce el aprendizaje más allá de la escuela? (UNESCO OREALC, 2021g). La política educativa podrá aprovechar el quiebre que significó la pandemia de la COVID-19 no solo para recuperar a cada estudiante que quedó atrás, sino también para repensar la inclusión como eje de un sistema educativo centrado en el futuro de los estudiantes.

Los aprendizajes de los estudiantes

Los aprendizajes en el ODS 4-Educación 2030

La calidad de los aprendizajes es una de las dimensiones que el ODS 4 ha posicionado como objetivo central de los sistemas educativos. El acceso, la trayectoria y la finalización de los distintos tramos de la escolarización, analizados en el capítulo 2, son las bases necesarias, pero no suficientes, para lograr aprendizajes equitativos y potentes a escala sistémica. En este capítulo se exploran los resultados de aprendizajes medidos en evaluaciones estandarizadas y las acciones en marcha para lograr mejoras en los aprendizajes como paso decisivo del cumplimiento integral del derecho a la educación.

El concepto de *calidad* que propone la Declaración de Incheon, en su componente específico sobre los aprendizajes, remite a promover

la creatividad y el conocimiento, [garantizar] la adquisición de las competencias básicas de lectura, escritura y cálculo, así como de aptitudes analíticas, de solución de problemas y otras habilidades cognitivas, interpersonales y sociales de alto nivel. Además, la educación de calidad propicia el desarrollo de las competencias, los valores y las actitudes que permiten a los ciudadanos llevar vidas saludables y plenas, tomar decisiones con conocimiento de causa y responder a los desafíos locales y mundiales mediante la educación para el desarrollo sostenible (ESD) y la educación para la ciudadanía mundial (ECM) (UNESCO, 2015a).

Este enfoque de la calidad de los aprendizajes indica una mirada integral que va más allá de aquellas dimensiones que pueden ser representadas en un indicador. Partiendo de esta visión dinámica y holística, el monitoreo del ODS 4 requiere de ciertas medidas objetivas que permitan captar las dimensiones centrales de los aprendizajes en lengua y matemáticas, las áreas principales de conocimiento. Desde la UNESCO, se reconoce la importancia de las evaluaciones estandarizadas como recurso de información para alimentar la toma de decisiones de política educativa.

El marco de monitoreo definido para esta meta se

centra en el indicador ODS 4.1.1, y se enfoca en los aprendizajes al inicio de la educación primaria (segundo y tercer grado), al final de la educación primaria y de la secundaria baja.¹ En cada caso, se estima qué proporción de estudiantes alcanza un nivel mínimo de competencia en lectura y matemáticas, a partir de un estándar definido a nivel global. Este monitoreo constituye, por lo tanto, un ejercicio central para los países de la región. Tal es así que en los últimos años se ha ampliado en forma sustantiva la capacidad de producción de información sobre aprendizajes a nivel de país. Si, para 2014, 18 países de la región contaban con al menos una evaluación de aprendizajes nacional representativa en las dimensiones de monitoreo del ODS 4, este total se incrementó a 26 en 2019.² Esta disponibilidad ampliada de recursos de información para el monitoreo de los aprendizajes fortalece las capacidades de los países de identificar los desafíos y las brechas. Sin embargo, la particular naturaleza de esta información no permite que estos datos puedan compararse entre países, ya que cada evaluación nacional responde a criterios específicos del país y no necesariamente están alineados a las definiciones del ODS 4. Esta limitación genera que estos recursos de información sean poco aprovechables para el monitoreo regional. Por lo tanto, este apartado se centra en el análisis de los resultados de los dispositivos de evaluación de los aprendizajes regionales y globales

¹ El marco de monitoreo del ODS4-E2030 incluye también otros indicadores de aprendizaje, cuya definición técnica está a cargo de la Alianza Mundial para el Seguimiento del Aprendizaje (GAML, por sus siglas en inglés), que no son abordados en este informe debido a que no se cuenta con información comparable de un conjunto mínimo de países que permita un abordaje regional. Estos son: ODS 4.4.2, «Porcentaje de jóvenes y adultos que han alcanzado al menos un nivel mínimo de competencia en alfabetización digital»; ODS 4.6.1, «Proporción de la población de un grupo de edad determinado que alcanza al menos un nivel fijo de competencia en: a) alfabetismo funcional y b) nociones elementales de aritmética»; ODS 4.7.4, «Porcentaje de estudiantes de la educación secundaria baja que muestran una comprensión adecuada de las cuestiones relacionadas con la ciudadanía mundial y la sostenibilidad»; y ODS 4.7.4, «Porcentaje de estudiantes de la educación secundaria baja que demuestran competencia en conocimientos de ciencias ambientales y geociencias».

² Información obtenida de la base de datos del IEU (actualización de setiembre de 2021).

que se implementan de manera regular en un conjunto amplio de países de la región: las evaluaciones del Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE) para la educación primaria, y las evaluaciones PISA para la educación secundaria baja. La Alianza Mundial para el Seguimiento del Aprendizaje (GAML, por sus siglas en inglés), con apoyo técnico del Australian Council for Educational Research (ACER) y el Global Education Monitoring Report (GEMR) ha trabajado en definir estándares globales de niveles mínimos de competencia para el monitoreo del indicador ODS 4.1.1 (ACER y GEMR, 2019), y su correspondencia con los resultados de las evaluaciones internacionales de ERCE y PISA (IEU, 2019).³ Por último, cabe indicar que los países del Caribe no cuentan actualmente con evaluaciones estandarizadas supranacionales que respondan a este marco, por lo que no puede por el momento incorporarse a un monitoreo regional de los aprendizajes en línea con la meta ODS 4.1.

Si bien las evaluaciones estandarizadas constituyen un recurso fundamental para el monitoreo de los aprendizajes, no debe dejar de tenerse presente cuáles son las limitaciones de estos instrumentos. Las evaluaciones construyen una representación limitada de los aprendizajes, que muchas veces no captan áreas que tienen una importancia vital en la vida de los estudiantes, e incluso el uso de sus resultados en ocasiones puede generar efectos no deseados que atentan contra la equidad (UNESCO, 2019c). Por ello, es importante comprender los resultados en función de contextos específicos de cada país en sus prioridades curriculares, e interpretarlos en el marco de un conjunto más amplio de indicadores.

En este escenario, este apartado presenta una caracterización de la situación actual y cambios recientes en los aprendizajes de los estudiantes, a partir de las evaluaciones ERCE y PISA, y caracteriza los niveles de equidad.

Los aprendizajes en la educación primaria

La información producida por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), a través de los Estudios Regionales Comparativos y Explicativos, permite identificar logros de aprendizaje para el tercer grado de la educación primaria —que coincide con la etapa de consolidación

de la alfabetización inicial y el manejo de operaciones numéricas básicas— y el sexto grado, que en la mayoría de los casos coincide con el último año de estudios del nivel. Estos también son los puntos de medición del indicador ODS 4.1.1, de monitoreo global de la meta, lo que permite alinear el diagnóstico con el ODS 4.

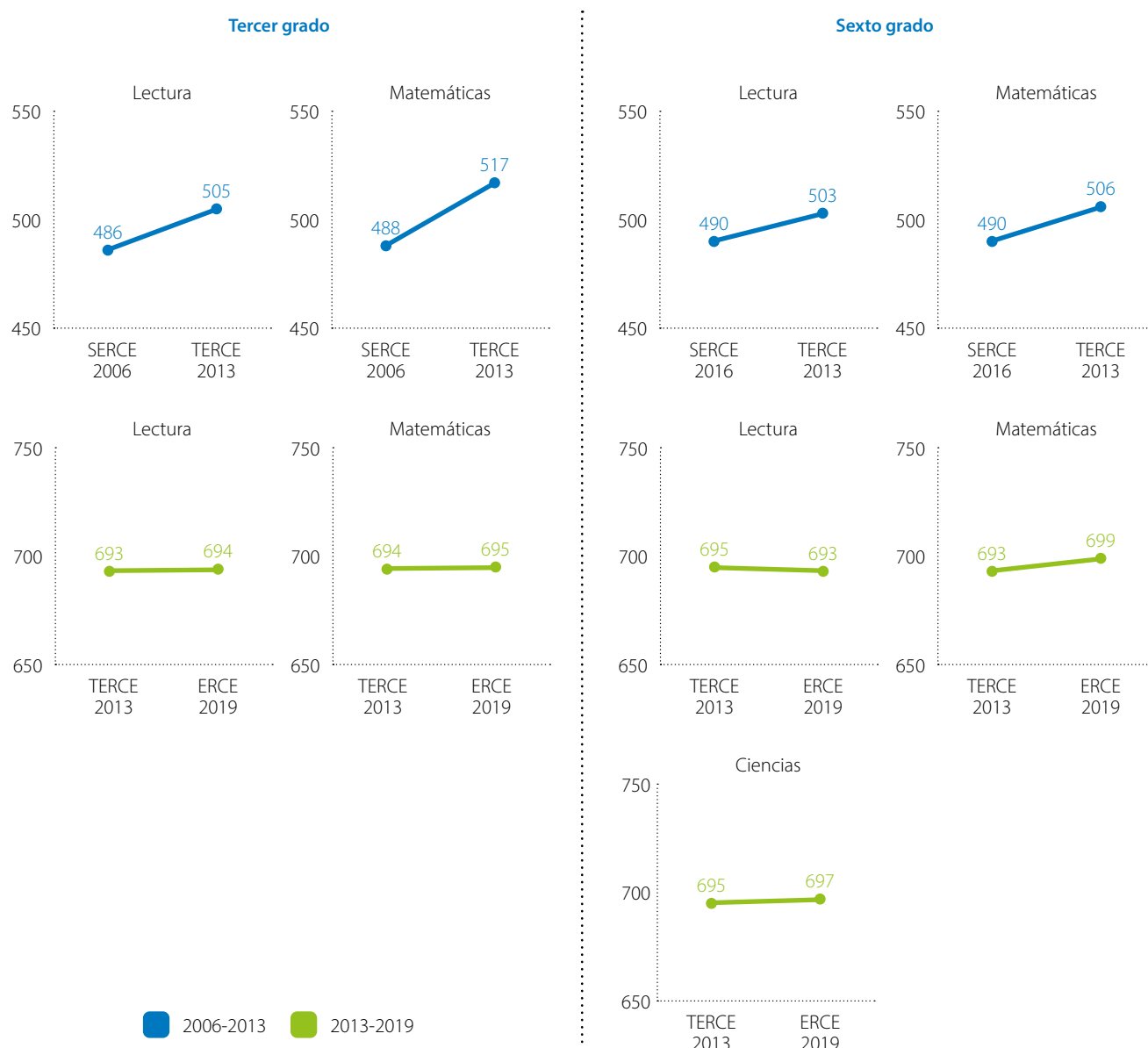
Como estos estudios han experimentado cambios metodológicos que afectaron su comparación en el tiempo, es posible monitorearlos en dos etapas: por un lado, observando las tendencias de las evaluaciones de los años 2006 (Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo, SERCE) y 2013 (Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo, TERCE); y por otro, las evaluaciones del 2013 (TERCE) y 2019 (Estudio Regional Comparativo y Explicativo, ERCE). Cada uno de estos tramos cuenta con su propia escala: en el primer caso, los resultados se estandarizan en torno a una media de 500 y una desviación estándar de 100; en el segundo, en una escala de media 700 y desviación estándar de 100.⁴ Ambos se presentan en la [figura 3.1](#). Al comparar las evaluaciones se revela la marcada diferencia de tendencia en los dos períodos: mientras que en los siete años que separan el SERCE del TERCE los desempeños de los estudiantes mejoraron en todas las áreas y años de estudio evaluados, en los seis años posteriores los resultados de las evaluaciones han permanecido estables o con cambios muy leves.

Si bien la comparabilidad de los resultados entre 2006 y 2013 es parcial,⁵ los datos muestran una mejora en los desempeños en el período, más intensa en matemáticas y particularmente en el tercer grado, donde las diferencias alcanzan casi los 30 puntos en la escala de la evaluación. En cambio, entre 2013 y 2019 prácticamente no hay diferencias en las evaluaciones, tanto para tercero como para sexto grado. En este caso es preocupante reconocer la ausencia de mejoras en

⁴ Debido a cambios metodológicos implementados, los resultados de la evaluación TERCE del 2013 no son directamente comparables con su edición anterior (SERCE) del 2006. El LLECE, por decisión del órgano de coordinación compuesto por los países participantes, produjo dos conjuntos de resultados, uno que expresa los desempeños de la evaluación incluyendo estas mejoras metodológicas, y otro que adecuaba los resultados para hacerlos comparables con el SERCE. Para diferenciarlos, se utilizan dos escalas de medida: una escala de media de 500 y desviación estándar de 100 para los datos comparables, y una de media 700 y desviación estándar de 100 para los resultados del TERCE que incluían estas innovaciones. Esta segunda escala es la que se adoptó como referencia para las aplicaciones futuras de estudios ERCE (UNESCO OREALC, 2015a, 2015b).

⁵ Ver nota al pie anterior.

Figura 3.1. Resultados de las evaluaciones de lectura, matemáticas y ciencias para tercer y sexto grado en evaluaciones SERCE, TERCE y ERCE (en puntaje promedio). Países de América Latina. Años 2006, 2013 y 2019



Nota: Los resultados del TERCE 2013 se expresan en dos unidades de medida: en una escala de media 700 para su comparación con el ERCE 2019, y una segunda escala de media 500 para su comparación parcial con el SERCE 2006. La evaluación de ciencias del LLECE se aplica solo a sexto grado, y en el 2006 solo se implementó en un conjunto muy pequeño de países, por lo que se omite su presentación en el gráfico. Los valores son promedios simples de los países con información disponible en las tres evaluaciones: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Fuentes de datos: UNESCO OREALC. Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE 2006, <https://on.unesco.org/3PnsfXh>) (accedida el 1 de diciembre de 2021) y UNESCO OREALC. Tercer y Cuarto Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE 2013 y ERCE 2019). <https://lleceunesco.org/> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

los logros de aprendizaje en los siete años que separan ambos estudios.

Como se ha mencionado, estos resultados también se expresan como porcentaje de estudiantes que alcanzan el nivel mínimo de competencia, según lo establecen las metas del ODS 4.⁶ El escenario que perfilan los

datos así expresados es aún más preocupante: para el 2019, si se considera a los países que participaron en ambas evaluaciones,⁷ solo el 54,6% de los estudiantes

monitoreo de la meta ODS 4.1.1, y la equiparación de los resultados de las evaluaciones internacionales a estas definiciones, elaborada por la Alianza Global para el Monitoreo de los Aprendizajes (GAML). «Minimum proficiency levels», Organización de las Naciones Unidas, disponible en <https://bitly.co/BI0x>.

⁷ Estos promedios excluyen a El Salvador y a Cuba en el ERCE, y a

⁶ El documento ACER y GEMR (2019) presenta una caracterización global de los niveles mínimos de competencia a considerar para el

de tercer grado alcanza los niveles mínimos en lectura, y el 50,9% en matemáticas. En 2013, estos valores eran levemente superiores para lectura (58,5%) e idénticos para matemáticas (50,9%).

Estos resultados expresan dos desafíos primarios vinculados al desarrollo de los aprendizajes en los primeros años de la educación primaria: en primer lugar, cerca de la mitad de los estudiantes de nivel primario no logran alcanzar los niveles de aprendizaje esperados, que en estos grados se enfocan sobre todo en el desarrollo de la alfabetización inicial y de operaciones matemáticas básicas (UNESCO OREALC, 2021e). Por otro lado, al analizar los cambios en el tiempo de los países que participaron en ambas evaluaciones, se reconoce la ausencia de mejora, e incluso un descenso en lectura.

En sexto grado, el porcentaje de estudiantes que alcanza el nivel mínimo de competencia es de 31,3% en lectura y el 17,2% en matemáticas. Estos valores son más bajos que los observados en tercer grado, lo que revela un problema muy grave en la progresión de aprendizajes a lo largo del nivel primario: menos de una tercera parte finaliza la educación primaria adquiriendo las competencias mínimas. En el TERCE de 2013, estos resultados eran del 27,9% y 15,2%, respectivamente, lo que indicaría una leve mejora para el conjunto de países que participaron en ambos relevamientos.

Los resultados alertan sobre el estancamiento de los aprendizajes en niveles que están muy por debajo de los objetivos previstos, como lo advierte el LLECE (UNESCO OREALC, 2021e). Incluso sin considerar el impacto de la crisis educativa ocasionada por la pandemia de la COVID-19, la región está lejos de alcanzar las metas establecidas para 2030, no solo por los bajos niveles de aprendizaje, sino por la ausencia de mejora en el último quinquenio.

En la mirada por países (figura 3.2)⁸ puede reconocerse la existencia de algunos casos destacados de mejora.

Chile en el TERCE, ya que estos tres países no participaron en las dos evaluaciones.

⁸ La definición global de *niveles mínimos de competencias* para el monitoreo del ODS 4 refiere a las áreas de lectura y matemáticas (ACER y GEMR, 2019). Los resultados de ciencias del ERCE no cuentan con este marco metodológico, por lo que no hay un ejercicio disciplinar de fondo que fundamente la definición de un «nivel mínimo de desempeño». Sin embargo, en la publicación de los resultados del ERCE 2019 se optó por usar en ciencias el mismo nivel que el referido a lectura y matemáticas, a los efectos de reporte de resultados de manera más coherente. Los resultados de ciencias se incluyen en este análisis para ampliar la mirada sobre el monitoreo de los aprendizajes.

El más interesante es el de Perú, un país que sostiene desde hace varios años una tendencia de mejora en los logros de aprendizaje en los resultados de PISA, así como en sus evaluaciones nacionales (Rivas y Scasso, 2017). Para el 2019, se posiciona como uno de los países con más altos niveles de desempeño. Países como Brasil, Paraguay (solo en tercer grado) y Honduras (solo en matemáticas) también han incrementado sus desempeños, y en menor medida también hay avances en República Dominicana y Ecuador.

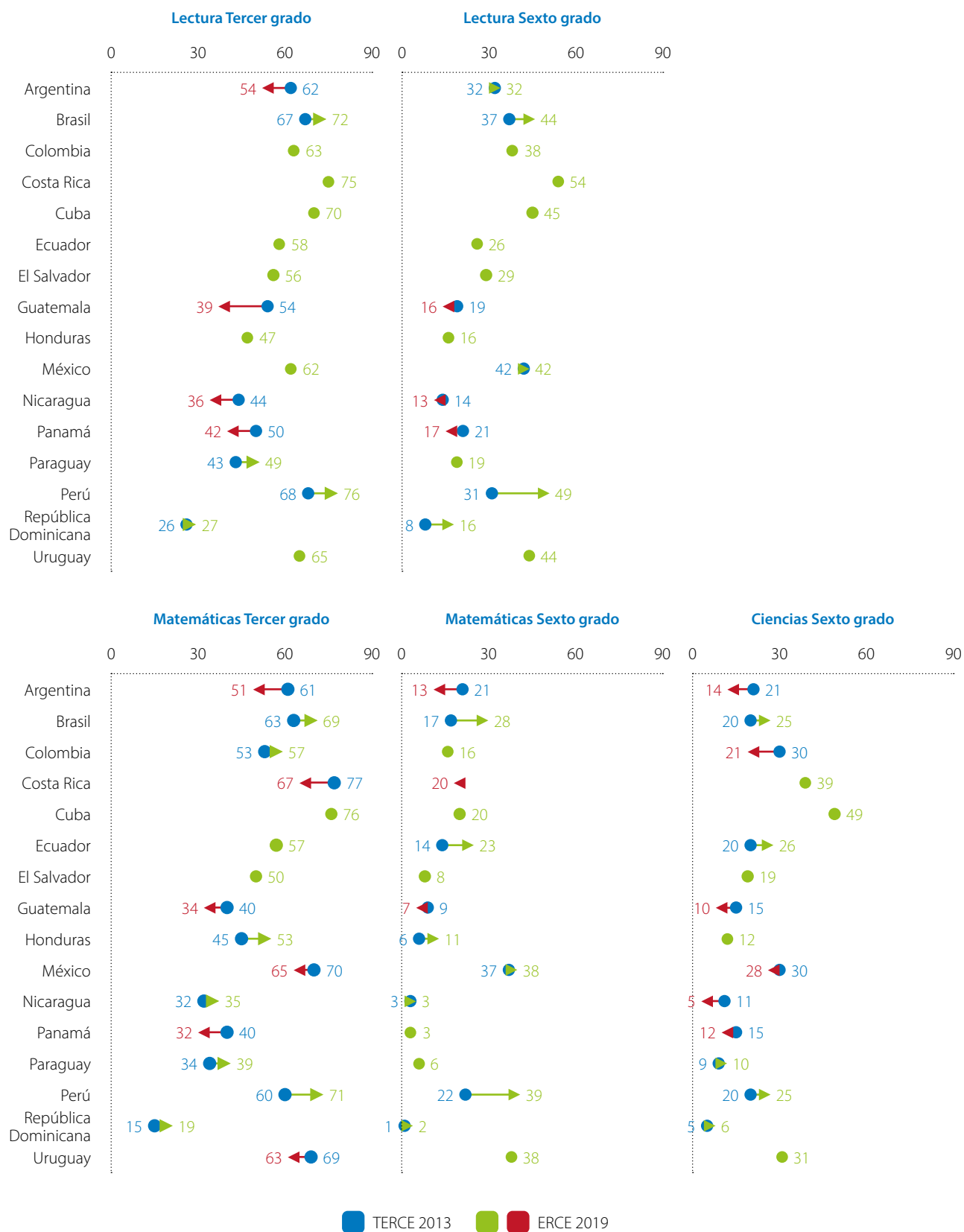
Por otra parte, también pueden identificarse algunos retrocesos marcados, con más énfasis en tercer grado. Para esta etapa, en algunos países incluso se reduce en 10 puntos porcentuales la proporción de estudiantes con niveles mínimos de competencias. Tal es el caso, por ejemplo, de Guatemala en lectura, o de Argentina y Costa Rica en matemáticas. En sexto grado, los retrocesos más marcados se identifican en Argentina para matemáticas, y en Argentina, Colombia, Nicaragua y Guatemala en ciencias.

Para comprender mejor los desafíos existentes y las desiguales oportunidades de aprendizaje, es importante explorar al interior de los promedios por país, para dimensionar las inequidades existentes y cuáles son los grupos poblacionales en mayor dificultad.

Un primer abordaje sobre la desigualdad puede realizarse, como propone el LLECE (UNESCO OREALC, 2021e), a partir de la puesta en relación de los resultados (eje vertical de la figura 3.3) con su variación interna (eje horizontal). La variación se expresa con el desvío estándar, e indica en qué medida los resultados de todos los estudiantes representados en un valor promedio agregado se parecen entre sí, o son muy desiguales. Los países que se posicionan a la derecha de la línea punteada vertical son aquellos que presentan un mayor desvío estándar. Esto da cuenta de una mayor heterogeneidad interna de sus resultados y, por lo tanto, mayores desigualdades. Es frecuente que los países con mayores resultados presenten también mayor dispersión interna, lo que tiende a posicionarlos en una diagonal. Esto expresa el desafío de que, en los países que han alcanzado los mejores desempeños, hay una proporción importante de estudiantes evaluados que tienen logros muy por debajo de la media.

Los casos interesantes para analizar son aquellos que se separan de esta tendencia. Por un lado, hay países que alcanzan logros altos con baja dispersión, como el caso de Costa Rica en todas las pruebas, o Cuba para los resultados de lectura en tercer grado.

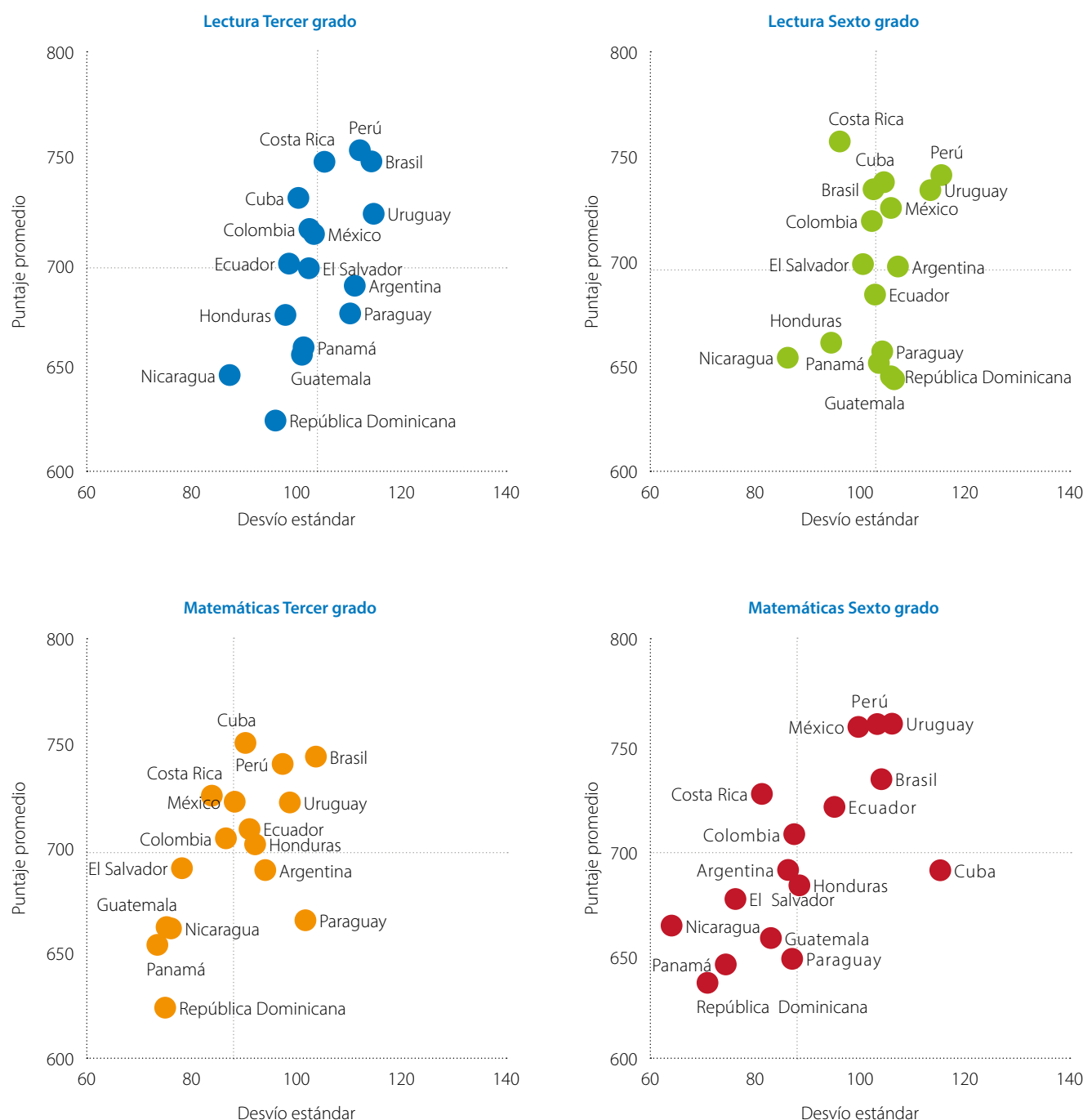
Figura 3.2. Porcentaje de estudiantes que alcanzan niveles mínimos de competencias (ODS 4.1.1) en lectura, matemáticas y ciencias, por país (en porcentajes). Tercer y sexto grado. Países de América Latina. Años 2013 y 2019



Nota: Para los países, grados y áreas donde las diferencias entre el TERCE y ERCE no son estadísticamente significativas, no se incluye el dato del TERCE.

Fuentes de datos: UNESCO OREALC. Tercer y Cuarto Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE 2013 y ERCE 2019). <https://ileceunesco.org/> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

Figura 3.3. Resultados ERCE de lectura y matemáticas y desvío estándar, por país (en puntaje promedio). Tercer y sexto grado. Países de América Latina. Año 2019



Nota: Las líneas punteadas representan el promedio simple de los países para cada eje.

Fuente de datos: UNESCO OREALC. Cuarto Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019). <https://leceunesco.org/> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

Por otro lado, algunos países poseen desempeños medios o bajos en la evaluación, y a su vez presentan mayor desigualdad interna en sus resultados, como Argentina y Paraguay en ambas disciplinas de tercer grado, o Cuba en matemáticas de sexto. Para estos países, se presenta el doble desafío de mejorar en calidad y equidad de los aprendizajes.

Otros países, como República Dominicana, Panamá, Nicaragua, Guatemala y Honduras, tienen en general resultados bajos, pero menor desigualdad interna. En estos casos, el foco de análisis está más puesto en el promedio que en la dispersión, ya que el mayor desafío está en lograr una mejora generalizada de los aprendizajes.

Para profundizar en el análisis de las inequidades existentes en la región en torno a los aprendizajes, se analizan las diferencias observadas en los desempeños en la prueba en función de ciertas características de los estudiantes, de sus entornos y de las escuelas. La **figura 3.4** sintetiza estas brechas de resultados, expresados como porcentaje de estudiantes que alcanzan niveles mínimos de competencias.

El principal factor de desigualdad está asociado al nivel socioeconómico de la población. Si se considera a los estudiantes del quintil de ingresos más bajos, solo el 40% alcanza niveles mínimos de competencias en tercer grado, mientras que esta proporción supera al 70% en el quintil de mayores ingresos.

Esta desigualdad también se reconoce en sexto grado, con algunas particularidades: en primer lugar, el porcentaje que alcanza niveles mínimos de competencias es mucho más bajo que en tercer grado, pero en general con más intensidad en el quintil de menores ingresos. A la vez, la diferencia entre quintiles es mayor en lectura (40 puntos) y menor en matemáticas (24 puntos).

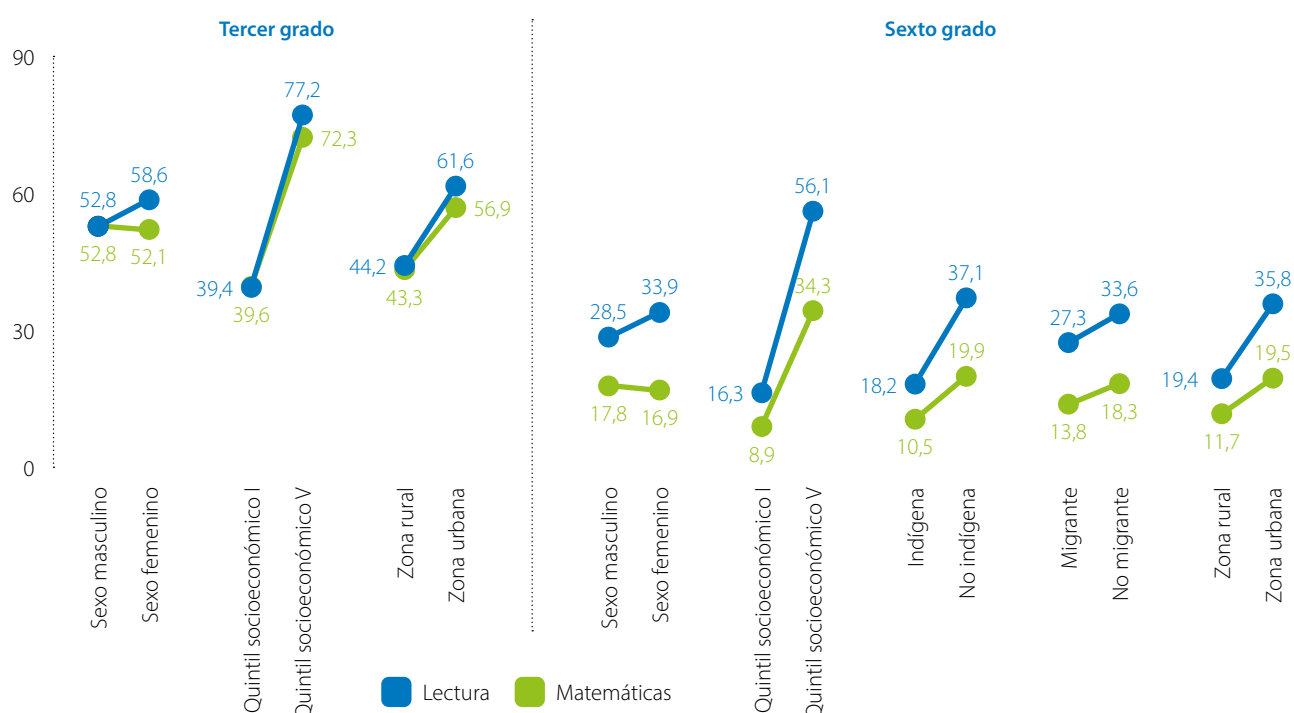
Se revelan dos aspectos significativos para medir

la desigualdad: en primer lugar, las dificultades en matemáticas son más generalizadas que las de lectura. En segundo lugar, que las brechas de aprendizaje se reducen en matemáticas porque la población de mayores ingresos tiene resultados más bajos, y no porque mejora el quintil de menores ingresos. Algunos estudios dan cuenta de que los desempeños en lectura están más influenciados por el nivel educativo del hogar que los de matemáticas (Castro, Giménez y Pérez, 2018).

Las diferencias observadas entre escuelas rurales y urbanas son también marcadas, aunque de menor magnitud. Según los análisis desarrollados por el LLECE, estas brechas se reducen sustantivamente si se controla por el nivel socioeconómico, lo que permitiría asumir que la mayor parte de estas diferencias se explican por el factor de condiciones de vida (UNESCO OREALC, 2021).⁹ Los resultados son similares para ambos sexos en

⁹ La asociación entre gestión de la escuela y logro de aprendizaje solo es significativa en seis o menos de los países participantes en todas las pruebas y grados (con excepción de lectura en tercer grado, que lo es en nueve países) si se controla por nivel socioeconómico (UNESCO OREALC, 2021e), y en estos casos la fuerza de la asociación es mucho menor.

Figura 3.4. Porcentaje de estudiantes que alcanzan niveles mínimos de competencias (ODS 4.1.1) en lectura y matemáticas, según diferentes grupos de población (en porcentajes). Tercer y sexto grado. Países de América Latina. Año 2019



Nota: Los valores son promedios simples de los países con información disponible: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Fuente de datos: UNESCO OREALC. Cuarto Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019). <https://lleceunesco.org/> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

matemáticas, pero se identifica una marcada diferencia en el porcentaje de estudiantes con niveles mínimos de competencias en lectura, en ambos años, más desfavorable para los varones. Alerta sobre la necesidad de mejorar las oportunidades de aprendizaje que se ofrecen en el área de lectura a los niños.

Los datos también permiten identificar en qué medida la población indígena y la población migrante están expuestas a menores oportunidades de aprendizaje. Las brechas se hacen presentes en ambas poblaciones, para las que solo se dispone de información para sexto grado. En el caso de la población indígena, la brecha es mayor en el caso de lectura, lo que permite suponer algunos desafíos específicos vinculados al dominio de la lengua y la debilidad de las estrategias de educación intercultural bilingüe que se han desarrollado (UNESCO OREALC, 2017b; Castro, Giménez y Pérez, 2018).

Los aprendizajes en la educación secundaria baja

En la educación secundaria, el monitoreo regional de los aprendizajes toma como base la evaluación PISA, de la OCDE. En este caso, se trata de una prueba que se aplica a los estudiantes de 15 años en países de distintas regiones del mundo. Son 10 países de América Latina los que participaron en la última edición de PISA (en 2018), 6 de ellos participan regularmente desde las primeras aplicaciones en el 2000. Si bien esta información permite reconstruir una mirada de dos décadas de las tendencias de aprendizaje, este apartado se focalizará en las variaciones entre 2015 y 2018.

La definición de la población objetivo en función de la edad conlleva a que, a diferencia del nivel primario, el marco de referencia de los resultados no coincida plenamente con la finalización de la educación secundaria baja, según como lo define el indicador ODS 4.1.1. Por un lado, porque la edad teórica de finalización del nivel varía en los países de la región.¹⁰ Por otro lado, dados los altos niveles de repitencia en los países de América Latina y el Caribe, caracterizar la situación de la población de 15 años implica dar cuenta de los aprendizajes de estudiantes que están asistiendo a diferentes años de estudio. Por ejemplo, en el 2018, solo el 64% de los estudiantes evaluados en los países participantes de la región asistía al grado modal que

corresponde a esa edad, o a grados superiores. El 13% de los estudiantes de 15 años evaluados se encontraba con dos o más años de retraso en relación al grado modal.¹¹

La **figura 3.5** presenta los desempeños de la región en las evaluaciones PISA 2015 y 2018, considerando los valores promedio de los países de la región participantes en ambos relevamientos. Se resaltan los niveles mínimos de competencias alineados con la meta 4.1 del ODS 4.

Según estas estimaciones, aproximadamente la mitad de los estudiantes de 15 años alcanzaron los niveles mínimos de competencias en las pruebas PISA en el último año. Esta proporción es levemente más baja en ciencias,¹² y desciende a una tercera parte de los estudiantes para matemáticas, lo que da cuenta de un menor logro de aprendizajes en este campo.

Los resultados muestran un escenario preocupante. En cada área, cerca de una quinta parte de los estudiantes (en matemáticas, un tercio) no alcanzó siquiera el nivel 1 de aprendizajes, situándose en el umbral más bajo de desempeño. A su vez, más de la mitad de los estudiantes que alcanzaron niveles mínimos de competencias se sitúan en el nivel 2. La escasa proporción de estudiantes en los niveles 4, 5 y 6 revela la relativa ausencia de estudiantes con altos niveles de formación.

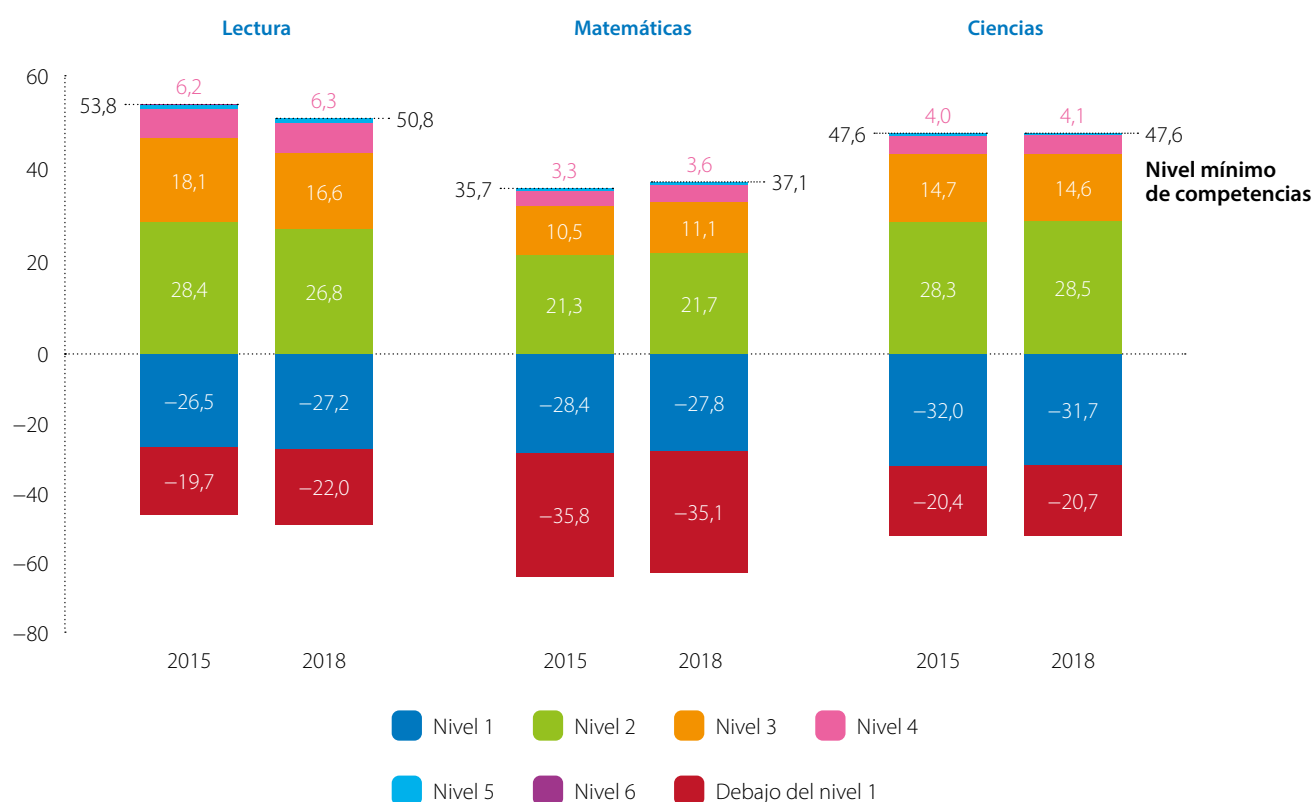
Los resultados también muestran que los desempeños prácticamente no se han modificado entre 2015 y 2018 en las tres áreas, considerando el promedio de países. Al igual que lo observado en el nivel primario, el balance general del período muestra un estancamiento en el desarrollo de los aprendizajes, al menos para este grupo de países sobre el que es posible llevar a cabo el monitoreo.

¹¹ Esta estimación se basa en procesamientos sobre la base de datos de PISA 2018 y los datos publicados en el informe de resultados de PISA-D (OCDE, 2018). Según estas estimaciones, el porcentaje de estudiantes en el grado modal para cada país es Argentina: 66%; Brasil: 41%; Chile: 74%; Colombia: 61%; Costa Rica: 45%; República Dominicana: 58%; México: 79%; Panamá: 69%; Perú: 78%; Uruguay: 64%; Ecuador: 74%; Guatemala: 61%; Honduras: 58%; Paraguay: 68% (OCDE, 2018a).

¹² Como ha sido mencionado para el nivel primario, en este caso es también relevante considerar que los resultados de ciencias del PISA no cuentan con un marco metodológico desarrollado que defina un «nivel mínimo de desempeño» en el marco del ODS 4. Sin embargo, se opta por incluirlos aquí, utilizando el mismo nivel de desempeño mínimo de lectura y matemáticas, a los efectos de ampliar la mirada sobre el monitoreo de los aprendizajes.

¹⁰ La edad teórica del último año de la secundaria baja es 13 años para 11 países, 14 años para 33 países, y 15 años solo para 3 países. Información obtenida de la base de datos del IEU (actualización de setiembre de 2021).

Figura 3.5. Porcentaje de estudiantes en cada nivel de desempeño de PISA en lectura, matemáticas y ciencias, y porcentaje de estudiantes con nivel mínimo de competencia (ODS 4.1.1) (en porcentajes). Países de América Latina. Años 2015 y 2018



Nota: Los valores son promedios simples de los países con información disponible en las dos evaluaciones: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Fuentes de datos: OCDE (2018), PISA 2018 Database, <https://www.oecd.org/pisa/data/2018database/> (accedida el 1 de diciembre de 2021) y OCDE (2015), PISA 2015 Database, <https://www.oecd.org/pisa/data/2015database/> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

En las ediciones de PISA anteriores a 2015, los desempeños de los países de la región en lectura y matemáticas muestran una marcada estabilidad al menos desde 2006, si se consideran los resultados reescalados para ser comparables en el tiempo (Rivas y Scasso, 2021). Es decir, no hay indicios claros de que los aprendizajes de los estudiantes hayan mejorado sustantivamente en la década anterior al período bajo análisis.

A continuación, se hace foco en los resultados entre países. En este caso, se incluyen también aquellos que participaron en 2018, y los cuatro países que fueron evaluados en el programa PISA para el Desarrollo (PISA-D), en su componente orientado a evaluar estudiantes,¹³ cuyos resultados se expresan en la misma

escala PISA.¹⁴ En la mayoría de los países, los porcentajes

evaluación destinada a jóvenes no escolarizados. Este componente consiste en una prueba de 50 minutos que se les practica a estos jóvenes en sus hogares, tomando como base una muestra representativa. Además, PISA-D evalúa a estudiantes de 15 años que asistan a grado 7 o más, a quienes se aplica una prueba cuyos resultados son informados en la escala PISA. En el 2017 participaron cinco países de América Latina y el Caribe: Guatemala, Honduras, Paraguay, Panamá (solo en el componente de evaluación a población fuera de la escuela, ya que también participó de la edición 2018 de PISA) y Ecuador (solo en el componente de evaluación a estudiantes). Dado que los resultados de PISA-D en su componente de evaluación a estudiantes son comparables a las ediciones de PISA, se incluyen los datos de estos países en el resumen. Para más información, véase «PISA for development», Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, disponible en <https://on.unesco.org/3NcDccx>.

¹⁴ La evaluación de aprendizajes de PISA-D destinada a los estudiantes de 15 años se basó en la prueba de PISA de 2015. Más de la mitad de los ítems fueron idénticos. Los restantes fueron ítems PISA adaptados —por ejemplo, con rúbricas de puntuación ampliadas— e ítems utilizados en otras evaluaciones de la OCDE bajo los marcos de PISA. Esto permite informar los resultados en la escala PISA a través

¹³ PISA para el Desarrollo (PISA-D) surge como un proyecto piloto desprendido de PISA, orientado específicamente a caracterizar la situación educativa de los países de ingresos medios y bajos. El foco de PISA-D es, entre otros, incorporar al modelo de PISA una

de estudiantes con niveles mínimos de competencias se han mantenido estables entre 2015 y 2018 para el área de lectura (**figura 3.6**), reproduciendo las mismas tendencias observadas a nivel agregado. Incluso, aquí se detecta una caída en Colombia o República Dominicana, donde puede afirmarse la existencia de un retroceso estadísticamente significativo en los desempeños.

Chile es el único país cuyos estudiantes alcanzan en 2018 en más del 60% los logros mínimos de aprendizaje previstos en el ODS 4. Costa Rica, México y Uruguay muestran también niveles altos de logro en relación al conjunto de países.

En matemáticas (**figura 3.7**) la situación es más crítica, ya que es elevado el porcentaje de estudiantes que no han alcanzado los niveles mínimos de competencias. En Panamá, República Dominicana, Guatemala, Honduras o Paraguay, más de la mitad de la población evaluada no alcanzó el nivel 1, que representa el manejo de competencias elementales de resolución de problemas. En Chile y Uruguay, poco menos de la mitad de los estudiantes supera el umbral de niveles mínimos de competencias. En México, y en menor medida en Costa Rica y Perú, este indicador se sitúa en torno al 40%.

Las tendencias entre 2015 y 2018 de nuevo se presentan estables. Perú es el único país que muestra avances estadísticamente significativos en estos años, mejorando del 33,8% al 39,7% el porcentaje de estudiantes con niveles mínimos de competencias. Esta mejora es consistente con los logros tanto en lectura como en matemáticas de las anteriores ediciones de la prueba PISA y con resultados en otras evaluaciones (Rivas, 2015).

Al igual que en educación primaria, la **figura 3.8** presenta un primer abordaje sobre la desigualdad a partir de un análisis que relaciona los resultados con su variación interna o desvío estándar. La distribución nuevamente muestra que, en general, los países que alcanzan mayores desempeños tienen a su vez mayores desvíos estándar, lo que indica que en aquellos donde los aprendizajes son mayores, existe mayor heterogeneidad interna. Esta es una relación que puede observarse también en el conjunto de los países de la OCDE (OCDE, 2019).

Brasil, Uruguay y Argentina son los países que en 2018 evidencian una mayor dispersión interna en sus resultados, principalmente en lectura. Chile

también muestra una alta dispersión en matemáticas. La situación no parece haber cambiado en forma sustantiva respecto de 2015, lo que da cuenta de la persistencia de estas desigualdades en los resultados.

Costa Rica muestra en general magnitudes de dispersión bajas para los resultados alcanzados, lo que constituye una señal positiva en términos de equidad. En 2018, México en lectura y matemáticas, y Ecuador en lectura también muestran resultados medio altos con niveles relativamente más bajos de dispersión.

En el cuadrante izquierdo inferior, donde los resultados y la dispersión son bajos, debe considerarse no solo que hay una distribución más generalizada de desempeños bajos en la población, sino también el efecto de un mayor nivel de exclusión: como se analiza más adelante, muchos adolescentes de 15 años se encuentran fuera de la escuela, en su mayoría de nivel socioeconómico bajo. Al no participar de la evaluación, se reduce la dispersión de los resultados.

La **figura 3.9** presenta las brechas de resultados asociadas a determinadas características de los estudiantes y sus contextos, como promedio simple de los datos de los países, con el objeto de profundizar en las principales inequidades que afectan a los logros de aprendizaje en la educación secundaria baja.

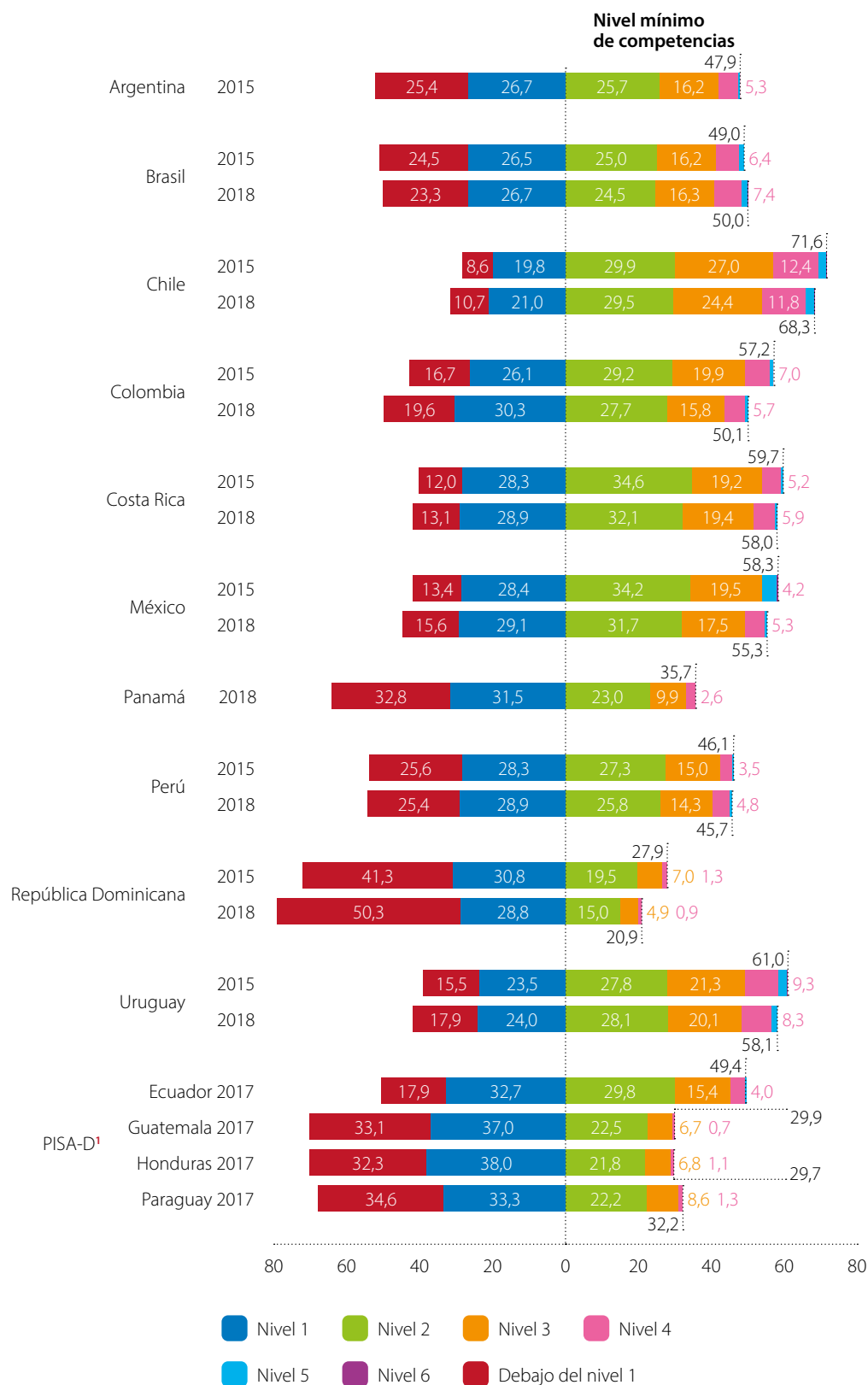
La desagregación por nivel socioeconómico presenta marcadas brechas en ambas áreas: el 75% de los estudiantes del quintil de mayores ingresos alcanzó desempeños mínimos en lectura y el 63,2% en matemáticas. Pero en el quintil de menores ingresos estos porcentajes descienden en forma drástica a 31,2% y 19,1%, respectivamente, lo que alerta sobre las bajas oportunidades de aprendizaje presentes en la región para los estudiantes de las poblaciones que padecen mayor exclusión social. Además, es preocupante observar la ausencia de cambios en las brechas entre 2015 y 2018.

En las zonas rurales se observa un empeoramiento de los aprendizajes, en el caso de lectura, con una ampliación de las brechas: si en 2015 el 38% de los estudiantes alcanzaban desempeños mínimos en lectura (19 puntos por debajo de los resultados en zonas urbanas), este porcentaje era del 30,9% en 2018, con un retroceso de 7 puntos. Como resultado, se observa una brecha de mayor tamaño en relación a los estudiantes de zonas urbanas, de 23 puntos.

A su vez, los datos permiten reconocer que este retroceso en lectura ha sido mayor en la población

de métodos de vinculación de escala, y presentarlos comparables a otros países (OCDE, 2018b).

Figura 3.6. Porcentaje de estudiantes en cada nivel de desempeño de PISA en lectura, y porcentaje de estudiantes con nivel mínimo de competencia (ODS 4.1.1), por país (en porcentajes). Países de América Latina. Años 2015 a 2018

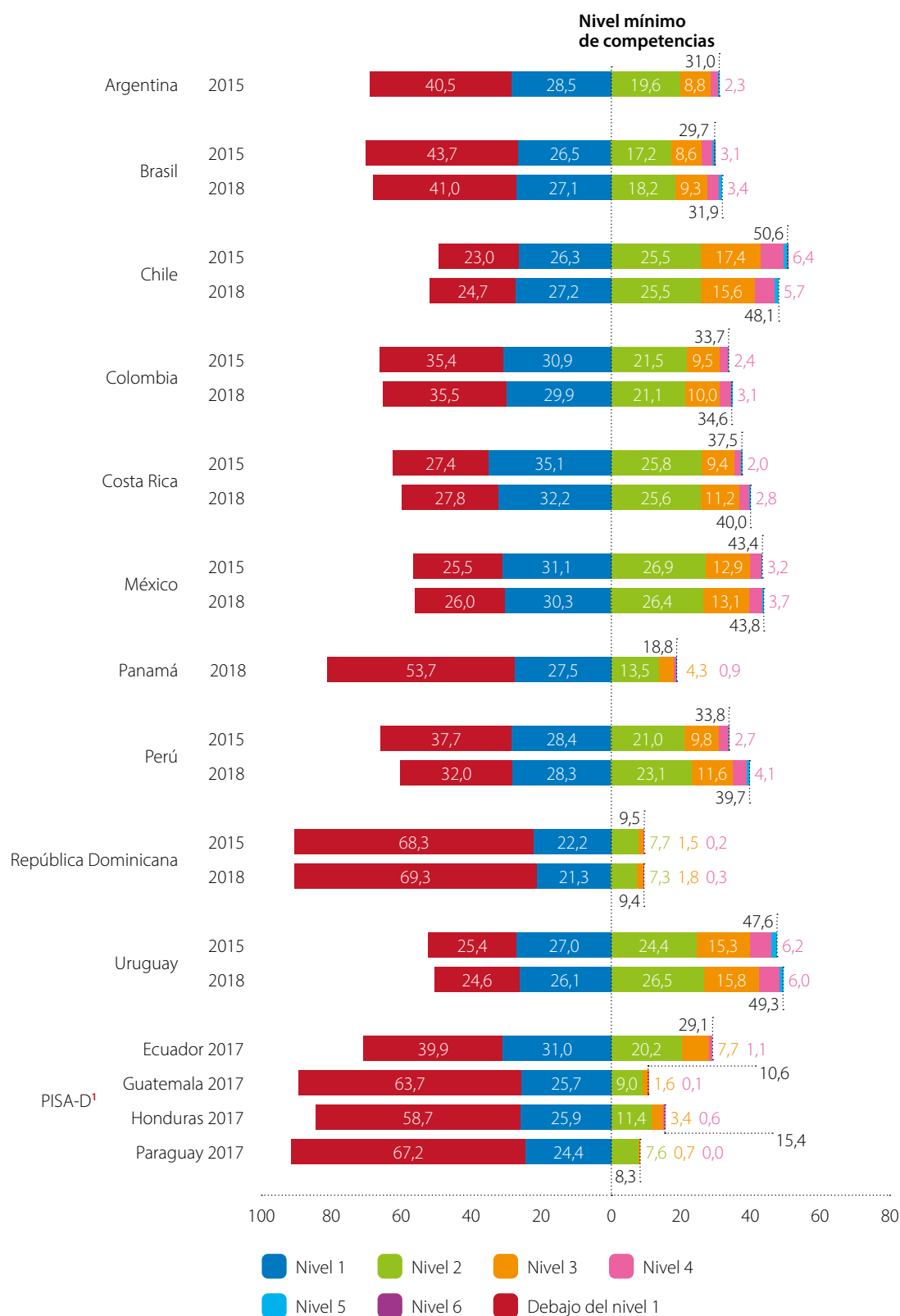


1. Los resultados de PISA-D en la figura corresponden al componente de la evaluación destinado a estudiantes de 15 años.

Nota: No se presentan los resultados de Argentina en 2015 porque la OCDE no los considera comparables debido a una baja cobertura del marco muestral (OCDE, 2017).

Fuentes de datos: OCDE (2018), PISA 2018 Database, <https://www.oecd.org/pisa/data/2018database/> (accedida el 1 de diciembre de 2021), OCDE (2015), PISA 2015 Database, <https://www.oecd.org/pisa/data/2015database/> (accedida el 1 de diciembre de 2021) y OCDE (2017), PISA for Development Database, <https://www.oecd.org/pisa/pisa-for-development/database/> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

Figura 3.7. Porcentaje de estudiantes en cada nivel de desempeño de PISA en matemáticas, y porcentaje de estudiantes con nivel mínimo de competencia (ODS 4.1.1), por país (en porcentajes). Países de América Latina. Años 2015 a 2018

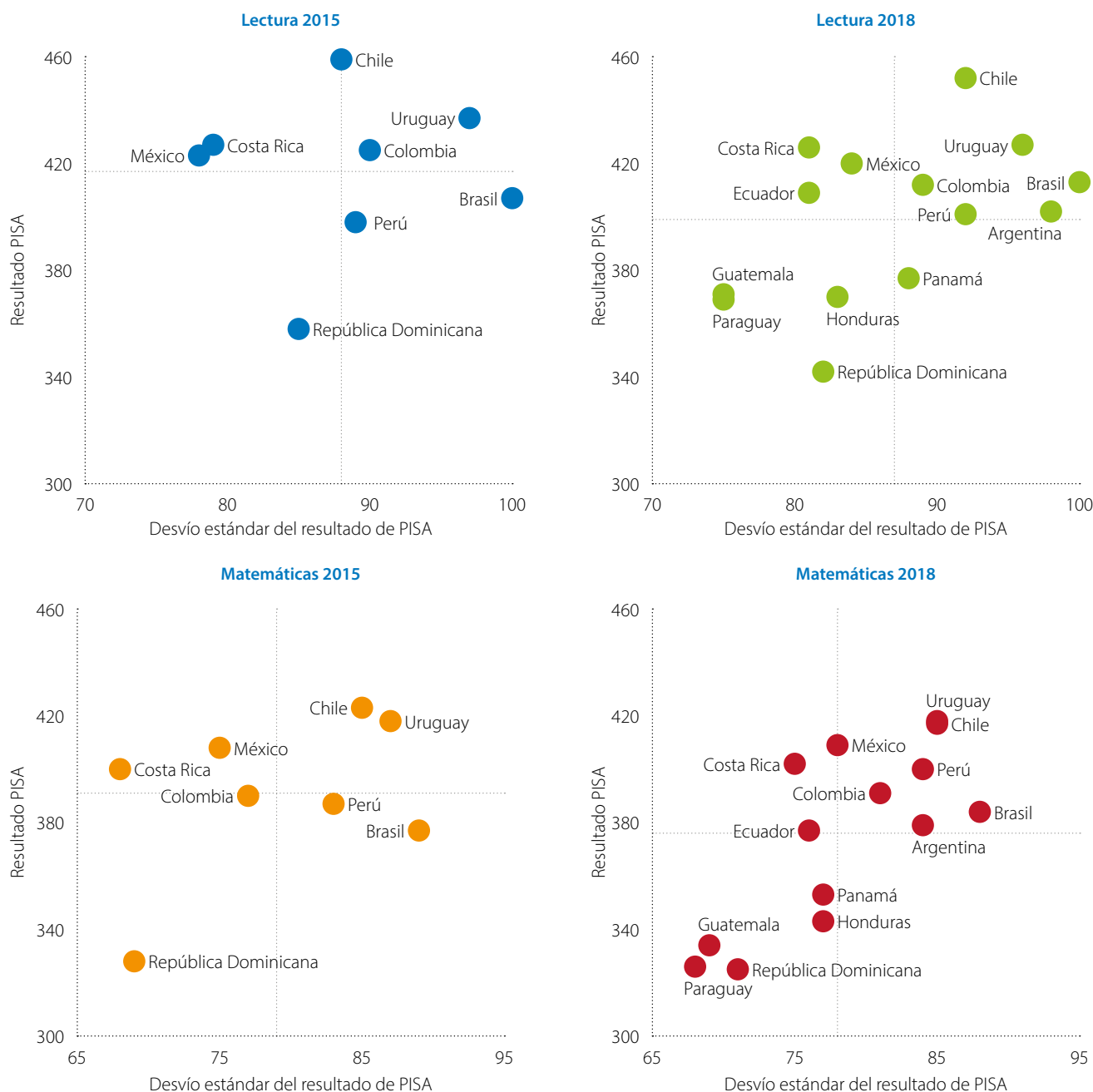


1. Los resultados de PISA-D que en la figura corresponden al componente de la evaluación destinado a estudiantes de 15 años.

Nota: No se presentan los resultados de Argentina en 2015 porque la OCDE no los considera comparables debido a una baja cobertura del marco muestral (OCDE, 2017).

Fuentes de datos: OCDE (2018), PISA 2018 Database, <https://www.oecd.org/pisa/data/2018database/> (accedida el 1 de diciembre de 2021), OCDE (2015), PISA 2015 Database, <https://www.oecd.org/pisa/data/2015database/> (accedida el 1 de diciembre de 2021) y OCDE (2017), PISA for Development Database, <https://www.oecd.org/pisa/pisa-for-development/database/> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

Figura 3.8. Resultados PISA de lectura y matemáticas y desvío estándar, por país (en puntaje promedio). Países de América Latina. Años 2015 y 2018



1. Esta figura incluye los resultados de 2017 para los cuatro países que participaron en PISA-D: Ecuador, Guatemala, Honduras y Paraguay.

Nota: Las líneas punteadas representan el promedio simple de los países para cada eje.

Fuentes de datos: OCDE (2018), PISA 2018 Database, <https://www.oecd.org/pisa/data/2018database/> (accedida el 1 de diciembre de 2021), OCDE (2015), PISA 2015 Database, <https://www.oecd.org/pisa/data/2015database/> (accedida el 1 de diciembre de 2021) y OCDE (2017), PISA for Development Database, <https://www.oecd.org/pisa/pisa-for-development/database/> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

femenina de zonas rurales, que han tenido un menor desempeño en 2018 respecto de 2015. Esto indica que la desigualdad asociada al género se manifiesta con mayor intensidad en las zonas rurales y, a su vez, alerta otra vez sobre la necesidad de avanzar en análisis que consideren factores de exclusión combinados.

Los resultados entre la población masculina y femenina

en los valores globales presentan tendencias ya observadas en ediciones anteriores de PISA: las mujeres alcanzan mejores desempeños en lectura y los varones en matemáticas.

En este ejercicio de análisis y comparación de resultados, un aspecto importante a considerar es la representatividad de la población que está siendo

Figura 3.9. Porcentaje de estudiantes con desempeño mínimo (ODS 4.1.1) en lectura y matemáticas, según diferentes poblaciones (en porcentajes). Países de América Latina. Años 2015 y 2018



Nota: Los valores son promedios simples de los países con información disponible en las dos evaluaciones: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú, República Dominicana y Uruguay. Las desagregaciones por sexo y zona, y las desagregaciones por zona en Matemática, no consideran los valores de Rep. Dominicana, mientras que las desagregaciones por sexo y zona de Matemática no consideran a Brasil y Chile, debido a que se trata de estimaciones basadas en pocos casos.

Fuentes de datos: OCDE (2018), PISA 2018 Database, <https://www.oecd.org/pisa/data/2018database/> (accedida el 1 de diciembre de 2021) y OCDE (2015), PISA 2015 Database, <https://www.oecd.org/pisa/data/2015database/> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

evaluada. Tanto PISA como otras evaluaciones estandarizadas presentan sus resultados sobre los estudiantes que asisten a la escuela en determinada edad o en determinado año de estudio. La población que no asiste no está representada en estos datos. Por lo tanto, la existencia de diferentes niveles de cobertura educativa entre países —o al interior de ellos— sesga los resultados. Por ello, para la interpretación de los logros de aprendizaje expresados en el indicador, es fundamental tener en cuenta la proporción de niños no escolarizados (IEU, 2018a; UNESCO, 2020e).

Al respecto, el mandato de universalizar aprendizajes

de calidad que establece la meta 4.1 coloca a los sistemas de monitoreo en tensión, ya que los países miden con herramientas distintas la asistencia escolar de la población y los resultados de aprendizaje de los estudiantes. En los últimos años se han elaborado propuestas técnicas que se proponen cubrir esta vacancia a través de diferentes combinaciones entre datos de cobertura o finalización de los niveles educativos y desempeño de las pruebas. Por ejemplo, pueden mencionarse el indicador Children Not Learning (CNT) del IEU (IEU, 2017), el indicador de Pobreza de Aprendizajes del Banco Mundial y el IEU (Banco Mundial, 2019), o el reciente indicador ODS 4.1.0

sobre niños y adolescentes preparados para el futuro (IEU, 2021e) propuesto por el Grupo de Cooperación Técnica (TCG) sobre indicadores ODS4-E2030. Incluso el propio proyecto PISA-D contenía un componente de evaluación de la población no escolarizada.

A los fines específicos del monitoreo del ODS 4, se propone aquí en primer lugar contextualizar la información de los resultados de PISA en función del porcentaje de población de 15 años que se encuentra fuera de la escuela. Como puede observarse en la **figura 3.10**, la proporción de población que alcanza niveles mínimos de competencias en las evaluaciones de lectura y matemáticas disminuye drásticamente si se considera a quienes están fuera de la escuela. Esto implica asumir que la población no escolarizada no alcanza los niveles mínimos de competencias definidos en el marco de monitoreo del ODS 4, lo que constituye un supuesto probable.¹⁵

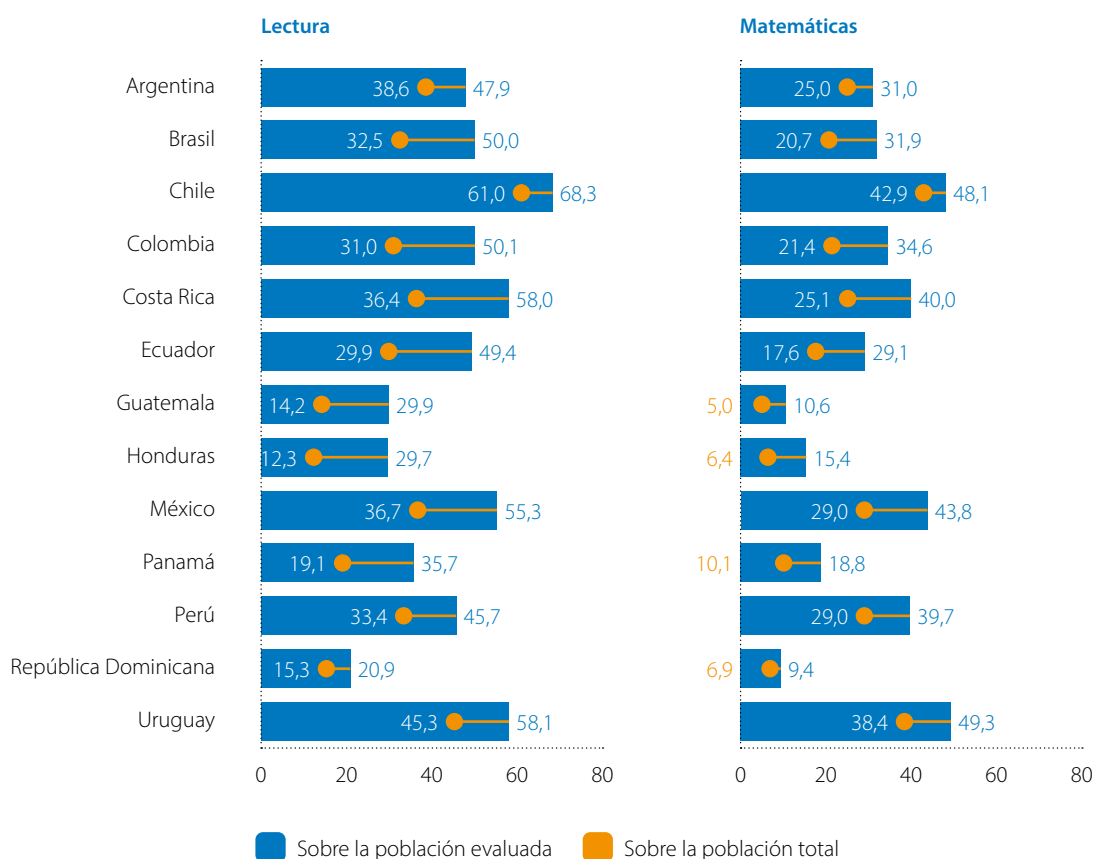
15 Los resultados de PISA-D de los cuatro países latinoamericanos participantes del componente de evaluación a población fuera de

Considerando este ajuste por población no escolarizada, para el promedio de países evaluados se puede estimar que apenas el 31% de la población logra alcanzar esta meta para el fin de la secundaria baja en lectura, y el 21% en matemáticas. Asimismo, al cambiar la distribución de los niveles mínimos de competencia, también se modifica la situación relativa de los países.

En algunos casos, quienes manifestaban niveles altos de logro quedan relegados cuando se considera a los no escolarizados, lo que indica que allí los niveles de exclusión son mayores, como en los casos de Colombia, México y Costa Rica. En cambio, esta brecha disminuye mucho menos en países como Argentina o Perú, que tienen menores niveles de exclusión educativa. Chile se destaca por tener resultados más altos de aprendizaje y menor exclusión educativa que el resto de la región.

la escuela (Guatemala, Honduras, Panamá y Paraguay) muestran que, al menos para estos contextos, esta hipótesis se corrobora: en promedio, menos del 2% de la población fuera de la escuela evaluada alcanzó el nivel 2 de PISA (OCDE, 2020b).

Figura 3.10. Porcentaje de evaluados con niveles mínimos de competencias en lectura y matemáticas, en función de la población evaluada y en función de la población total de 15 años (en porcentajes). Países de América Latina. Año 2018



Nota: Los datos de Ecuador, Guatemala y Honduras corresponden al 2017.

Fuentes de datos: OCDE (2018), PISA 2018 Database, <https://www.oecd.org/pisa/data/2018database/> (accedida el 1 de diciembre de 2021) y OCDE (2017), PISA for Development Database, <https://www.oecd.org/pisa/pisa-for-development/database/> (accedida el 1 de diciembre de 2021)

Recuadro 3.1**El impacto de la pandemia de la COVID-19 en los aprendizajes**

El impacto de la pandemia en la pérdida de aprendizajes es la dimensión más urgente y preocupante de la crisis educativa actual. Si bien aún se desconoce el impacto real de la suspensión prolongada de las clases presenciales, es previsible que los escenarios descritos en este apartado hayan sido profundamente afectados.

La organización remota de la enseñanza ha dejado a un conjunto de la población con escasa vinculación con el aprendizaje organizado, y ha afectado la calidad y el alcance de las propuestas educativas (CEPAL y UNESCO, 2020; UNESCO, UNICEF y Banco Mundial, 2021; UNICEF, 2021a; UNESCO OREALC y UNICEF, 2022). Por otro lado, la crisis ha golpeado con más fuerza a los estudiantes más vulnerables y marginados. Las desiguales condiciones de acceso a tecnologías y a propuestas de enseñanza de calidad han profundizado las brechas preexistentes, incrementando las diferencias analizadas.

En este período han surgido diferentes estimaciones y proyecciones sobre los impactos de la crisis en los aprendizajes para la región. Por ejemplo, el Instituto de Estadística de la UNESCO estima que el impacto de la pandemia implicará una reducción del 25% en el porcentaje de estudiantes con logros de aprendizaje mínimos, como lo establece el ODS 4.1 (IEU, 2021b).

El Banco Mundial presentó en 2020 una simulación de escenarios según la cantidad de días de clase presenciales perdidos, planteando un escenario optimista, un intermedio y uno pesimista. Considerando el escenario intermedio, el estudio pronostica para la región que el porcentaje de estudiantes por debajo de los niveles mínimos de competencia en secundaria baja podría llegar a valores en torno al 64% de la población escolar (Banco Mundial, 2020).

El Banco Interamericano de Desarrollo, por su parte, presentó una sistematización de estudios de la región que muestran una marcada disminución de la cantidad de horas semanales que los estudiantes destinan al aprendizaje en el hogar, con mayor incidencia en la población en edad de estar en la secundaria (Acevedo y otros, 2021).

En algunos países, como en el caso de Chile (MINEDUC, 2020) o México (De Hoyos, 2020), se trabajaron simulaciones de impacto de la pandemia en la pérdida de los aprendizajes, que muestran escenarios de gravedad en relación al retroceso de los resultados.

De manera más reciente, algunos países han avanzado en la implementación de evaluaciones nacionales estandarizadas para estimar la pérdida de aprendizajes, aunque aún los casos son muy pocos como para que sus resultados puedan tener implicancias para pensar los desafíos de la región a partir de estos recursos. Para ello, será necesario contar con mayor cantidad de países con información.

Por ejemplo, las evaluaciones del Sistema de Evaluación de Rendimiento Escolar del Estado de San Pablo (SARESP), Brasil, muestran un marcado retroceso en los resultados en todos los años de estudio evaluados, a la vez que una caída en el porcentaje de población evaluada a causa del abandono. La participación en la prueba desciende cerca de 6 puntos en la enseñanza fundamental (7 puntos en quinto y 5 puntos noveno) y 11 puntos en la enseñanza media. Los resultados muestran un retroceso generalizado, de magnitud variable. Por ejemplo, los resultados del tercer año de la escuela media en lengua portuguesa alcanzan los niveles definidos como adecuados para el octavo año de la enseñanza fundamental. En matemáticas, este desfase se estima en seis años (Secretaria da Educação, 2021).

Colombia implementó en 2020 la prueba Saber 11, cuyos resultados muestran escasas variaciones respecto de los desempeños de 2019, con algunas diferencias asociadas al calendario escolar: los estudiantes que reciben clases de febrero a noviembre tienen resultados muy similares entre ambos años, y se observa una caída en aquellos estudiantes que reciben clases de septiembre a junio (ICFES, 2021). En el caso de Uruguay, la prueba Aristas 2020, aplicada a tercero y sexto de primaria, arrojó resultados similares a las del 2017, lo que en primera instancia no indicaría pérdida de aprendizajes. Sin embargo, el informe resalta que se evaluó a un porcentaje menor de la población (78,4% en 2020 frente a 90,8% en 2017), debido a diferentes causas, como mayor abandono, mayor inasistencia a la

prueba, y más estudiantes excluidos de la prueba por tener necesidades educativas especiales. En este sentido, podría haberse presentado un retroceso que no se haya reflejado en los resultados, al quedar esta población excluida de la evaluación (INEEd, 2021).

El monitoreo de los aprendizajes debe ser un foco prioritario durante el retorno a las clases presenciales, de modo que sea posible cuantificar el impacto de la pandemia, en qué medida ha comprometido los logros de aprendizaje alcanzados y qué poblaciones han sido más afectadas. No obstante las estimaciones

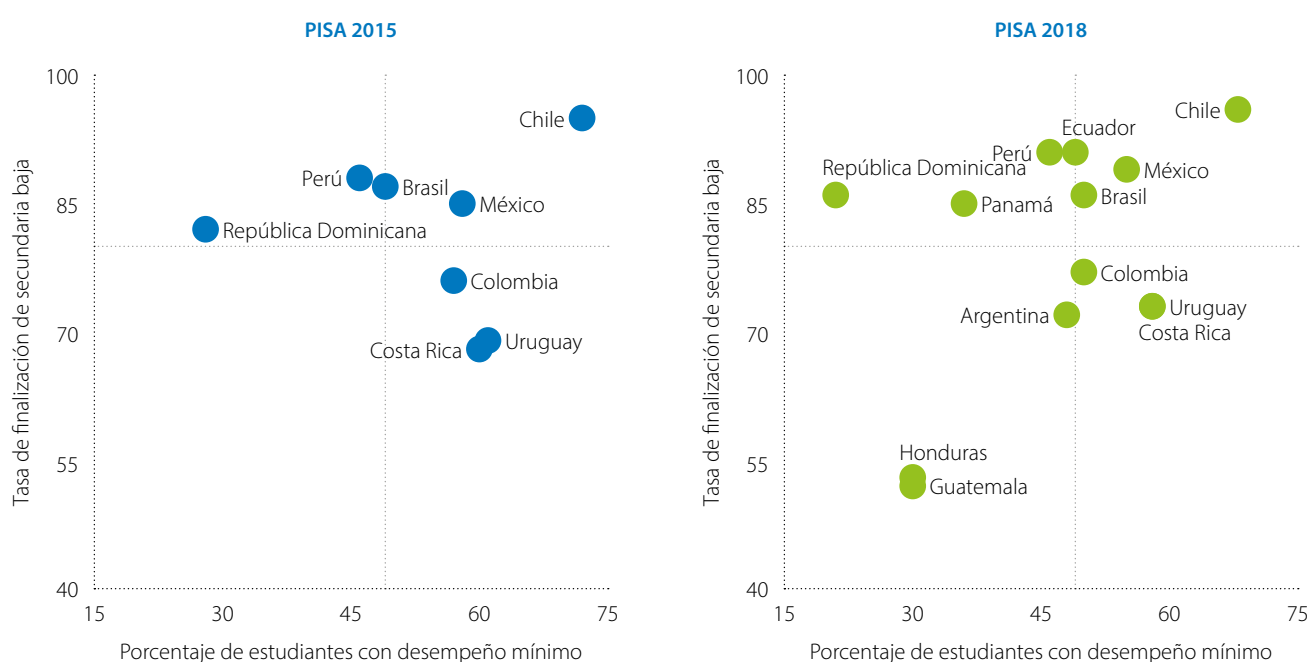
y proyecciones reseñadas, y la emergencia de textos que problematizan cómo evaluar en el presente contexto (Fardoun y otros, 2020; Porlán, 2020; Picón, 2021), todavía no es posible tener una visión sistemática y profunda de los efectos de la pandemia sobre el aprendizaje, situación en la que confluyen factores como el lento proceso de publicación en las revistas con revisión de pares, la disponibilidad de datos y el tiempo necesario en cualquier investigación que indague en efectos traumáticos de la pandemia (Moss y otros, 2021).

Estos hallazgos alertan sobre la importancia que reviste en América Latina y el Caribe el monitorear los resultados de aprendizaje a la luz de los logros de inclusión. La lectura aislada de los resultados de las evaluaciones, sin información de contexto, puede llevar a interpretaciones sesgadas. Constituye una práctica indispensable monitorear en conjunto los indicadores de desempeño en lectura y de finalización de cada nivel educativo, y sus cambios en el tiempo, para lograr una adecuada representación de la meta ODS 4.1. De esta manera se revela cómo los países asumen diferentes dinámicas y cuáles son sus desafíos específicos.

Dados los altos niveles de finalización de la primaria en la región, este ejercicio es pertinente para la secundaria baja. Así se propone en la **figura 3.11**, que combina los indicadores ODS 4.1.1 y 4.1.2.

La puesta en relación de los indicadores de aprendizaje y finalización del nivel permite, para el 2018, cuatro escenarios: países que han logrado resultados bajos en PISA y baja finalización (Guatemala y Honduras, participantes de PISA-D), países que logran niveles de finalización del nivel alto con bajos aprendizajes (Panamá y República Dominicana), aquellos que logran

Figura 3.11. Porcentaje de estudiantes con desempeño mínimo (ODS 4.1.1) en lectura en PISA, y en tasa de finalización de la secundaria baja (ODS 4.1.2) (en porcentajes). Países de América Latina. Años 2015 y 2018



Nota: Los datos de Ecuador, Guatemala y Honduras corresponden al 2017. Las líneas punteadas representan el valor promedio simple de cada indicador, considerando ambos años, a los fines de identificar cambios entre las aplicaciones.

Fuentes de datos: OCDE (2018), PISA 2018 Database, <https://www.oecd.org/pisa/data/2018database/> (accedida el 1 de diciembre de 2021), OCDE (2015), PISA 2015 Database, <https://www.oecd.org/pisa/data/2015database/> (accedida el 1 de diciembre de 2021) e Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Base de datos del IEU. <https://apiportal.uis.unesco.org/bdds> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

resultados por encima de la media con niveles de cobertura medio bajos (Costa Rica, Uruguay, Colombia y en menor medida Argentina), y finalmente los que alcanzan resultados por encima de la media en ambos (Chile, y en menor medida Brasil y México).

De esta forma, es posible identificar en qué países las mayores brechas se concentran en el fortalecimiento de los aprendizajes, y cuáles en ampliar las oportunidades de aprendizaje.

La comparación con el 2015 permite reconocer algunos movimientos positivos, como los casos de Perú y México, que han logrado mejorar la calidad de los aprendizajes y, a la vez, ampliar las oportunidades de finalización del nivel. En cambio, en Brasil se observa un incremento de los resultados de aprendizaje con estabilidad en la población que finaliza el nivel.

Las principales políticas educativas entre 2000 y 2015

La revisión de las políticas educativas que buscaron mejorar los aprendizajes abarca todas las dimensiones relevadas en este informe. La visión amplia de la inclusión de todos los estudiantes es un eje central de la calidad educativa en sociedades profundamente desiguales (capítulo 2). El prestigio social, la formación y la carrera profesional de los y las docentes es otro eje decisivo en los aprendizajes (capítulo 4), así como el financiamiento y la gobernanza de los sistemas educativos (capítulo 8). Estos ejes se complementan con los que aquí se analizan en más detalle: las políticas curriculares y pedagógicas, los sistemas de evaluación y los cambios recientes en la organización de las escuelas.

Durante la década de 1990, las reformas curriculares predominaron en la mayoría de los países de la región (Ferrer, 2004; Dussel, 2006), junto con nuevos procesos de descentralización educativa y la creación de los primeros sistemas de evaluación estandarizada de los aprendizajes. Estas acciones generaron nuevas tensiones, como la distancia entre el currículo prescripto e implementado o los riesgos de fragmentación en sistemas descentralizados y desiguales. Con este panorama, en los primeros años del siglo XXI comenzaron a emerger nuevas tendencias de política educativa para intentar avanzar en la mejora de los aprendizajes a escala sistémica.

La primera tendencia compartida por varios países de la región fue el giro hacia una mayor regulación curricular basada en distintos instrumentos de política:

estándares, guías para docentes, libros de texto y evaluaciones estandarizadas. Este giro forma parte de una tendencia global de políticas de mayor regulación curricular (Verger, Parcerisa y Fontdevila, 2018). Algunos países que tenían una muy baja tradición de regulación curricular nacional comenzaron a crear marcos básicos, como los Estándares Básicos de Competencias en Colombia (2003-2006), las Directrices Curriculares Generales en Brasil (2009-2012) o el Diseño Curricular Nacional del Perú (2009). En otros casos, se buscó sintetizar los ejes curriculares con Núcleos de Aprendizaje Prioritarios como Argentina (2004).

Durante la primera década del nuevo siglo crecieron las políticas que intentaron poner más foco en los aprendizajes y en la llegada del currículo a las aulas. Por ejemplo, se expandieron las políticas de distribución de libros de texto. Esto fue producto de una confluencia favorecida por el incremento de los presupuestos educativos y la visión de una mayor necesidad de regular el aprendizaje en las aulas (Rivas, 2015). México expandió su histórica política de libros de texto en manos de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG), elaborando unos 180 millones de libros por año para repartir a todos los estudiantes (Secretaría de Educación Pública, 2009). Chile también renovó la distribución masiva de libros de texto y lo combinó con el Plan de Apoyo Compartido, un paquete de materiales prescriptivos para las escuelas con más bajos resultados. Brasil hizo universal su Programa Nacional do Livro Didático (Bagolin y Adolfo, 2013). Ecuador y Perú lanzaron planes muy extensos de reparto de libros de texto.

Los marcos curriculares se complementaron con una mayor orientación hacia la definición de objetivos de aprendizaje más visibles y medibles, como ocurrió en Chile, Ecuador, Colombia y México. Esto se combinó con el nuevo rol que tomaron las evaluaciones estandarizadas de aprendizaje. En el nuevo siglo, varios países avanzaron hacia esquemas en que las evaluaciones estandarizadas pasaron a tener fuerte impacto en el sistema educativo. Chile publicó los resultados del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) para favorecer la elección de la escuela por parte de las familias. Algo similar ocurrió con la publicación de resultados en Colombia, Brasil, Ecuador y México, y en algunos de estos países se crearon mecanismos de pago diferencial a los docentes según los resultados de aprendizaje de los alumnos (Ferrer y Fiszbein, 2015; Ravela, 2015).

Estas políticas de mayor regulación curricular por vía de estándares, libros de texto o evaluaciones tuvo una presencia dispar entre los países de la región. Para señalar dos casos muy distintos: la tradición de mayor prescripción curricular de México contrasta con la historia de autonomía docente de Colombia. Sin embargo, la mayoría de los países buscaron llegar de manera más directa a las prácticas de enseñanza de las aulas con renovados instrumentos de política curricular (Rivas y Sánchez, 2020).

Este giro se complementó con una segunda tendencia hacia la creación de la unidad-escuela como eje de las políticas educativas. Los directivos fueron un factor más relevante como nodo de recepción de las políticas, y la capacitación docente comenzó a centrarse cada vez más en programas en servicio para equipos por escuelas, como se analiza en el capítulo 4 (Vaillant, 2011; UNESCO, 2013). Las políticas de reforma de la educación secundaria buscaron concentrar las horas de trabajo de los docentes en una misma escuela para crear una mayor pertenencia institucional y una visión compartida de conjunto. Muchos países expandieron la autonomía de gestión y el uso de los recursos de las escuelas públicas en paralelo a la expansión de la oferta de las escuelas privadas (véase el capítulo 8), que de por sí ya tienen una tradición de mayor distinción institucional entre sí.

En definitiva, estas políticas de mayor autonomía en la gestión se combinaron con el nuevo rol de las evaluaciones estandarizadas, que devolvieron o publicaron los resultados por escuela, lo que llevó a mayor responsabilidad a nivel local por los resultados (Ehren y Baxter, 2021). Así, se concretó un doble giro complementario: la mayor regulación curricular centralizada con la mayor autonomía para la gestión basada en resultados de cada escuela.

Estas políticas se combinaron con otras acciones relevantes, como las políticas con nuevas tecnologías digitales o la extensión de la jornada escolar, que se analizan con más detalle en la siguiente sección.

Las tendencias de política de 2015 a 2021

El período de 2015 a 2021 muestra una diversidad de acciones de política educativa que no tienen clara convergencia entre los países. Se trata de un período de prioridades cambiantes, sobre todo desde el 2020, a partir de la pandemia de la COVID-19. Esta dispersión de políticas y prioridades es lo que aparece como primera lectura de los resultados de la encuesta con la visión de

los expertos consultados para la elaboración de este informe (**recuadro 3.2**).

En el período de 2015 a 2021, las políticas curriculares continuaron afianzando un rumbo ya claramente establecido en la región en la renovación de los enfoques de enseñanza. Un estudio reciente del LLECE sobre el currículo del nivel primario indicaba que la enseñanza del área de lengua ya no se concibe como la transmisión de un saber lingüístico, sino que engloba también las restricciones socioculturales que los hablantes deben considerar en las situaciones comunicativas reales de interacción. Asimismo, en matemáticas, el enfoque de resolución de problemas predominante propicia la construcción de conocimientos en un proceso que implica analizar, reflexionar y descubrir estrategias para resolver problemas concretos de manera creativa. Por su parte, la perspectiva de la enseñanza de las ciencias se ha volcado más hacia la indagación científica y a las habilidades para la investigación que a la recolección de datos y hechos aislados (UNESCO OREALC, 2019).

La comparación de las normas curriculares vigentes en América Latina indica que predomina una organización por competencias. La noción de competencia es entendida como «la integración de contenidos, habilidades y actitudes (o disposiciones) que deben adquirir los estudiantes para abordar situaciones concretas en los distintos ámbitos de la vida» (UNESCO OREALC, 2019: 82). Muy pocos países escapan a estas nuevas visiones curriculares, lo cual podría estar relacionado con enfoques predominantes en nuevos paradigmas de la enseñanza a nivel global y regional (UNESCO OREALC, 2019).

Las nuevas visiones curriculares han sido parte del compromiso de la Declaración de Buenos Aires, surgida de la primera Reunión Regional de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe en 2017, que indican la necesidad de formular

políticas curriculares a través de un enfoque interdisciplinario y holístico, centrado en el aprendizaje activo, contextualizado, transferible y autónomo, con prácticas pedagógicas inclusivas y transformadoras, que consideren vínculos con las dimensiones de la vida, maximicen el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) e incluyan temas relevantes de la sociedad global, interconectada, digital y dinámica (UNESCO OREALC, 2017a: 11).

Recuadro 3.2**Resultados de la encuesta**

Uno de los temas más importantes en la visión de los expertos consultados para este informe (véase el Anexo metodológico, p. 216) han sido las reformas curriculares (figura 3.12). En la encuesta, las reformas curriculares fueron mencionadas como ejes con acciones relevantes o muy relevantes por el 60% de los especialistas de cada país en el período de 2015 a 2021. Levemente menos relevantes fueron las políticas de libros de texto y materiales educativos, con el 57%.

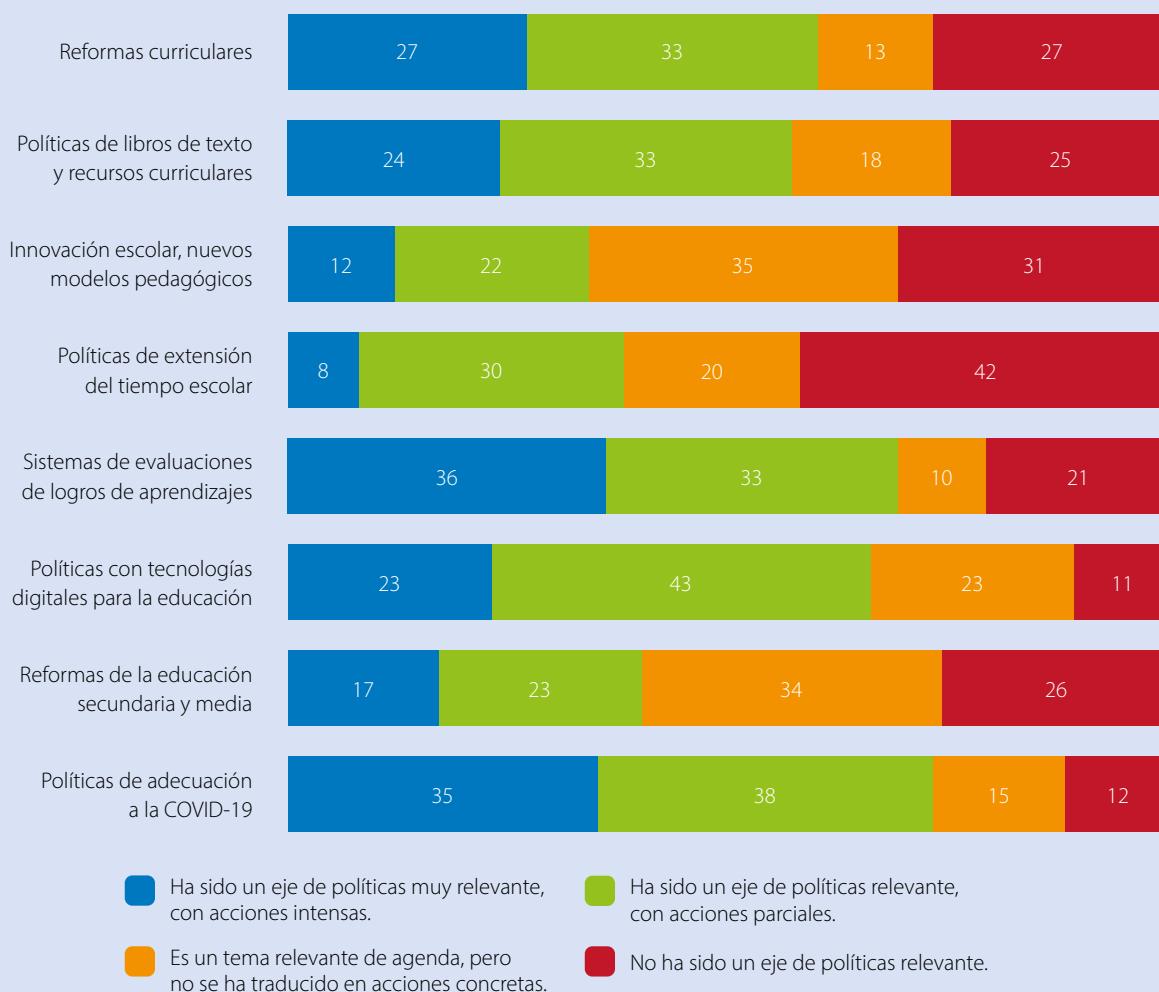
Menos atención recibieron las políticas de la innovación escolar y los nuevos modelos pedagógicos: el 66% de los expertos indicó que no había sido un tema relevante o que no había tenido

acciones destacadas. Las políticas de extensión del tiempo escolar también fue un tema de menor relevancia en el período analizado: el 62% de los encuestados considera que no han existido acciones; y solo 8% indicó que en sus países ha sido un eje relevante con acciones intensas.

El tema más destacado en la agenda de los países fue el uso de las evaluaciones estandarizadas de aprendizajes: casi el 69% de los encuestados estimó que habían existido acciones relevantes o muy relevantes en este eje temático (el 36% indicó que fue un tema muy relevante). En cambio, solo el 21% indicó que no había sido un tema relevante.

Otro tema muy relevante en el período 2015-2021 fue el desarrollo de las políticas con tecnologías digitales para la educación: casi dos tercios de los encuestados consideró que existieron acciones

Figura 3.12. Relevancia de los ejes de política por tema de acuerdo a los especialistas en los países de la región (en porcentaje de respuestas por categoría de relevancia)



Fuente de datos: UNESCO OREALC. Encuesta de consulta a expertos para el Informe Regional de Monitoreo ODS4-Educación 2030, 2021.

relevantes en el área, mientras que solo el 11% estima que no fue un tema importante.

En cambio, las reformas de la educación secundaria parecen haber tenido más relevancia comparada con estos dos últimos ejes, aunque en su mayoría los expertos señalaron que no se habían implementado acciones intensas. Solo el 17% indicó que había sido un tema de mucha relevancia en su país.

Por último, las políticas de adecuaciones organizacionales-pedagógicas, curriculares o tecnológicas ante la COVID-19 fueron lógicamente un tema central a partir del 2020. El 70% de los expertos señala que se trata de un área con acciones intensas o parciales y solo el 12% señaló que no había sido un tema relevante.

En los años recientes han emergido con fuerza nuevos contenidos curriculares referidos a la educación para la ciudadanía mundial (ECM) y la educación para el desarrollo sostenible (EDS), que forman parte de la meta 4.7 del ODS 4. La educación para la ciudadanía mundial tiene como objetivo inculcar a los «educandos los valores, las actitudes y los comportamientos que constituyen la base de una ciudadanía mundial responsable: creatividad, innovación y compromiso a favor de la paz, derechos humanos y desarrollo sostenible» (UNESCO, 2015b). En el documento «Educación para la ciudadanía mundial: Una perspectiva emergente», la UNESCO apunta a que los países incorporen en sus planes de estudio el desarrollo de competencias para la paz y el respeto de los derechos humanos, la educación intercultural y la educación para el entendimiento internacional (UNESCO, 2015a).

En los países de la región, los conceptos referidos a la educación para la ciudadanía mundial están ganando un creciente espacio en los marcos curriculares, como indica la **figura 3.13**, elaborada por el LLECE.

Las habilidades digitales también han comenzado a penetrar en los currículos de la región. En el 2018, en Argentina se aprobaron los Núcleos de Aprendizaje

Prioritario (NAP) de Educación Digital, Robótica y Programación. Uruguay también logró avances importantes en la enseñanza de las ciencias de la computación, utilizando las palancas del Plan Ceibal (Fowler y Vegas, 2021). Otro caso destacado es el del Programa Nacional de Informática Educativa de Costa Rica en alianza con la Fundación Omar Dengo.

Las habilidades socioemocionales son otro eje que comenzó a emerger en nuevos programas y marcos curriculares. Por ejemplo, El Salvador incluyó un espacio de «Orientación para la vida», en el que los estudiantes discuten y reflexionan en torno a un grupo de habilidades socioemocionales que el tutor selecciona. La evaluación ERCE 2019 incluyó un módulo de habilidades socioemocionales, el cual resaltó la relevancia curricular que tiene esta cuestión, más aún luego de la pandemia (UNESCO, 2021d).

Los nuevos movimientos de reformas curriculares convivieron en algunos países con un proceso de centralización del gobierno curricular. Por ejemplo, Brasil desarrolló su Base Nacional Común Curricular en 2019, luego de un largo proceso que atravesó distintos gobiernos (**recuadro 3.3**); Colombia elaboró los Derechos Básicos de Aprendizaje; mientras que

Recuadro 3.3

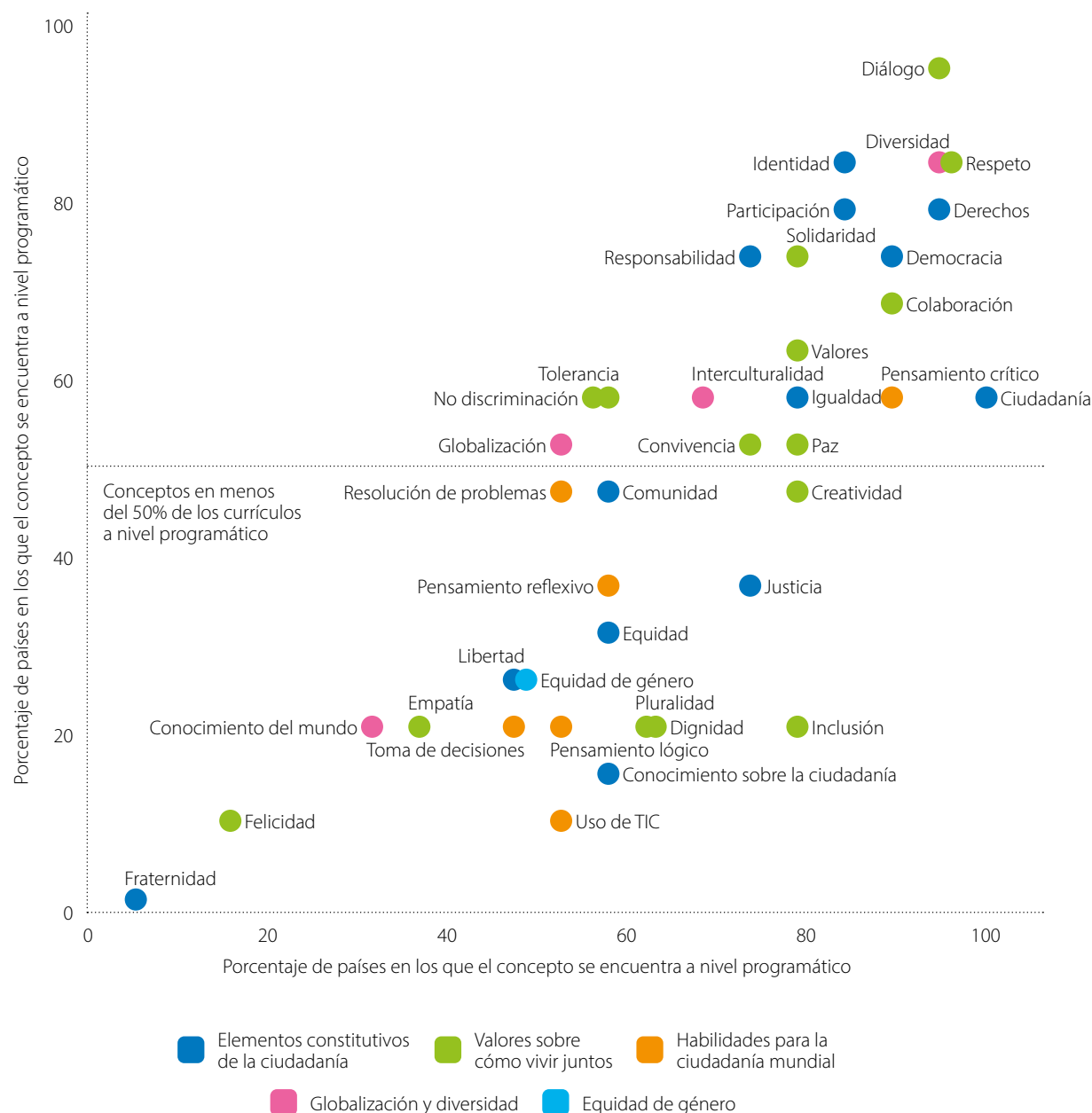
Base Nacional Común Curricular (Brasil)

La Base Nacional Común Curricular es un documento de carácter normativo que define un conjunto orgánico y progresivo de aprendizajes esenciales para todos los estudiantes. Se establecen conocimientos, competencias y habilidades que se espera que todos los estudiantes desarrollen. Asimismo, se pone el acento en las actitudes y valores para resolver las demandas complejas. El documento fue elaborado por un grupo de 116 profesionales expertos de

diversas áreas que se dividieron en 29 comisiones, todos ellos seleccionados por el Ministerio de Educación y Cultura.

Este documento resuelve un problema de larga data en Brasil, que hasta ese momento no había tenido un instrumento curricular a nivel nacional. Esto significó diálogos, tensiones y controversias que se extendieron por cerca de cinco años, y con áreas que fueron particularmente polémicas, como es el caso de la enseñanza de la historia (Cerri y Costa, 2019). Para más información, puede consultarse el sitio <http://basenacionalcomum.mec.gov.br>.

Figura 3.13. Porcentaje de países en los que los conceptos de ciudadanía mundial se encuentran presentes en los currículos de la región a nivel declarativo y programático (en porcentajes). Circa 2020



Fuente: UNESCO (2020c), p. 13.

Perú diseñó un nuevo currículo nacional basado en competencias en 2017. Por otra parte, Ecuador llevó a cabo una reforma en 2016 que define un perfil de salida para la educación obligatoria.

El campo de las políticas curriculares tuvo otro capítulo a partir del impacto de la pandemia: la mayoría de los países de la región se vio obligado a acotar la normativa curricular ante la reducción del tiempo de clases. Por ejemplo, Bahamas desarrolló las National Pacing Guides para sintetizar el currículo. En Chile, la Unidad de Currículum y Evaluación puso a disposición un plan

de aprendizaje a distancia a través de una plataforma digital, lo que implicó un trabajo de priorización curricular, la redefinición de roles, generar instrumentos de evaluación formativa, evaluación digital y tipos de evaluación que favorezcan la autonomía (DEG-MINEDUC, 2020). En México, la estrategia nacional Aprende en Casa II implica la definición de criterios para la priorización curricular, que están asociadas a nuevas formas de enseñanza.

En cuanto a los materiales educativos, las políticas de libros de texto se han sostenido en varios países con

amplia tradición, como Chile, México y Brasil, pero también han surgido con relevancia en Perú, Ecuador, Honduras y en países del Caribe como Jamaica, Antigua y Barbuda y Granada, o los libros digitales en las Islas Vírgenes Británicas. Incluso en Colombia, un país con baja tradición de libros de texto, se expandió el Programa Todos a Aprender, que distribuye materiales para los y las estudiantes. En Costa Rica se creó la «Caja de Herramientas para docentes» como recopilación de recursos para apoyar la operacionalización y puesta en práctica de la política de transformación curricular. En Perú, se entregan libros a más de seis millones de estudiantes, lo que incluye textos en castellano y 41 lenguas originarias. Este material educativo incluye libros, cuadernos de trabajo, fichas de trabajo, kits de evaluación, material para el aula y bibliotecas.

La tendencia más relevante en esta temática ha sido la expansión de los materiales digitales y el gran crecimiento de las plataformas educativas a partir de la pandemia de la COVID-19. Existían ya varios antecedentes con el desarrollo de portales educativos en buena parte de los países de la región y con el impulso de políticas de una computadora por alumno en países como Uruguay, Argentina y Perú (Lión, 2019; Lugo y Delgado, 2019). Durante la pandemia, estas acciones tuvieron un fuerte impulso. Los alcances de estos esfuerzos estuvieron asociados a la disponibilidad de infraestructura y equipamiento en los hogares, y del desarrollo de competencias digitales (**recuadro 3.1**).

Por ejemplo, la Argentina desarrolló la plataforma Juana Manso (**recuadro 3.4**). Países como Paraguay, Perú y México llevaron a cabo acuerdos con empresas del sector privado y con organismos multilaterales

para renovar sus portales educativos. Colombia hizo una convocatoria pública para poner a disposición plataformas virtuales para la continuidad de las clases con modalidad a distancia. En Perú, el portal Aprendo en Casa, por ejemplo, cuenta con variedad de recursos educativos, algunos desarrollados en lenguas originarias. En Brasil se puso a disposición un sitio web con recursos destinados a familias y tutores para «acompañar a los niños en el proceso de alfabetización», a través de los programas Conta para Mim y Tempo de Aprender. En Chile se avanzó a través de la plataforma Aprendo en línea. En Costa Rica se lanzó Aprendo en Casa. En Guatemala se avanzó con guías de autoaprendizaje para alumnos y familias, entre otros casos relevados por estudios previos (Rivoir y Morales, 2021).

Las acciones destinadas a la extensión del tiempo escolar no fueron una prioridad destacada en el período de 2015 a 2021, pese a que tenían un fuerte impulso en años anteriores. La mayor restricción presupuestaria de estos años se combinó con la situación de la pandemia, que generó otras prioridades más inmediatas. Sin embargo, algunos países lograron avanzar en sus políticas de extensión del tiempo escolar. En Perú se aprobó el programa Jornada Escolar Completa (JEC). El Salvador desarrolló el programa de «tiempo pleno», que extiende las jornadas escolares con cursos y talleres complementarios. Algunos estados de Brasil implementaron políticas de tiempo integral en el nivel secundario como Pernambuco, Río de Janeiro o San Pablo.

En el campo de las políticas de evaluación de los aprendizajes, como señalaron las y los expertos consultados para este informe, se desarrollaron nuevas

Recuadro 3.4

Plataforma Juana Manso (Argentina)

La plataforma Juana Manso es un plan federal diseñado por el Ministerio de Educación de la Nación. Este programa tiene por objetivo promover, acompañar y brindar medios para el uso de tecnologías en el sistema educativo, ya sea en contextos de aislamiento, parcial o total, como en situaciones de presencialidad, con el fin de optimizar la enseñanza, comparar prácticas innovadoras y enseñar y aprender en la sociedad del conocimiento. El programa propone una plataforma federal educativa que permite la participación de cada provincia a cargo de la gestión del sistema educativo

para crear e incorporar contenidos de manera modular. Además, el programa incluye la distribución de equipamiento, conectividad y propuestas de capacitación docente.

Para esto se contemplan múltiples recursos, ya sean aulas virtuales, recursos pedagógicos y herramientas para acompañar a los estudiantes durante la emergencia sanitaria. Uno de los aspectos más significativos de esta iniciativa es el acuerdo para que todos los contenidos de la plataforma —incluyendo aulas virtuales donde dar clases sincrónicas— sean gratuitos en el acceso desde los celulares de los y las estudiantes, gracias a un acuerdo con las compañías telefónicas. Para más información, puede consultarse el sitio <https://conectarigualdad.edu.ar>.

acciones en muchos de los países de la región. Siguiendo los antecedentes de Chile y Colombia, Ecuador creó el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEVAL). En 2016, Uruguay lanzó la evaluación Aristas, mientras que Panamá comenzó la prueba CRECER y Argentina la prueba Aprender. En contraposición, México disolvió el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación en 2019. Entre 2014 y 2019, el total de países con evaluaciones nacionales de aprendizajes de lengua y matemáticas, en primaria y secundaria baja, subió de 18 a 26. Esta expansión es mayor en el Caribe, región en la que 10 países incorporaron evaluaciones estandarizadas entre 2014 y 2019.¹⁶

Los países de la región participaron de manera estable y creciente en las evaluaciones internacionales de la calidad educativa (Taboada, Gutiérrez y Hamilton, 2020). En las pruebas ERCE de 2019 participaron 16 países de la región, la mayor cantidad en la historia de las cuatro ediciones de la prueba. En las pruebas PISA se pasó de 5 a 10 países participantes entre 2000 y 2018 y en la primera edición de las pruebas PISA-D en 2017 se sumaron otros 4 países de la región.

La aparición de estas nuevas visiones curriculares, orientadas a saberes emergentes y habilidades del siglo XXI, también ha comenzado a generar nuevas políticas de evaluación. Por ejemplo, Costa Rica, luego de la reforma curricular del 2016, desarrolló un nuevo modelo de evaluación formativa con rúbricas referidas a distintas habilidades. Un caso destacado en esta temática es el de Colombia, uno de los países pioneros en la enseñanza de habilidades ciudadanas y también en su evaluación, con la incorporación en las pruebas Saber de cuestionarios sobre Pensamiento Ciudadano y de Acciones y Actitudes. Otro ejemplo es el de la prueba SIMCE de Chile, que desarrolló un nuevo módulo de evaluación de habilidades digitales. La Agencia Calidad de la Educación (ACE) en Chile ha incorporado la evaluación Indicadores de Desarrollo Personal y Social (IDPS), que mide la autoestima y motivación escolar, clima y convivencia escolar, hábitos de vida saludable y la participación ciudadana. En México se evaluaron las «habilidades socioafectivas», referidas a saberes que favorecen la convivencia escolar (INEE, 2018). Costa Rica, Ecuador y República Dominicana también incluyeron medidas de habilidades socioemocionales en alguno de sus niveles educativos (Taboada, Gutiérrez y Hamilton, 2020).

En otros casos se crearon nuevos modelos de evaluación. Siguiendo el ejemplo del Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) en Brasil, Colombia lanzó en 2015 el Índice Sintético de Calidad Educativa de Colombia (ISCE), con una nota de 1 a 10 que combina el desempeño de los y las estudiantes, el progreso en el tiempo, la aprobación escolar y el ambiente de aprendizaje. Uruguay incorporó una innovadora evaluación de aprendizajes en línea, Plataforma Adaptativa de Matemática, a partir de la extendida red de conectividad a internet en las escuelas (Perera y Aboal, 2017).

Con la pandemia también aparecieron nuevos dispositivos de evaluación que buscaron adecuarse a la situación ofreciendo elementos para elaborar un diagnóstico de la heterogeneidad de los aprendizajes. Esto significó en algunos países un pasaje hacia evaluaciones que tienen como propósito el uso pedagógico por parte de los docentes y están más cerca de sus prácticas. Por ejemplo, Belice creó el Diagnostic Assessment Test (BDAT) para cada grado del nivel primario. Otros casos novedosos son el Diagnóstico Integral de Aprendizajes de Chile (recuadro 3.5) y Evaluar para Avanzar de Colombia (recuadro 3.6).

Desafíos hacia el futuro

Los preocupantes resultados obtenidos por el promedio de los estudiantes de la región en las pruebas ERCE 2019 y PISA 2018 indican el largo camino que resta recorrer para garantizar el derecho pleno a la educación. La pandemia agravó la situación y amplió las desigualdades en los aprendizajes. La interrupción de la presencialidad llevó a menos oportunidades de aprendizaje para los sectores con poca o nula conectividad y con menor nivel educativo en el hogar (CEPAL, 2020b). A estos problemas sistémicos se suma el desafío de incorporar nuevos contenidos curriculares para un mundo cambiante y la complejidad de generar cambios en las prácticas de enseñanza para potenciar aprendizajes valiosos y significativos.

La evidencia del estudio de factores asociados del ERCE 2019 señala algunas pistas para orientar el rumbo (UNESCO OREALC, 2021e). En primer lugar, se destaca la importancia crucial de la mejora de las condiciones de vida de la población como primer factor que influye en los aprendizajes.¹⁷ El crecimiento económico con

¹⁶ Información obtenida de la base de datos del IEU (actualización de setiembre de 2021).

¹⁷ Algunos estudios indican que la diferencia de unos 50 puntos en la prueba PISA entre los estudiantes de América Latina y los de países escandinavos tiene dos explicaciones con un peso similar: unos 25

Recuadro 3.5**Diagnóstico Integral de Aprendizajes (Chile)**

El Diagnóstico Integral de Aprendizajes es un programa implementado a través de la Agencia de Calidad de la Educación que tiene por objetivo un apoyo directo a los profesores en el contexto de la pandemia, a través de un instrumento flexible de evaluación, voluntario, autoaplicado por los maestros, con resultados individuales, con uso formativo y con foco en los aprendizajes del currículo priorizado durante los años anteriores. Los resultados de esta evaluación pueden ser visualizados de modo inmediato, en aras de definir acciones de apoyo pertinente a cada estudiante y a los diferentes grupos en cada establecimiento.

El diagnóstico integral de aprendizajes es la extensión de evaluación progresiva implementada desde el 2015, y su implementación en los primeros niveles educativos tuvo una alta participación de los centros educativos, lo que constituye una ampliación de los propósitos e instrumentos de evaluación, que antes habían sido considerados principalmente como herramientas de rendición de cuentas. De este modo, existe un monitoreo de carácter interno, que puede administrar cada establecimiento, en relación a los aprendizajes socioemocionales y académicos de los estudiantes a través de tres evaluaciones a lo largo del año. Para más información, puede consultarse el sitio <https://diagnosticointegral.agenciaeducacion.cl>.

Recuadro 3.6**Evaluar para avanzar (Colombia)**

Evaluar para Avanzar es una estrategia del gobierno nacional de Colombia que ofrece a la comunidad educativa un conjunto de evaluaciones con el fin de apoyar la evaluación y acompañar los procesos de enseñanza de niños, niñas y jóvenes en todo el país. Se trata de una estrategia voluntaria y de libre acceso liderada por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES), que ofrece instrumentos para identificar fortalezas y aspectos susceptibles de mejora.

Con el fin de reducir los problemas de distancia, las diferencias y los problemas de acceso durante la pandemia, esta prueba se puede presentar tanto *online*, *offline* o en papel de acuerdo con la realidad de cada establecimiento. El directivo debe validar matrícula en una plataforma y el docente debe inscribir a sus estudiantes. De este modo, han accedido a esta evaluación tres millones de niños, niñas y jóvenes de educación básica y media, y 100.000 docentes que tienen a su disposición este conjunto de herramientas. Para más información, puede consultarse <https://on.unesco.org/3yEEKYx>.

políticas distributivas es un camino fundamental para los aprendizajes futuros. En segundo lugar, existe evidencia suficiente sobre la importancia de factores que están dentro de los sistemas educativos: el acceso al nivel preprimario; la educación de la primera infancia; las medidas alternativas a la repetición escolar; la creación de ambientes de aprendizaje inclusivos con docentes que depositan altas expectativas en todos los estudiantes y los apoyan en su aprendizaje; la mejora de las expectativas y el involucramiento de los padres en el aprendizaje de sus hijos e hijas, entre otros. La **tabla 3.1** resume la asociación de ciertos

factores asociados (aquellos que fueron parte de los cuestionarios complementarios de la prueba) y los logros de aprendizaje en la prueba ERCE 2019.

Cabe señalar que los datos provenientes de las pruebas de aprendizajes son fundamentales, pero no muestran el panorama completo de lo que aprenden los estudiantes. La Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, la Declaración de Moscú de 2010 y la Declaración de Educación para Todos de Lima de 2014 subrayan la importancia de garantizar la calidad a través de pedagogías holísticas que respondan a las necesidades de los niños y las niñas y que valoren su creatividad, su cooperación, su autoconfianza, su autonomía, su aprendizaje activo y su bienestar. Estos aspectos remarcen la necesidad de ampliar los horizontes de la evaluación y concebir dimensiones que

puntos dependen del contexto socioeconómico y los otros 25 puntos están ligados con la baja efectividad de los sistemas educativos de la región para desarrollar aprendizajes significativos (Breton y Canavire-Bacarrea, 2018).

Tabla 3.1. Cantidad de países donde el factor se asocia significativamente a los resultados educativos en cada prueba, por cada factor

		Tercer grado		Sexto grado		
		Lectura	Matemáticas	Lectura	Matemáticas	Ciencias
Factores asociados a los estudiantes y sus familias	Nivel socioeconómico de la familia	16 (+)	14 (+)	16 (+)	16 (+)	16 (+)
	Asistencia del estudiante a educación preescolar	11 (+)	12 (+)	16 (+)	12 (+)	12 (+)
	Pertenencia del estudiante a etnia o pueblo indígena			13 (+)	12 (+)	13 (-)
	Repitencia	16 (-)	16 (+)	16 (-)	16 (-)	16 (-)
	Inasistencia a la escuela	3 (+) 2 (-)	15 (+)	1 (+) 8 (-)	10 (-)	10 (-)
	Días de estudio a la semana	16 (+)	16 (+)	16 (+)	16 (+)	16 (+)
	Involucramiento parental en el aprendizaje	16 (+)	14 (+)	14 (+)	13 (+)	15 (+)
	Expectativas educativas de los padres	16 (+)	15 (+)	16 (+)	16 (+)	16 (+)
Proceso escolar y prácticas docentes	Expectativas educativas de los profesores	6 (+)	5 (+)	5 (+)	4 (+)	4 (+)
	Interés de los docentes por el bienestar de los estudiantes	12 (+)	13 (+)	9 (+)	6 (+)	10 (+)
	Apoyo al aprendizaje de los estudiantes por parte del docente	14 (+)	14 (+)	6 (+)	10 (+)	10 (+)
	Organización de la enseñanza por parte del docente	11 (+)	9 (+)	7 (+)	8 (+)	11 (+)
	Disrupción en el aula	3 (-)	0 (+) 3 (-)	8 (-)	4 (-)	10 (-)
Factores de escuelas	Nivel socioeconómico de la escuela	12 (+)	11 (+) 1 (-)	14 (+)	12 (+)	13 (+)
	Administración escolar privada	9 (+)	5 (+)	6 (+) 1 (-)	6 (+)	8 (+)
	Escuela en lugar urbano (10.000 habitantes o más)	1 (+) 1 (-)	1 (+) 1 (-)	2 (+)	2 (+) 1 (-)	2 (+)

Nota: El signo de suma indica que en esa cantidad de países la asociación es positiva, mientras que el signo de resta indica a su vez que la asociación es negativa.

Fuente: UNESCO OREALC (2021e), p. 28.

no son fáciles de captar en las pruebas estandarizadas, para evitar una mirada estrecha de los aprendizajes (UNICEF, 2020b, p. 13).

El replanteo de los marcos curriculares analizado en esta sección también genera nuevos desafíos para los sistemas educativos (UNESCO OREALC, 2020a). Estudios previos han analizado la dificultad de traducir en las prácticas pedagógicas nuevas concepciones más complejas de la enseñanza basada en el constructivismo y la educación por competencias (García y Malagón, 2010). No basta con modificar los currículos, también es necesario repensar las dinámicas sistémicas de traducción y retroalimentación con las prácticas de enseñanza y la importancia de repensar las pedagogías.

Como indica un estudio reciente de UNICEF, los sistemas educativos de América Latina y el Caribe tienen una tendencia hacia el mejoramiento marginal y lento. Allí se destaca la importancia de avanzar hacia un mayor reconocimiento de las diferencias culturales con dinámicas más flexibles de organización de la enseñanza en entornos de trabajo colaborativo que conforme redes con distintos niveles de complejidad (Aguerrondo y Vaillant, 2015).

La coordinación central y la planificación de los sistemas educativos resultan complementarias a esta visión de las alternativas educativas. La capacidad de las agencias estatales de conducir procesos de llegada a las prácticas de enseñanza es un eje central para lograr mejoras sistémicas (Rivas y Scasso, 2020). La coordinación sistémica requiere formar mayores capacidades técnico-profesionales, liderazgos, acuerdos, recursos y continuidad en el tiempo (véase el capítulo 8).

Distintos estudios indican que una fuente de mejora sistémica de los aprendizajes es la coherencia curricular, entendida como la articulación prolongada en el tiempo de una secuencia de temas y criterios de evaluación consistentes con la lógica del conocimiento disciplinar en el que se arraiga cada materia (Schmidt, Wang y McKnight, 2005). Estudios comparados sobre múltiples sistemas educativos indican que los materiales curriculares en los países con mejores resultados tienen menos temas, pero los comunican de una manera más profunda, coherente y clara (Schmidt y otros, 2001: 303).

En América Latina, algunas investigaciones indican que existe todavía un amplio espacio de mejora de la alineación curricular (Valverde y Näslund-Handley, 2010). Los sistemas educativos bien alineados proporcionan expectativas comunes a los docentes a través de un ambiente curricular coherente y consistente (Valverde, 2009).

La coordinación sistémica no implica asumir un modelo de gobierno centralizado que controla el sistema de arriba hacia abajo (*top-down*), sino que genera balances con los conocimientos que provienen de la práctica docente, el diálogo horizontal y la formación constante de capacidades (Deng, 2010: 388). Coordinar las intervenciones de política curricular para que sean coherentes, sistémicas, alineadas, continuas y con constante retroalimentación por parte de los y las docentes es un desafío decisivo para mejorar los aprendizajes.

Al mismo tiempo, tener información rigurosa y actualizada sobre los aprendizajes permite actuar en base a evidencia y propiciar una llegada más directa hacia los estudiantes y escuelas con más necesidades. Algunos nuevos mecanismos de evaluación, como el Diagnóstico Integral de Aprendizajes de Chile, son prometedores en este rumbo que está más centrado en ayudar a los docentes en sus tareas pedagógicas (UNESCO OREALC, 2020b, 2021a).

La COVID-19 ha significado un hito histórico cuya continuidad e impacto son incógnitas aún sin resolver. Los efectos negativos sobre los aprendizajes son indudables y apenas han comenzado a ser dimensionados. Pero la disrupción de la pandemia también ha permitido elaborar procesos de priorización curricular, nuevos modelos de evaluación formativa (UNESCO, 2021b), prácticas de enseñanza con uso de tecnologías digitales, y plataformas educativas públicas con renovados recursos para el aprendizaje, entre otras acciones que pueden resultar prometedoras para el futuro. El desafío de la mejora sistémica en un contexto de cambios profundos requiere nuevos balances que tomen las lecciones aprendidas de la investigación científica y de las nuevas prácticas que han comenzado a emerger, tanto en las aulas como en las políticas públicas.

Los docentes y directivos

Los docentes y directivos en el ODS 4-Educación 2030

Los docentes son actores fundamentales en el cumplimiento de las metas de calidad de la educación. Por ello, los gobiernos deben garantizar las mejores condiciones para el ejercicio de la profesión. Como indican distintos estudios comparados, la formación, la carrera profesional, los salarios y las condiciones de trabajo de los docentes conforman condiciones centrales para lograr una enseñanza de alta calidad (Darling-Hammond y otros, 2017).

El ODS 4 contempló una meta específica vinculada con la necesidad de incrementar de manera sustancial la oferta de docentes calificados (meta 4.c), definida como uno de los tres medios de aplicación del objetivo. Uno de los principales desafíos de la región se vincula con su escasez. Para el año en que se aprobaron los ODS, se estimaba que a nivel mundial sería necesario contar con 69 millones de docentes para garantizar la universalización de la enseñanza primaria y secundaria (IEU, 2016b). Un estudio reciente del BID indicaba que se necesitaría cubrir más de 10 millones de puestos de trabajo docentes en América Latina en los próximos quince años (BID, 2019).

El Marco de Acción para la Educación 2030 establece pautas claras en términos de los requisitos necesarios para garantizar condiciones docentes adecuadas a las exigencias del ODS 4: se requieren políticas que garanticen que los docentes

tengan las competencias necesarias, sean contratados y remunerados de forma adecuadas, reciban buena formación, estén profesionalmente calificados, se encuentren motivados, estén repartidos de manera equitativa y eficaz en todo el sistema educativo, y reciban apoyo dentro del sistemas dotados de recursos, eficaces y bien administrados (UNESCO, 2015a: 33).

Por lo tanto, no se trata solamente de ampliar la oferta de docentes, sino también de garantizar oportunidades de formación inicial y continua de calidad, condiciones de trabajo adecuadas, una carrera docente atractiva que genere expectativas de alta realización personal

y profesional y de retribuciones justas, y políticas de asignación de docentes con criterios de justicia educativa.

En el monitoreo del ODS 4-Educación 2030, un aspecto clave se asocia con la formación inicial y continua. Esta dimensión permite diagnosticar en qué medida el personal a cargo de las actividades de enseñanza cuenta con las herramientas disciplinares y didácticas adecuadas para poder promover aprendizajes de calidad. Contribuye a dimensionar los desafíos pendientes en la generación de políticas de fortalecimiento profesional del cuerpo docente. Los indicadores de máximo nivel educativo alcanzado y oportunidades de formación continua contribuyen al monitoreo de esta dimensión. Si bien estos datos permiten reconocer tendencias asociadas a mayores oportunidades de formación, su impacto efectivo en la enseñanza también está asociado con la existencia de una formación inicial y en servicio de calidad y pertinente.

Por otro lado, la mirada sobre la situación laboral también ayuda a identificar en qué medida los Estados nacionales han avanzado en garantizar marcos adecuados para el ejercicio de la profesión docente, de modo que las prácticas educativas puedan desarrollarse en condiciones justas y dignas. Este es un fin en sí mismo, en tanto remite a los derechos de los docentes como trabajadores, pero también es un medio para el cumplimiento de otros objetivos educativos, ya que favorece mejores experiencias de aprendizaje. En este aspecto, si bien se cuenta con algunos indicadores de monitoreo, la falta de datos comparados sobre salarios docentes limita analizar esta dimensión central.

Las mejoras sustantivas en educación ocurren tanto en las aulas como en las escuelas. Por ello, los directores de las escuelas son también actores clave en el quehacer educativo de las instituciones. Como máximas autoridades de las instituciones, son responsables de los procesos de gestión educativa, pedagógica y administrativa. El hecho de que se disponga de escasa información sobre estos perfiles establece también una alerta sobre la necesidad de poner el foco en un rol tan fundamental para el sistema educativo.

En este apartado, se abordarán algunas de estas dimensiones de caracterización de los docentes y directivos de los países de América Latina y el Caribe, a partir de la información disponible: la disponibilidad de docentes, la caracterización demográfica, la formación inicial y continua, y las condiciones laborales.

Cabe señalar que, debido a la escasez de información sobre docentes en la región, para algunas dimensiones de análisis se cuenta solo con información de países de América Latina, y exclusivamente para el nivel primario, que se obtienen a partir de los cuestionarios complementarios del ERCE que se aplican a docentes y directores. Al interpretar estos datos debe tenerse en cuenta que los datos no son estrictamente representativos de la población docente: se obtienen de docentes de lectura, matemáticas y ciencias de tercer y sexto grado de las escuelas que participaron de la muestra del ERCE. Los hallazgos tampoco pueden extrapolarse a otros niveles educativos.

La disponibilidad de docentes en América Latina y el Caribe

Como muestra la [figura 4.1](#), entre 2000 y 2019 se incorporaron 2,4 millones de docentes a los sistemas educativos de la región, lo que representa un incremento del 30%. Si se hace foco en el período de 2015 a 2019, se visualiza una marcada desaceleración: se registra un aumento total de 260.000 docentes, apenas 2,7% de aumento en relación con 2015.

En términos relativos, los niveles educativos que más incrementaron el total de docentes en los últimos veinte años son la educación terciaria (126%), la secundaria alta (37%) y la educación preprimaria (33%). Pueden reconocerse dos ciclos de fuerte expansión: 2000 a 2004 y 2007 a 2013. En los últimos años se sostiene el crecimiento, pero a un ritmo más lento.

Este incremento del total de docentes debe ser analizado en función de la matrícula, para identificar si ha permitido mejorar la relación entre alumnos por docente, o si acompaña la expansión de los niveles educativos. Es interesante reconocer que los niveles que más han mejorado la disponibilidad de docentes no son necesariamente aquellos que han incorporado más personas.

La educación primaria, a pesar de tener el menor incremento de docentes en términos porcentuales (9%) y absolutos (255.000) entre 2000 y 2019, es el nivel que más ha logrado reducir la proporción de

estudiantes por docente. Esto se debe sobre todo a la caída de la matrícula del nivel, ocasionada por la dinámica demográfica de la región y por la mejora en las trayectorias.

Por otro lado, la educación secundaria alta y terciaria no han mejorado de manera sustantiva, en términos relativos, la disponibilidad de docentes: en el primer caso, la razón alumnos por docente disminuyó levemente, mientras que en el segundo caso se incrementó. Esto da cuenta de que esta expansión del cuerpo docente ha estado asociada sobre todo al crecimiento de los sistemas educativos, como forma de atender a la demanda ampliada manteniendo de manera más o menos estable la disponibilidad de docentes en relación con la matrícula.

No necesariamente todos estos docentes cuentan con la formación mínima requerida para ejercer la enseñanza en el nivel educativo, como establece el ODS 4. Se requiere para ello información específica que permita el monitoreo de la meta 4.c.

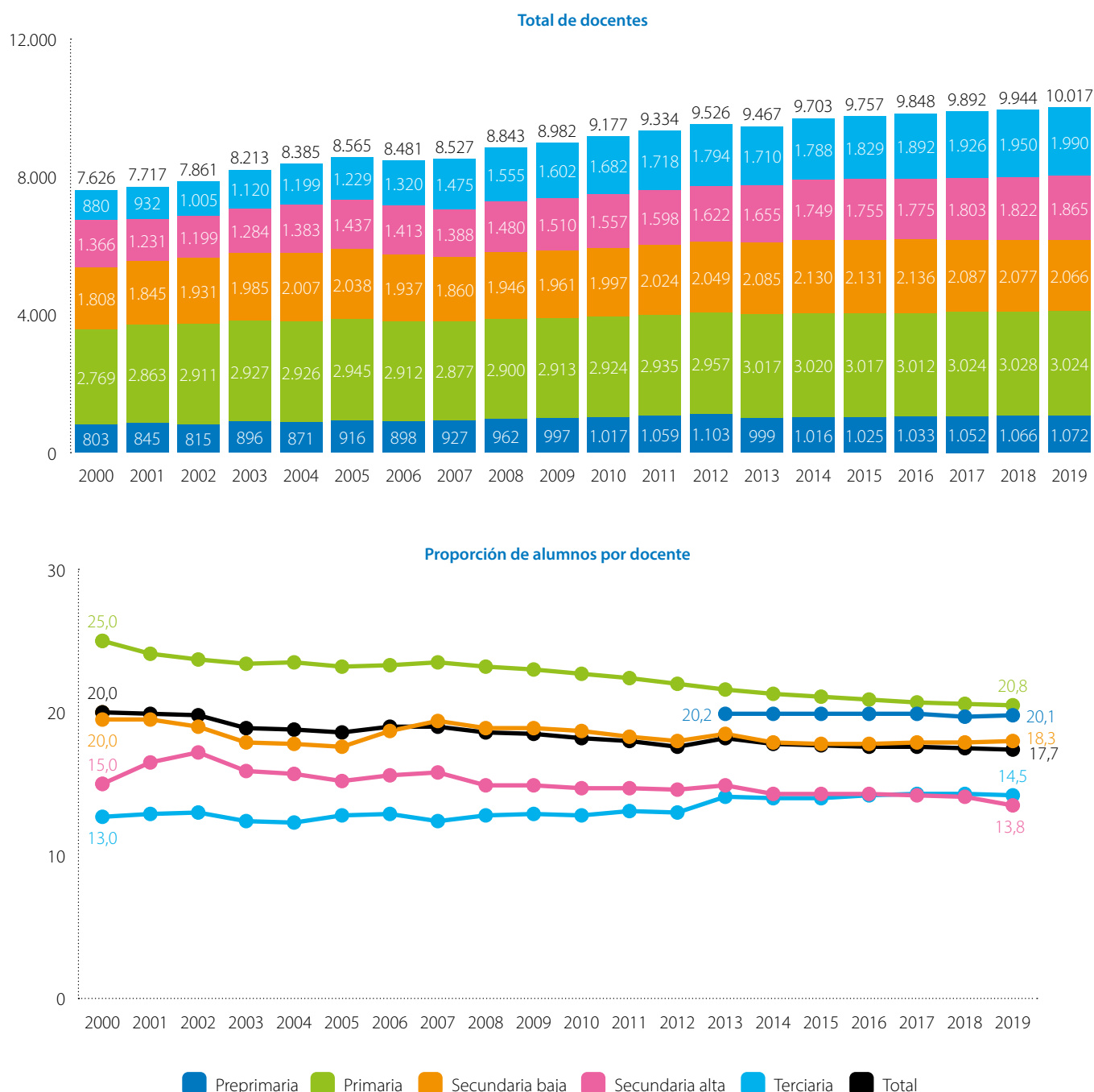
Debido a que estos requerimientos mínimos pueden variar entre países, el marco de monitoreo global del ODS 4 ha adoptado una definición operacional para establecer un criterio común de monitoreo de la disponibilidad de docentes formados para la enseñanza. Considera como *docente con calificaciones mínimas requeridas* a aquel que

ha cumplido al menos los requisitos mínimos de formación docente organizada (previa al servicio o en servicio) para enseñar un nivel específico de educación según la política o la ley nacional pertinente. Estos requisitos suelen incluir conocimientos pedagógicos (principios y estrategias generales de gestión y organización del aula que trascienden la materia que se enseña, normalmente enfoques, métodos y técnicas de enseñanza), y conocimientos profesionales (conocimiento de los instrumentos estatutarios y otros marcos legales que rigen la profesión docente). Algunos programas también pueden abarcar el conocimiento del contenido (conocimiento del plan de estudios y de la materia que se va a enseñar y el uso de los materiales pertinentes) (IEU, 2021a).

En línea con esta definición, el indicador ODS 4.c.1 remite a la proporción de docentes con las calificaciones mínimas requeridas, y se presenta en la [figura 4.2](#).

Esta proporción de docentes con la formación mínima requerida para la enseñanza se sitúa en torno al 80%

Figura 4.1. Total de docentes (en miles) y proporción de alumnos por docente, por nivel educativo (en porcentajes). América Latina y el Caribe. Años 2000-2020



Nota: El total de docentes considera solo a los docentes de aula, es decir, quienes cumplen funciones de enseñanza frente a alumnos (pudiendo tener o no otras funciones).

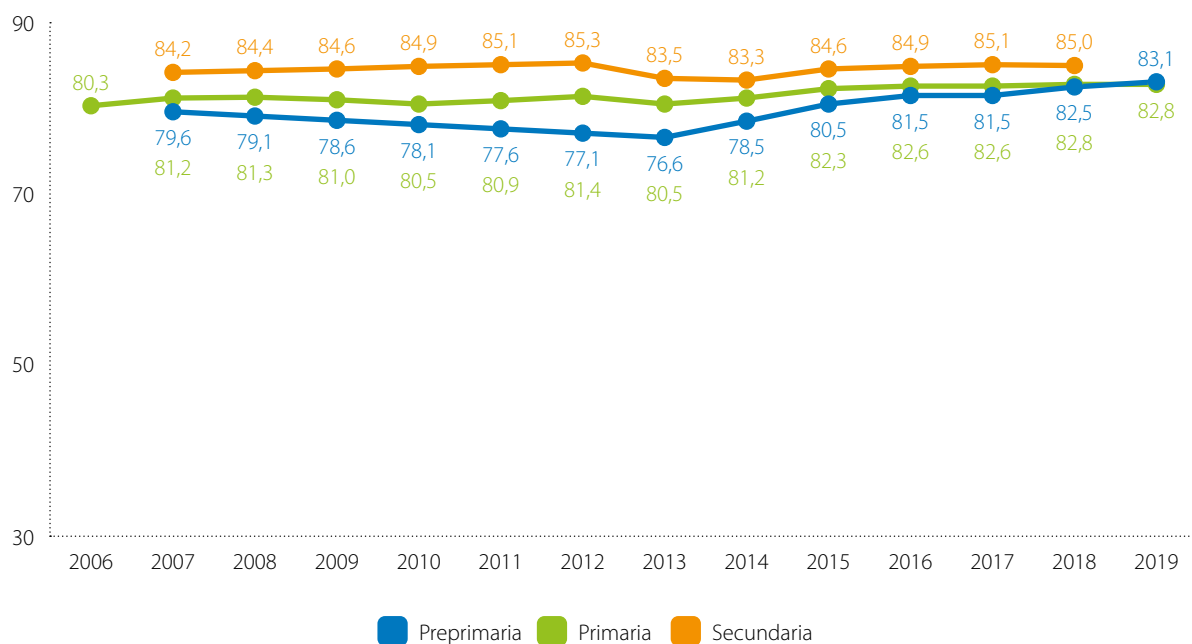
Fuente de datos: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Base de datos del IEU. <https://apiportal.uis.unesco.org/bdds> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

en América Latina y el Caribe, con algunas variaciones entre niveles educativos. Es decir, aproximadamente 1 de cada 5 docentes no cuenta con la formación requerida para la enseñanza. Los años transcurridos entre 2015 y 2019 se presentan como un período en que ha mejorado la proporción de docentes formados

en la educación preprimaria, y con un comportamiento estable en primaria y secundaria.

La mirada por país en la **figura 4.3** revela que algunos han logrado avanzar de manera sostenida en garantizar que todos los docentes hayan adquirido los niveles mínimos de formación en todos los niveles

Figura 4.2. Porcentaje de docentes con las calificaciones mínimas requeridas (ODS 4.c.1), por nivel educativo (en porcentajes). América Latina y el Caribe. Años 2006-2020



Nota: El total de docentes considera solo a los docentes de aula, es decir, quienes cumplen funciones de enseñanza frente a alumnos (pudiendo tener o no otras funciones).

Fuente de datos: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Base de datos del IEU. <https://apiportal.uis.unesco.org/bdds> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

educativos. Sin embargo, este escenario es el menos frecuente. Por el contrario, la mayoría de los países aún se encuentra en proceso, con distintos niveles de avance, e incluso con marcadas diferencias entre niveles educativos, como los casos de Barbados, Belice, Dominica o Montserrat.

Asimismo, la marca de situación de 2015 también permite hacer foco en aquellos países que muestran en los últimos cinco años avances en la ampliación del porcentaje de docentes con la formación mínima requerida para la enseñanza: Belice, Jamaica y República Dominicana pueden reconocerse como los tres países con mayor incremento en el período.

Caracterización demográfica de los docentes

Un primer aspecto a considerar es el carácter eminentemente femenino de la docencia en la región, lo que es probable consecuencia de la vigencia de los tradicionales roles de género asociados al cuidado, en particular en los niveles educativos de preprimaria y primaria, y suelen explicar también la disparidad persistente en los distintos roles de liderazgo en la educación, que se expresa en las

menores oportunidades para las mujeres de acceder a cargos directivos y de gestión (UNESCO OREALC, 2002; UNESCO, 2019a).

La proporción de mujeres en el cuerpo docente es generalizada en los niveles educativos destinados a la población de edades más bajas, y va descendiendo progresivamente a medida que se avanza a los siguientes niveles educativos (figura 4.4). Mientras que el 95,1% de los docentes de nivel preprimario son mujeres, esta proporción cae a menos de la mitad (41,8%) en educación terciaria. Esta diferencia es alarmante, incluso considerando que la matrícula en educación superior está en su mayoría compuesta por mujeres: al 2019, asistían a educación superior en la región 120 mujeres por cada 100 varones.¹

Asimismo, este perfil de docentes ha tenido un comportamiento estructural a lo largo del tiempo: en los últimos veinte años, casi no se ha modificado la estructura de participación por sexo.

La composición casi exclusiva de población femenina en la educación preprimaria se hace presente en la

¹ Información obtenida de la base de datos del IEU (actualización de setiembre de 2021).

Figura 4.3. Porcentaje de docentes con las calificaciones mínimas requeridas (ODS 4.c.1), por nivel educativo (en porcentajes). Países de América Latina y el Caribe. Años 2015-2020



Nota: Los valores circa 2020 corresponden a 2020, excepto para Colombia, Montserrat, Trinidad y Tobago, Uruguay y San Vicente y las Granadinas en secundaria (2019); Antigua y Barbuda, el Estado Plurinacional de Bolivia, El Salvador, Granada, Islas Turcas y Caicos, México, Surinam, Bahamas en primaria y secundaria, y San Vicente y las Granadinas en primaria (2018); y Panamá y Bahamas en preprimaria (2017). Los valores circa 2015 corresponden a 2015, los valores de Colombia en preprimaria, Islas Caimán, Islas Turcas y Caicos en primaria y Montserrat se estimaron a partir de proyecciones lineales de datos en años adyacentes. El total de docentes considera solo a los docentes de aula, es decir, quienes cumplen funciones de enseñanza frente a alumnos (pudiendo tener o no otras funciones).

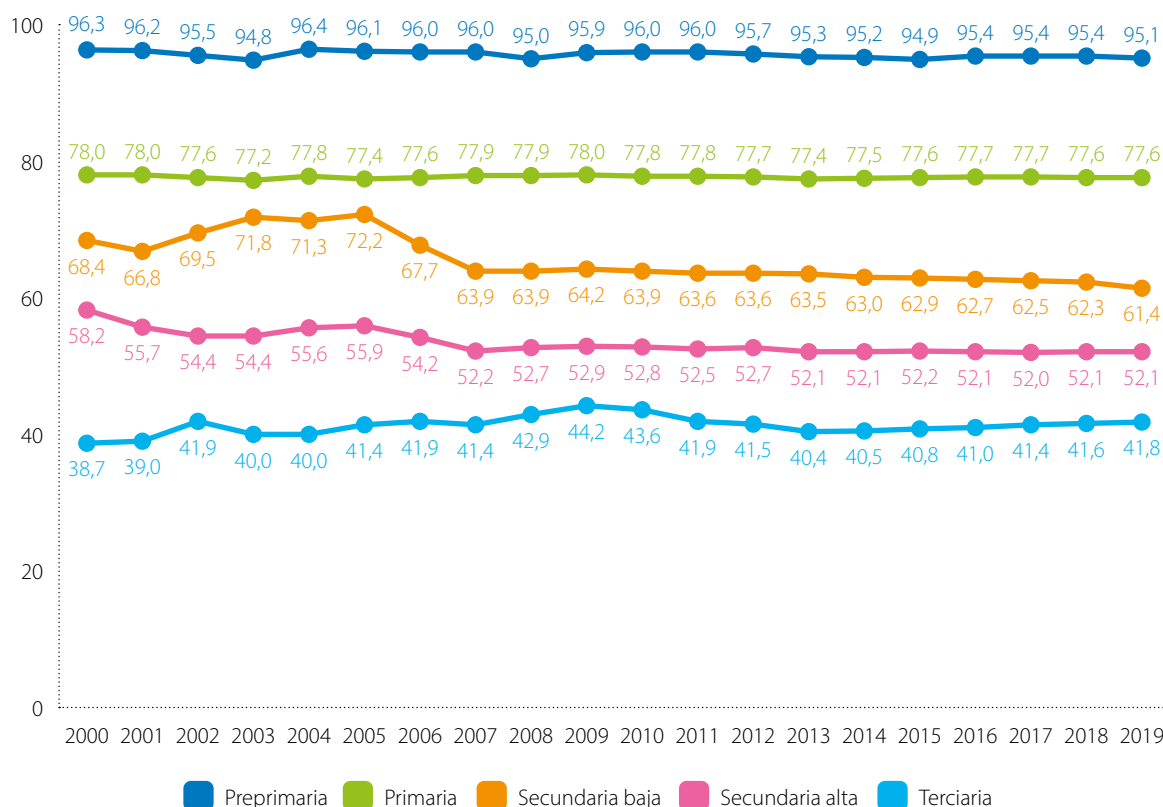
Fuente de datos: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Base de datos del IEU. <https://apiportal.uis.unesco.org/bdds> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

mayor parte de los países de la región. En la educación primaria, en cambio, hay países donde la proporción de docentes mujeres se sitúa en torno a los dos tercios: Guatemala, el Estado Plurinacional de Bolivia, Paraguay, Perú, Panamá y México son algunos ejemplos en que cerca de un tercio de los docentes son hombres.

En la educación secundaria es donde puede encontrarse el escenario más diverso: allí la participación femenina varía entre valores que van del 40% al 70%. Es posible

identificar algunos patrones: los países que tienen su población docente más femenina son las islas del Caribe (donde el porcentaje oscila entre el 60% y 70%), mientras que los países de América Latina con mayor proporción de población indígena tienden a presentar una composición más masculinizada (Guatemala, Perú, México o el Estado Plurinacional de Bolivia). Finalmente, en la educación terciaria, la proporción de docentes mujeres oscila entre el 40% y el 60%.

Figura 4.4. Porcentaje de docentes mujeres, por nivel educativo (en porcentajes). América Latina y el Caribe. Años 2000-2020



Nota: El total de docentes considera solo a los docentes de aula, es decir, quienes cumplen funciones de enseñanza frente a alumnos (pudiendo tener o no otras funciones).

Fuente de datos: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Base de datos del IEU. <https://apiportal.uis.unesco.org/bdds> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

Respecto del perfil del personal directivo, según los datos que arrojan los cuestionarios complementarios del ERCE 2019,² existe una marcada diferencia en

2 En lo que respecta al uso de las respuestas a los cuestionarios del ERCE para caracterizar a los docentes y directivos, cabe señalar algunos resguardos metodológicos. Los datos obtenidos no son estrictamente representativos del conjunto de docentes. Las estimaciones se ven afectadas por un sesgo asociado a las áreas de enseñanza, y también por el diseño de la muestra. En relación al primer punto, los cuestionarios fueron implementados para sistematizar información que permita relacionarla con los resultados del ERCE; por lo tanto, fueron respondidos por los docentes de lectura, matemáticas y ciencias de tercer y sexto grado. Respecto al segundo punto, el diseño muestral de la evaluación no fue pensado para hacer estimaciones sobre los docentes, sino sobre los estudiantes y las escuelas. Los datos que se presentan se expanden en función de la escuela, por lo que, en términos estrictos, representan a las personas que ocupan la función docente en las áreas de lengua, matemáticas y ciencias en el tercer y sexto grado de las escuelas primarias de los países participantes. En el caso de los directores el sesgo es menor, dada la estrecha correspondencia entre cargo directivo y escuela. Por lo tanto, puede afirmarse que el dato representa al total de personas que ocupan la función de dirección de la escuela en las escuelas primarias.

la participación de las mujeres en esta función: en el promedio de países, el 74% de los docentes de educación primaria son mujeres, mientras que esta proporción disminuye a 64% en los directores. En algunos países como Colombia o Nicaragua, la presencia de mujeres en ambas funciones es tan diferente que puede superar los 20 puntos porcentuales.³

La caracterización de la edad de los docentes y sus cambios en el tiempo dan cuenta de los rasgos de la población, y también revelan aspectos asociados a la permanencia en la función. Para esta caracterización, se utilizan los datos de los cuestionarios complementarios del ERCE 2019, junto con información recolectada por la OCDE sobre secundaria baja y alta, disponible para un conjunto limitado de países.

Para los países de la región de los que se dispone de información, la **figura 4.5** muestra que el promedio de edad de los directores es en general seis años superior

3 Información obtenida de la base de microdatos del ERCE 2019 (LLECE, UNESCO OREALC Santiago).

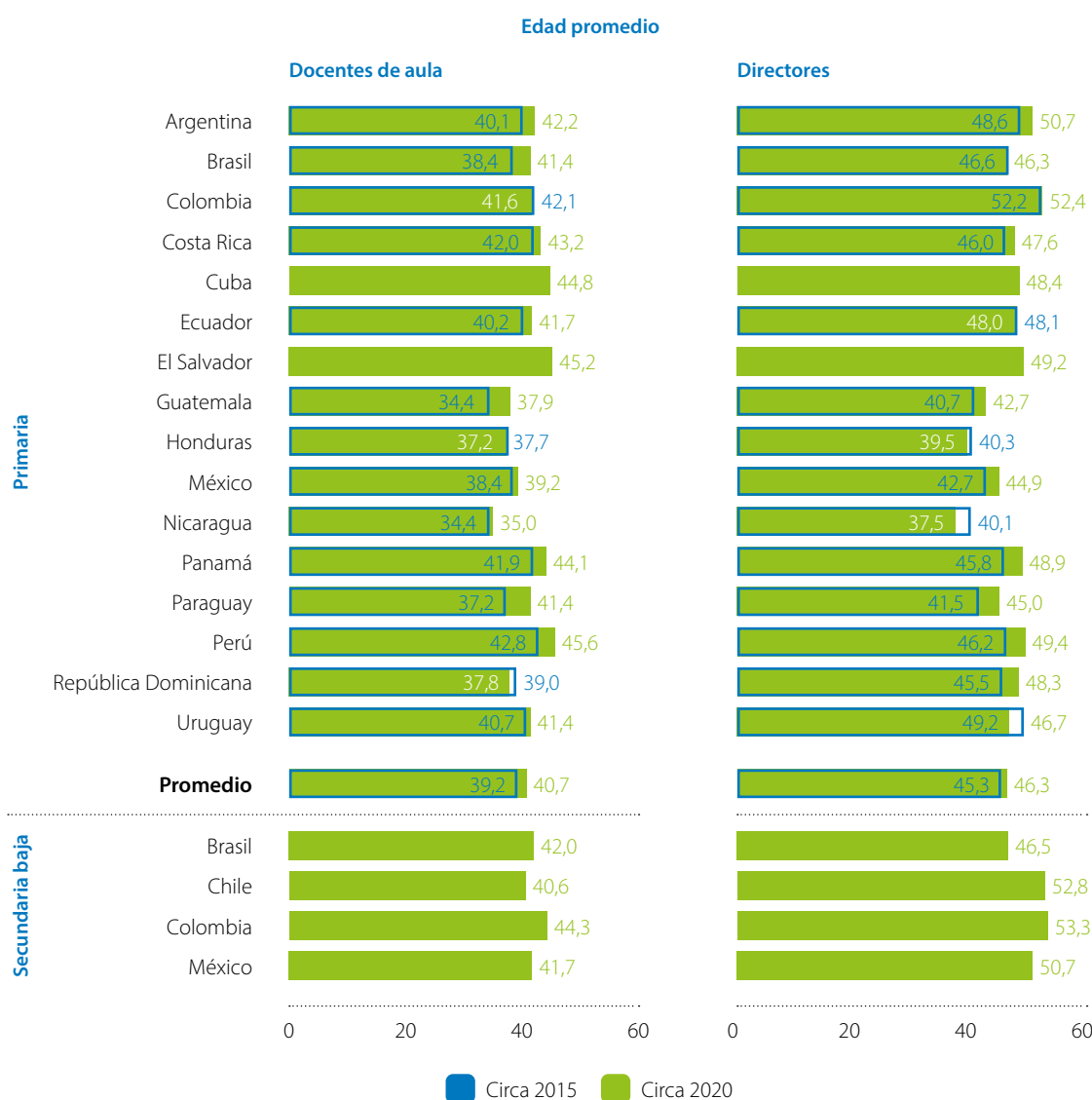
al de los docentes de aula. Colombia, República Dominicana y Argentina son los que presentan una mayor brecha de edad entre docentes de aula y directivos. Países como Guatemala, Honduras, México y Nicaragua presentan una plaza docente más joven que el resto de los países, con un promedio de edad que no alcanza los 40 años. Perú, El Salvador, Cuba y Panamá son los países que presentan la población docente más envejecida.

En el análisis de los cambios durante el período pueden detectarse países cuya población docente y directiva muestra una tendencia al envejecimiento, como Paraguay, Perú, Panamá, Guatemala y Argentina. Un

movimiento de esta naturaleza puede estar reflejando cambios en la dinámica de ingreso o de renovación del cuerpo docente: mayor tiempo requerido para el ingreso a la docencia, menor tasa de renovación de docentes de aula o acceso a la profesión docente en edades superiores pueden ser algunos ejemplos. En sentido inverso, en Nicaragua y Uruguay se reconoce un rejuvenecimiento de la población de directivos.

En lo que respecta a la antigüedad docente (figura 4.6), puede verse en el conjunto de países analizados, al menos para el nivel primario, un incremento en la antigüedad en la función para los docentes de aula y una reducción en la de los directores. Esto permite

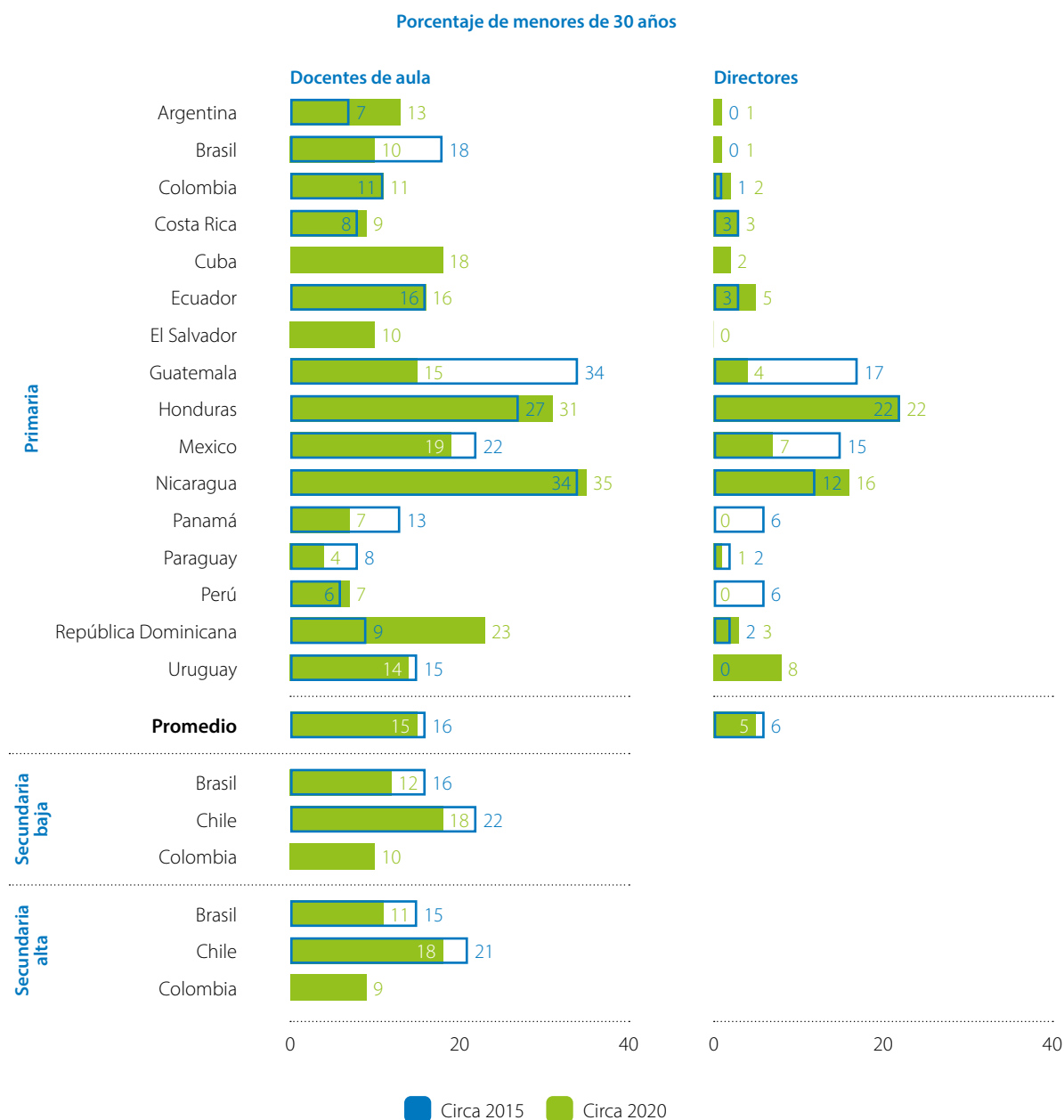
Figura 4.5. Edad promedio de docentes de aula y directores (en años promedio), y porcentaje con menos de 30 años, por nivel educativo (en porcentajes). Países de América Latina. Años 2015-2020



Nota: Los valores circa 2020 corresponden a 2019. Los valores circa 2015 corresponden a 2013 para educación primaria, y 2015 para educación secundaria baja y alta. El promedio simple considera solo a los países que poseen información en ambos años

Fuentes de datos: UNESCO OREALC. Cuarto Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019). <https://ileceunesco.org/> (accedida el 1 de diciembre de 2021) y OCDE. OECD.Stat. https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=EDU_PERS_AGE (accedida el 1 de diciembre de 2021).

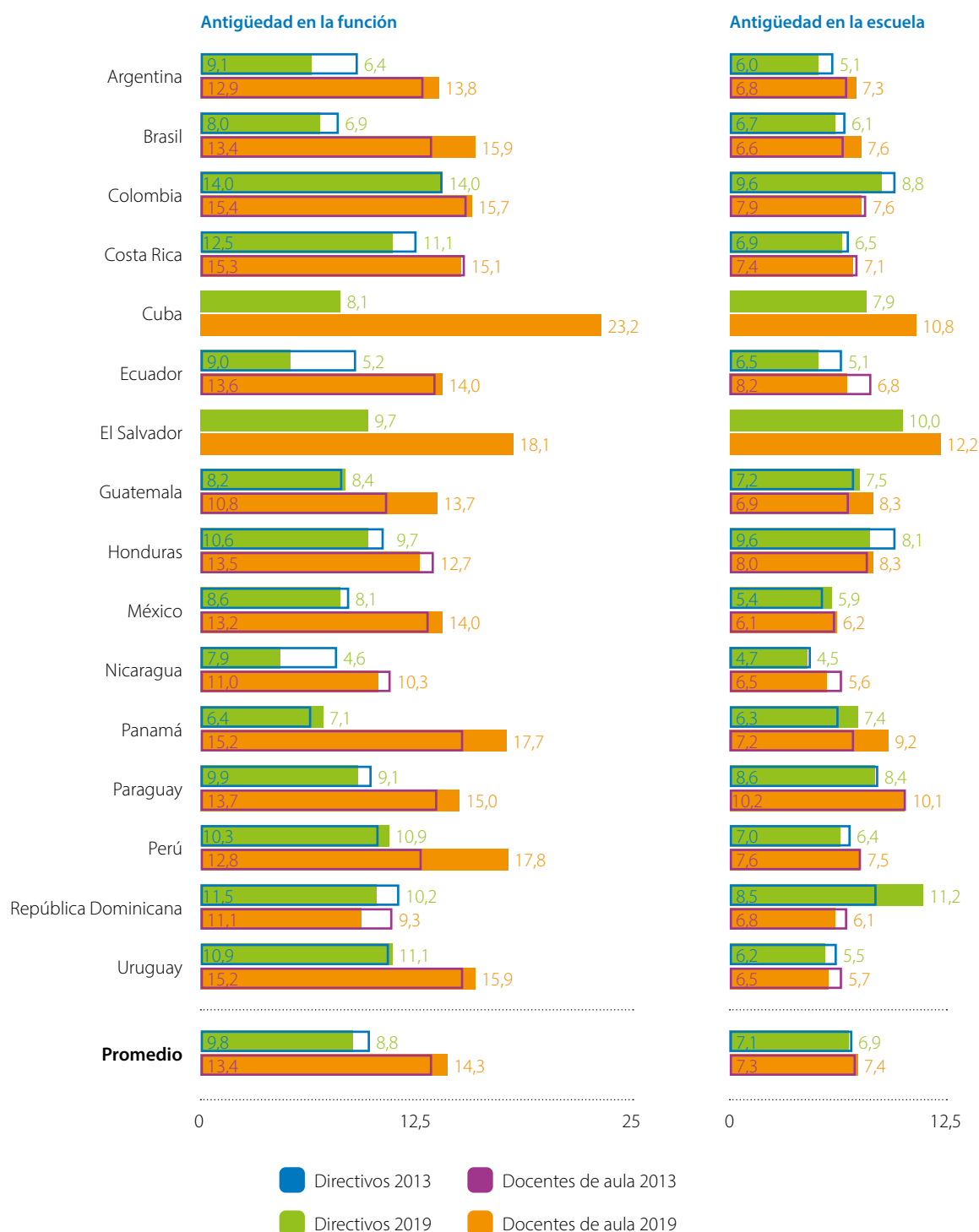
Figura 4.5. Edad promedio de docentes de aula y directores (en años promedio), y porcentaje con menos de 30 años, por nivel educativo (en porcentajes). Países de América Latina. Años 2015-2020 (continuación)



Nota: Los valores circa 2020 corresponden a 2019. Los valores circa 2015 corresponden a 2013 para educación primaria, y 2015 para educación secundaria baja y alta. El promedio simple considera solo a los países que poseen información en ambos años

Fuentes de datos: UNESCO OREALC. Cuarto Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019). <https://ileceunesco.org/> (accedida el 1 de diciembre de 2021) y OCDE. OECD.Stat. https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=EDU_PERS_AGE (accedida el 1 de diciembre de 2021).

Figura 4.6. Promedio de antigüedad docente y antigüedad en la escuela de docentes de aula y directores (en años promedio). Nivel primario. Países de América Latina. Años 2013-2019



Nota: El promedio simple considera solo a los países que poseen información en ambos años.

Fuente de datos: UNESCO OREALC. Tercer y Cuarto Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE 2013 y ERCE 2019). <https://ileceunesco.org/> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

suponer un cambio en las dinámicas de acceso y permanencia en la profesión, así como en la dinámica del escalafón.

La relación entre la antigüedad en la función y la edad promedio de los directores permite establecer algunas coordenadas centrales sobre la dinámica de ingreso y permanencia en la función directiva. Baja antigüedad promedio indica menor tiempo de permanencia en el cargo, ya sea por un ingreso a la función en edades más avanzadas, o con un mayor dinamismo en el pasaje a otras funciones. Allí donde la antigüedad y el promedio de edad son altos, hay un ingreso relativamente temprano a la función directiva, escasa renovación y mucho tiempo de permanencia. En cambio, donde la edad promedio es alta pero la antigüedad no, el ingreso a la función directiva ocurre en edades superiores, y la renovación es más dinámica.

En el caso de la antigüedad en la escuela, se observa que tanto docentes de aula como directivos

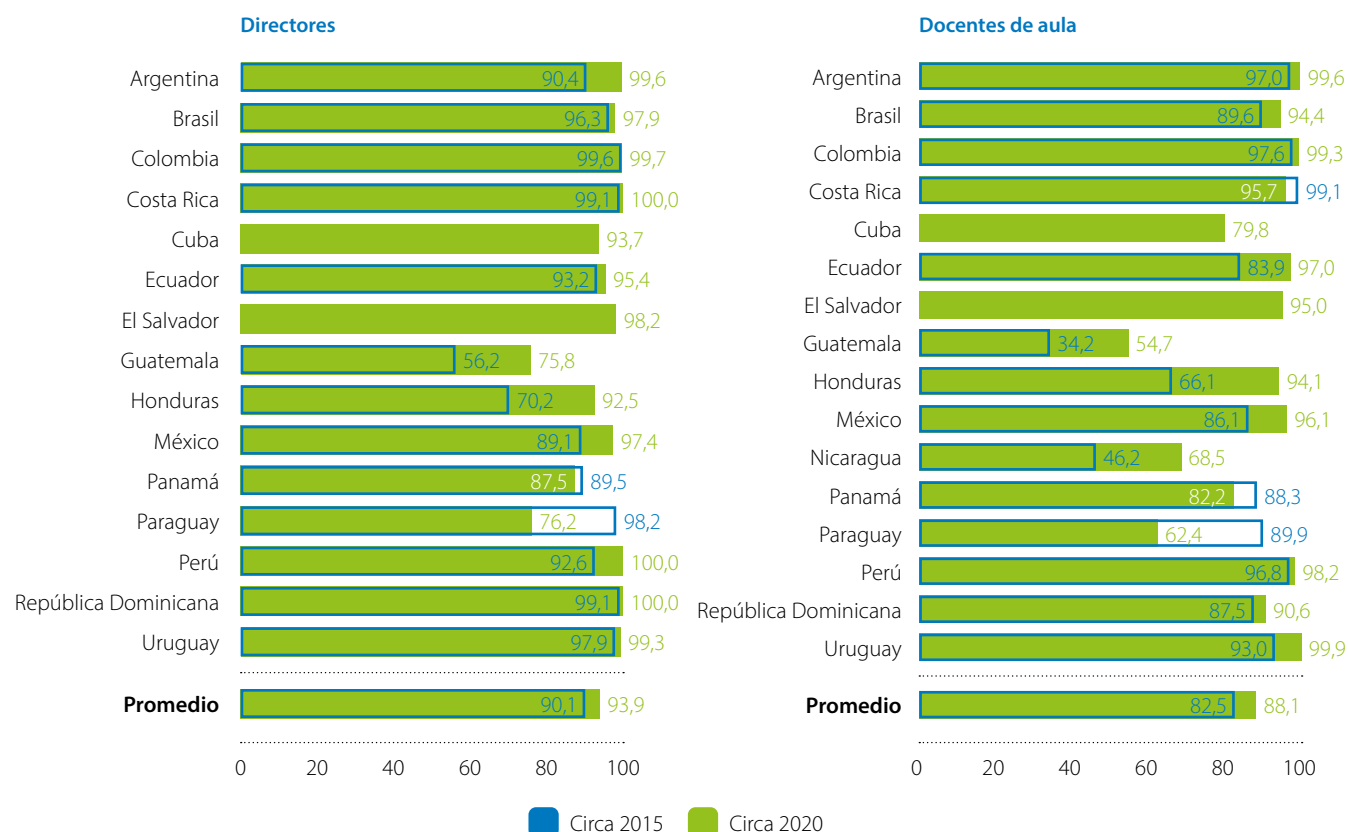
permanecen en la misma institución escolar en un promedio de siete años, y no se manifiestan cambios sustantivos en el período que puedan dar cuenta de políticas que incentiven la permanencia en una escuela.

En algunos países se reconocen ciertos indicios de una mayor rotación de docentes de aula entre instituciones escolares entre 2013 y 2019, como Ecuador y Nicaragua, aunque en la mayoría de los países tiende a ser bastante estable. Se destacan Cuba, El Salvador y Paraguay como países donde la permanencia de los docentes de aula en la misma institución es alta.

Formación docente

La caracterización del máximo nivel educativo alcanzado por la población docente y las oportunidades de acceso a instancias de formación durante el ejercicio de las funciones docentes son dos indicadores que permiten dar indicios de impactos de políticas en los trayectos formativos (figura 4.7).

Figura 4.7. Porcentaje de docentes de aula y directivos cuyo máximo nivel educativo es educación postsecundaria o superior (en porcentajes). Nivel primario. Países de América Latina. Años 2013-2019



Nota: El promedio simple considera solo a los países que poseen información en ambos años.

Fuente de datos: UNESCO OREALC. Tercer y Cuarto Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE 2013 y ERCE 2019). <https://ileceunesco.org/> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

En América Latina, la mayoría de los países cuenta con un cuerpo de docentes de aula y directivos —al menos en el nivel primario— que casi en su totalidad posee formación postsecundaria no terciaria (CINE 4, según la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación) o terciaria (CINE 5 o más). En el caso de los docentes de aula, son cinco países los que aún no logran que al menos el 90% tengan formación mayor a secundaria alta: Guatemala, Paraguay, Nicaragua, Cuba y Panamá. De ellos, Guatemala y Nicaragua aún tienen también una muy importante proporción de docentes de aula y directivos que no superan la formación de nivel secundario (CINE 3).

Los cambios de la formación docente en el período analizado muestran una tendencia positiva hacia la reducción del porcentaje de docentes de aula y directores que solo poseen formación de nivel secundaria. Honduras, México, Ecuador, Argentina y Perú son ejemplos de países que han casi universalizado la formación postsecundaria en la totalidad del cuerpo docente en el período.

El monitoreo de la formación continua también es un eje relevante del ODS 4 en lo que respecta a la meta de incrementar la disponibilidad de docentes lo suficientemente formados. Para revisar esta caracterización, se explora el porcentaje de docentes de nivel primario que han tenido en los últimos dos años actividades de perfeccionamiento docente (figura 4.8). Si bien esta información permite dar cuenta de en qué medida el cuerpo docente cuenta con oportunidades de acceso a formación docente continua, tanto la interpretación de los datos como la comparación entre países debe llevarse a cabo con recaudos, dada la variedad de formatos y contenidos de estas ofertas.

En el conjunto de países analizados, hacia 2019 cerca de las dos terceras partes de los docentes de aula de nivel primario han participado de una actividad de perfeccionamiento docente en los últimos dos años, en promedio. De ellos, el 29% realizó estudios superiores (maestría, diplomado o postítulo), y el 33% realizó cursos de perfeccionamiento de más de 60 horas de duración. Puede reconocerse que en los últimos años ha habido un incremento leve de las oportunidades de formación continua (para el 2013, este porcentaje era del 58%); y también que ha cambiado el tipo de actividades, con menos participación de estudios superiores (de 33% a 29%) y más frecuencia de cursos (de 26% a 33%).

Hay países que han aumentado intensamente las

oportunidades de formación, como Colombia y Paraguay, y en menor medida República Dominicana, Panamá y Argentina. De ellos, en algunos casos el crecimiento se explica sobre todo por un mayor acceso a estudios de posgrado, que implican una formación de más alto nivel: Argentina, República Dominicana y Colombia son los casos más destacados.

En cambio, en otros países se observa una caída en los porcentajes totales, aspecto que debe considerarse asociado a un retroceso en las oportunidades de formación. Otro aspecto a considerar para el monitoreo son los casos donde, en un escenario en que el porcentaje total se mantiene, el acceso a estudios superiores ha retrocedido en relación a los cursos, ya que representa un cambio en la naturaleza de la formación continua que reciben los docentes. Esto sucede, por ejemplo, en Panamá, Paraguay y Uruguay.

En forma complementaria, es relevante explorar también qué formación específica reciben los directores para el ejercicio de su función de conducción institucional y pedagógica de la escuela. Considerando las funciones y desafíos que enfrentan los equipos directivos, contar con espacios de formación específica es fundamental para el fortalecimiento de su rol, lo que redundaría en una mejor organización de la enseñanza.

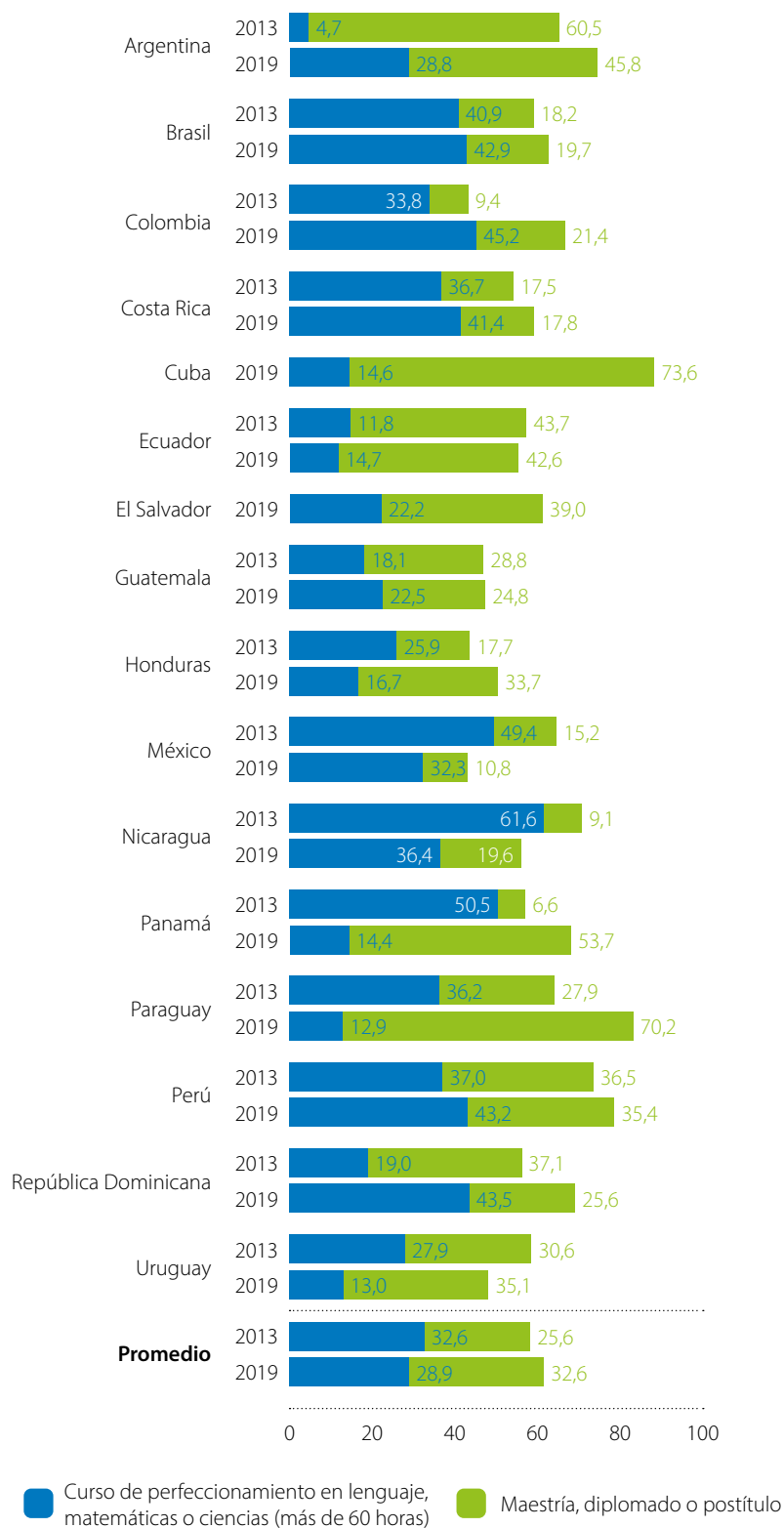
A partir de la información disponible (figura 4.9), puede reconocerse un retroceso en la región de la proporción de directores que han recibido formación continua específica en administración o gestión de la educación, al menos para el nivel primario: para 2019, el 52% de los directores habían accedido a una instancia de formación de esta naturaleza en los últimos dos años, en promedio. Esta proporción era del 59% en 2013.

Esta caída se observa en la mayoría de los países. Se reconocen casos en que se han mantenido o aumentado levemente estos porcentajes, como en Argentina (donde ha crecido la importancia relativa de cursos más cortos) o Perú. Paraguay y República Dominicana muestran un incremento más marcado, y Nicaragua se destaca en términos de la expansión del acceso a formación continua para la gestión.

El escenario al 2019 muestra que solo en cuatro países el acceso a esta formación en administración o gestión de la educación alcanza a 3 de cada 4 directores de escuela primaria, y que en siete países estas oportunidades han sido accesibles para menos de la mitad de los directivos.

Esta información alerta sobre la necesidad de fortalecer las instancias de capacitación específica para directores

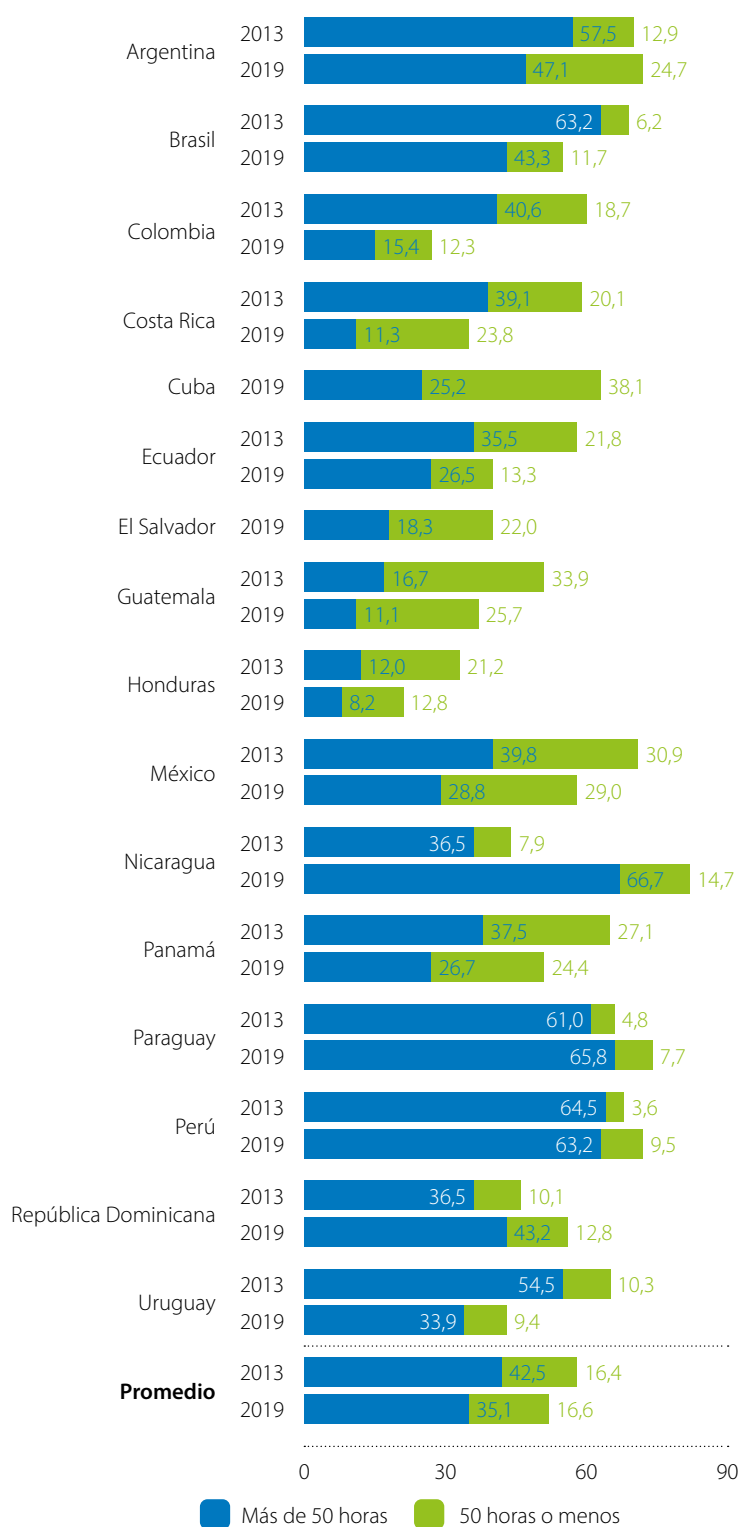
Figura 4.8. Porcentaje de docentes de aula que han participado en alguna instancia de perfeccionamiento docente en los últimos dos años, según tipo de actividad (en porcentajes). Nivel primario. Países de América Latina. Años 2013-2019



Nota: El promedio simple considera solo a los países que poseen información en ambos años. Aquellos docentes que respondieron ambos tipos de formación se computan a la categoría «maestría, diplomado, postítulo», con el fin de construir una clasificación con categorías mutuamente excluyentes.

Fuente de datos: UNESCO OREALC. Tercer y Cuarto Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE 2013 y ERCE 2019). <https://leceunesco.org/> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

Figura 4.9. Porcentaje de directores que han participado en alguna instancia de formación en administración o gestión de la educación en los últimos dos años, según cantidad de horas del curso (en porcentajes). Nivel primario. Países de América Latina. Años 2013-2019



Nota: El promedio simple considera solo a los países que poseen información en ambos años.

Fuente de datos: UNESCO OREALC. Tercer y Cuarto Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE 2013 y ERCE 2019). <https://ileceunesco.org/> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

de escuela, quienes asumen un rol clave para planificar y coordinar las propuestas de enseñanza, gestionar las instituciones educativas y monitorear los aprendizajes, y requieren de formación adecuada para afrontar los desafíos específicos de su rol.

Condiciones laborales

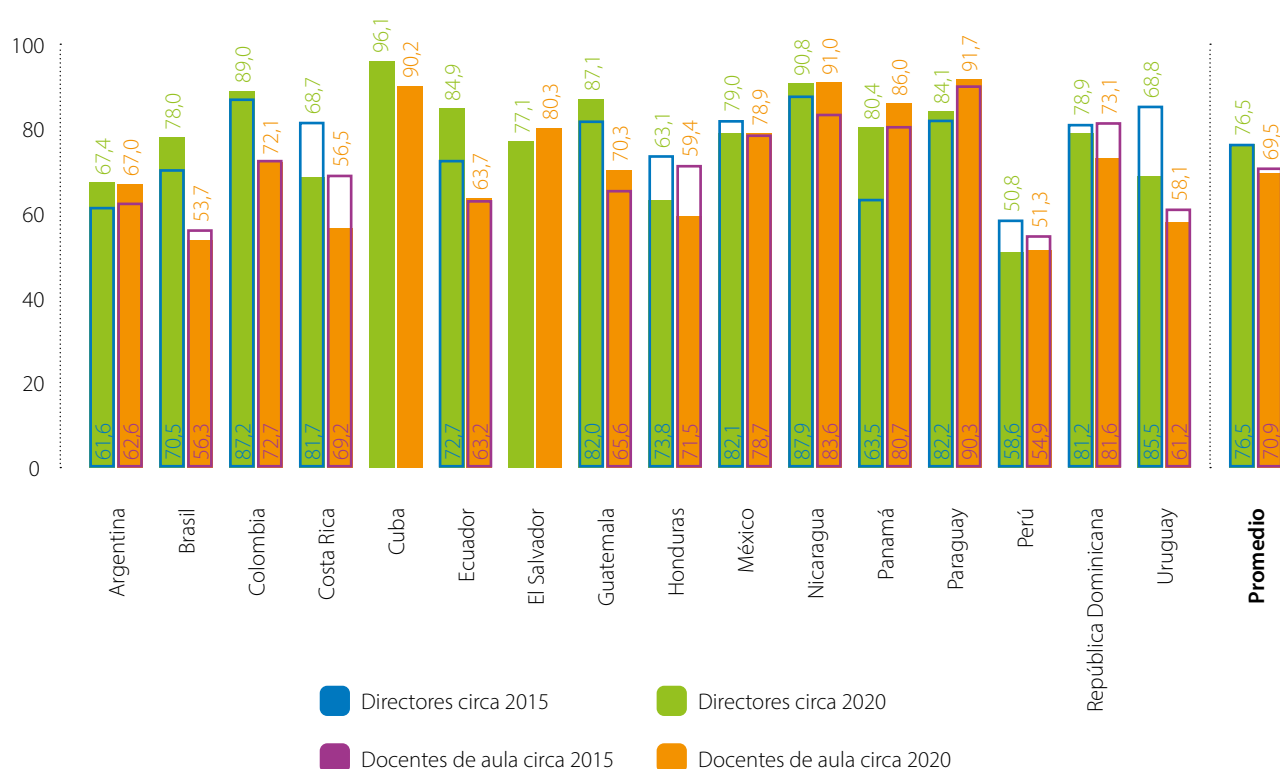
En la mayoría de los países analizados en la **figura 4.10** existe un alto grado de estabilidad laboral, al menos para el nivel primario. En promedio, entre el 70% y el 75% de los docentes de aula y directores cuentan con una contratación de tiempo indefinido. El resto de los docentes, en su mayoría, se encuentra en situaciones de contratos a plazo de un año o más con posibilidades de seguir (del tipo interino o contrato). En algunos países, estas condiciones de estabilidad están más garantizadas para los equipos directivos que para los docentes, como en Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador o Guatemala.

Si bien en promedio la situación muestra estabilidad, este escenario se compone de situaciones heterogéneas entre países: se combinan casos donde el acceso a cargos estables ha mejorado de manera general

(como Argentina, Guatemala, Nicaragua o Panamá) o concentrada en los cargos directivos (como Brasil o Ecuador), con algunos casos de países donde se observa un retroceso, como Costa Rica, Honduras, República Dominicana o Uruguay. En estos últimos, se ha incrementado la proporción de docentes de aula y directores contratados de forma temporal, lo que indica menores condiciones de estabilidad en sus cargos.

Otro aspecto relevante a monitorear es la concentración de horas de trabajo en una institución escolar. La posibilidad de que los docentes posean una dedicación laboral exclusiva en una institución escolar no solo contribuye a mejorar las condiciones de trabajo y evitar el esfuerzo de movilización entre escuelas, sino que también impacta de múltiples maneras sobre una mejora de los aprendizajes: favorece la conformación de equipos docentes y la construcción de articulaciones de propuestas pedagógicas entre años de estudio y áreas. Si bien este aspecto suele ser más crítico en la educación secundaria, una mirada sobre la primaria permite una aproximación a los cambios acaecidos en el tiempo y las diferencias entre países.

Figura 4.10. Porcentaje de docentes de aula y directivos que se encuentran contratados por tiempo indefinido (con cargo titular o nombramiento) (en porcentajes). Nivel primario. Países de América Latina. Años 2013-2019



Nota: El promedio simple considera solo a los países que poseen información en ambos años.

Fuente de datos: UNESCO OREALC. Tercer y Cuarto Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE 2013 y ERCE 2019). <https://leceunesco.org/> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

En promedio, en los países de la región el 15% de los docentes de aula de nivel primario trabajan en más de una institución, y cerca de la mitad dedica más de 30 horas semanales a una escuela (**figura 4.11**).⁴ Este porcentaje se ha incrementado en los últimos años.

Argentina y Brasil son los países que muestran un mayor porcentaje de docentes de aula que se desempeñan en más de una escuela, proporción que ya era alta en 2015, y se ha mantenido en niveles similares en los últimos años. En ambos casos, la dedicación horaria de cada docente es más baja que el promedio. Sin embargo, esta relación tiene algunas excepciones, si se comparan estos casos con Guatemala o México, donde la dedicación

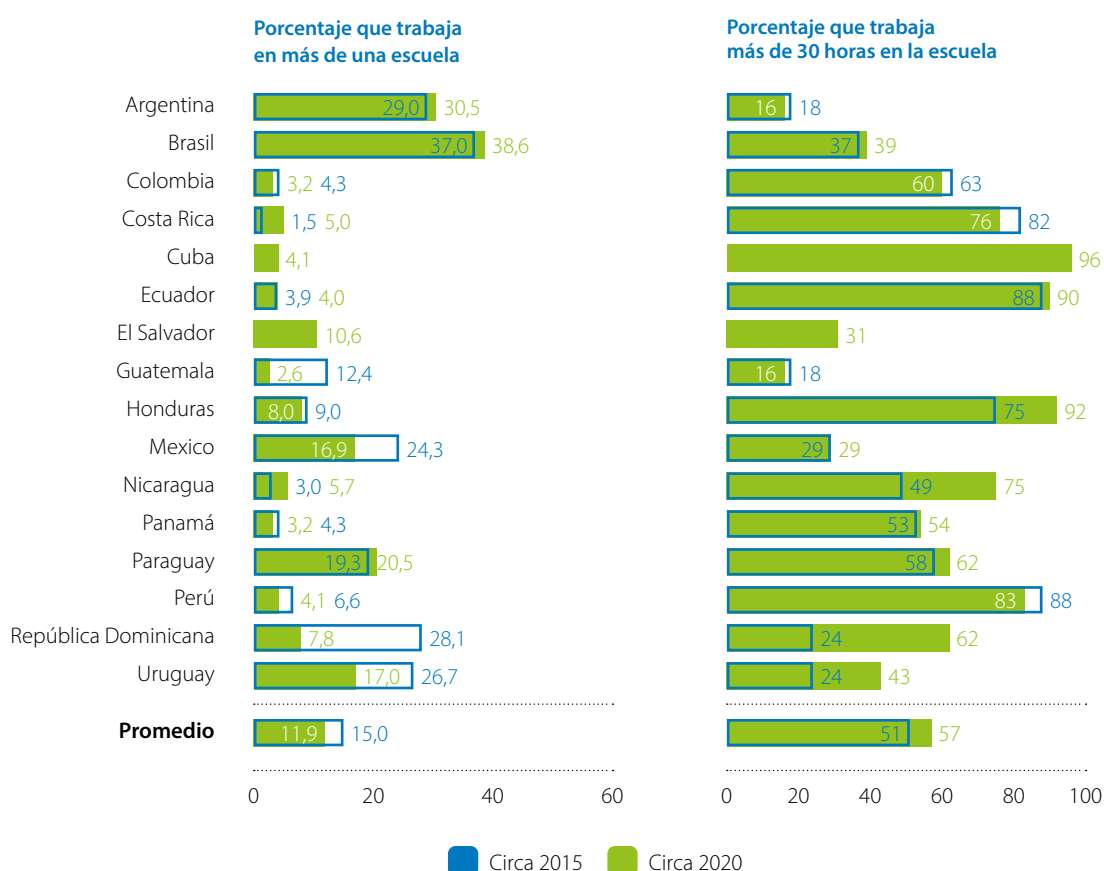
horaria promedio es baja y es menor el porcentaje de docentes que trabajan en más de una escuela.

En Guatemala, México, República Dominicana y Uruguay, la proporción de docentes de aula que trabajan en más de una escuela aumentó en el último quinquenio. En los dos últimos casos, este movimiento fue acompañado por una marcada reducción del tiempo promedio dedicado a una institución escolar. Estos dos cambios simultáneos pueden estar asociados a una modificación en los criterios de designación de docentes en las instituciones.

En el resto de los países, las proporciones de docentes que trabajan en más de una escuela son muy bajas, y el promedio de horas dedicadas a la institución es alta, lo que da cuenta de una mayor concentración de dedicación laboral docente en una sola escuela.

⁴ Esta información ha sido tomada de las respuestas de los docentes a los cuestionarios complementarios a la evaluación ERCE. Los docentes responden sobre su dedicación en la escuela participante de la muestra, por lo que este dato no debe ser considerado como dedicación promedio en todas las escuelas en las que se desempeña cada docente, sino como una aproximación.

Figura 4.11. Porcentaje de docentes de aula que trabajan en más de una escuela y porcentaje de docentes de aula que trabajan más de 30 horas en la escuela (en porcentajes). Nivel primario. Países de América Latina. Años 2013-2019



Nota: El promedio simple considera solo a los países que poseen información en ambos años

Fuente de datos: UNESCO OREALC. Tercer y Cuarto Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE 2013 y ERCE 2019). <https://ileceunesco.org/> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

Las principales políticas educativas entre 2000 y 2015

Las políticas destinadas a la mejora profesional de los docentes han sido un tema central en la agenda educativa de la región en los últimos años. Esto se ha reflejado en los esfuerzos de la Estrategia Regional sobre Docentes de la UNESCO OREALC Santiago (2011-2018), la cual favoreció la discusión de expertos de los distintos países para formular diagnósticos y propuestas de intervención (UNESCO, 2013; Cox y otros, 2021). En coincidencia con distintos estudios internacionales, las acciones estratégicas en temas de docentes de la UNESCO OREALC Santiago han promovido una mirada integral de la docencia, que abarca su formación inicial y continua, las posibilidades de inserción en el ámbito laboral, sus condiciones de trabajo, salarios y carrera profesional.

Estas dimensiones se encuentran entrelazadas y requieren un abordaje combinado: las posibilidades de mejora de las competencias profesionales de los docentes no se pueden comprender sin su contexto general de preparación, prestigio social y condiciones en las cuales ejercen su trabajo. Solo una mirada integral permitirá potenciar el prestigio social como eje clave para la mejora de la profesión docente en América Latina (Elacqua y otros, 2018).

La historia prolongada del crecimiento de los sistemas educativos en la región ha sido un factor, entre otros, que condujo a un proceso de pérdida del prestigio social de la profesión docente en muchos de los países. La expansión de la escolarización ha coincidido en varios casos con limitados recursos que impidieron sostener la inversión necesaria en los salarios y condiciones de trabajo de los docentes, con un impacto directo en su reclutamiento y prestigio social (Tenti y Steinberg, 2011).

Sin embargo, la cuestión docente no quedó en segundo plano en las últimas dos décadas. Muchos países comenzaron procesos complejos de reformas educativas que involucraron su formación y carrera profesional desde los años 2000. Algunos estudios indican que, después de las reformas sobre distintos aspectos estructurales de los sistemas educativos de los años noventa, en el período siguiente la profesión docente comenzó a ser un eje central de políticas (Rivas, 2015; Cox, Beca y Cerri, 2017).

En la formación docente inicial se iniciaron nuevas intervenciones con el uso de distintos instrumentos de política. Algunos países continuaron o incrementaron

el tránsito de la formación en instituciones terciarias específicas a la formación basada en universidades, como Chile, Brasil o Ecuador. En otros casos, se incrementó la cantidad de años de formación en instituciones terciarias, como Argentina, que pasó de 3 a 4 años de formación en 2006.

La calidad de las instituciones formadoras fue puesta a prueba a partir de instrumentos de evaluación externa. Varios países implementaron políticas de acreditación de la formación docente. Ecuador, por ejemplo, introdujo desde 2008 la acreditación obligatoria de todas las instituciones y carreras con la posibilidad de cerrar aquellas que no aprueben la evaluación externa. En Colombia se inició un proceso de acreditación de las escuelas normales buscando integrarlas con los programas de algunas facultades de Educación. En otros casos, como Colombia, Ecuador, México, Perú y varios estados y municipios de Brasil, se implementaron sistemas de evaluación estandarizada de los docentes en formación (Calvo, 2019).

Existen planes estratégicos comunes a nivel regional que contemplan metas como tener profesores cualificados para al menos el 80% de las escuelas primarias y el 65% de las escuelas secundarias; que al menos un tercio de las instituciones de educación superior ofrezcan pedagogías y contar con una certificación académica que sea requerida a modo de una certificación para la enseñanza. En esta situación se encuentran algunos casos del Caribe, como Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Islas Caimán, Dominica, Granada, Guyana, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y Granadina, Surinam y Trinidad y Tobago.

La formación de los docentes tuvo distintos procesos de renovación curricular, que implicaron en algunos países una mayor regulación centralizada, como México y Perú, con mallas curriculares obligatorias para la formación en instituciones no universitarias (Calvo, 2019). Argentina buscó mayor coordinación centralizada en un sistema con centenares de instituciones formadoras dependientes de las provincias: una de las tareas del Instituto Nacional de Formación Docente, creado en 2006, fue la puesta en orden de los múltiples planes curriculares en marcha.

Esta tendencia se vio reforzada en varios países con la llegada de un nuevo instrumento de política: los Marcos para la Buena Enseñanza (Vásquez, Cordero y Leyva, 2014). Chile creó el Marco para la Buena Enseñanza (MBE) en 2011. México impulsó los Estándares de Desempeño Docente en 2010. Perú desarrolló el Marco

Recuadro 4.1**La pandemia de la COVID-19 y los docentes**

El cierre masivo de escuelas ocasionado por la pandemia de la COVID-19 ha trastocado profundamente el ejercicio de la actividad docente. Las escuelas se han visto obligadas a cerrar sus puertas, pero los docentes han debido afrontar la tarea de garantizar la continuidad educativa mediante formatos remotos.

Esto implicó una modificación profunda de la enseñanza, que debió ser implementada a menudo sin orientación, formación, apoyo ni recursos suficientes, e incluso en muchos casos se vio imposibilitada por la falta de dispositivos tecnológicos o conectividad (UNESCO, 2020a). Como consecuencia, muchos docentes han incrementado la dedicación horaria a la preparación de la enseñanza, en contextos en que también debían asumir las tareas de cuidado y acompañamiento en sus hogares, lo que ha incrementado los niveles de estrés y afectado la salud emocional.

Por otro lado, los docentes en formación también vieron afectada su experiencia de aprendizaje, ya que las ofertas de formación docente atravesaron los mismos desafíos. Es esperable que esto impacte negativamente en la previsión futura de docentes formados, lo que deberá tenerse en cuenta para la planificación de necesidades de los próximos años, y el avance hacia las medidas que permitan cerrar las brechas identificadas en este capítulo.

La UNESCO, en el Día Mundial de los Docentes de 2020, publicó una declaración conjunta con UNICEF, la OIT y la Internacional de la Educación para instar a los países a fortalecer las competencias digitales y pedagógicas necesarias para enseñar a distancia, garantizar infraestructura digital y conectividad en todo su territorio, y proteger la seguridad, la salud y el bienestar de los docentes, así como su empleo (UNESCO y otros, 2020).

Los países han llevado adelante diversas medidas de acompañamiento a los docentes. Una encuesta realizada durante los primeros meses del 2021 señala que más del 90% de los países han apoyado a los docentes con acciones de formación para la enseñanza a distancia, el 85% proporcionó apoyo profesional, sicosocial y emocional, y solo el 40% proporcionó directrices para reducir la cantidad de horas extras necesarias para preparar un aula virtual (UNESCO OREALC y UNICEF, 2022).

Por otro lado, es importante considerar que un conjunto de docentes no ha podido retomar la actividad en el retorno a las clases presenciales por tratarse de población de riesgo, por su edad o por enfermedades preexistentes, lo que ha impactado en la atención a los estudiantes en los períodos de reapertura de las escuelas. Un aspecto positivo es que en la región el 71% de los países han priorizado a sus docentes para la vacunación durante 2021 (John Hopkins University, Banco Mundial y UNICEF, 2021).

Para cubrir estas vacancias y la necesidad de nuevos docentes para sostener la enseñanza remota o híbrida, en casi la mitad de los países se decidió contratar nuevo personal docente en todos los niveles del sistema para cubrir las necesidades surgidas por la pandemia, y en casi todos de los países no hubo modificaciones en los pagos (UNESCO OREALC y UNICEF, 2022).

Algunos de estos cambios forzados por las necesidades impuestas por la pandemia también pueden constituir a futuro una oportunidad de introducir ciertos cambios relevantes en la forma de enseñar. En efecto, algunos estudios dan cuenta de cómo se desarrollan los procesos de enseñanza y aprendizaje en las condiciones que impone este nuevo contexto, y qué aspectos pueden recuperarse y potenciarse a futuro (Aguilar, 2020; Failache, Katzkowicz y Machado, 2020; Porlán, 2020).

de Buen Desempeño Docente luego de un amplio diálogo liderado por el Consejo Nacional de Educación (CNE, 2012; Meckes, 2014). Ecuador lanzó la iniciativa «Sí Profe», que definió regulaciones y parámetros comunes para todos los programas de formación docente.

En el camino hacia una mayor regulación de la formación docente, algunos países crearon

evaluaciones de selección de los aspirantes a la docencia. Chile creó la Evaluación Nacional Diagnóstica de la Formación Inicial (INICIA) en 2008, un examen optativo de finalización de la formación docente —que luego pasó a llamarse Examen Inicial de Excelencia Pedagógica—. Brasil siguió pasos similares con el Examen Nacional de Desempeño de Estudiantes

(ENADE). Sin embargo, estos modelos no avanzaron hacia sistemas obligatorios ni lograron confirmarse como tendencia en otros países. Varios también instalaron estándares de desempeño de la formación docente (Chile, Ecuador, México, Perú y República Dominicana), así como también se destacan algunos casos de gobiernos subnacionales, como Santa Catarina en Brasil (Cruz-Aguayo, Hincapié y Rodríguez, 2020).

Las políticas destinadas a la formación docente continua también atravesaron un tiempo de transición, desde modelos más teóricos e individuales de cursada externa a la escuela hacia enfoques más situados en la práctica, colaborativos entre equipos dentro de las escuelas (Calvo, 2014; Vezub, 2019). Algunos países desarrollaron organismos específicos para potenciar la formación docente continua, como el Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez de Costa Rica o el Instituto de Formación y Capacitación Magisterial (INAFOCAM), de República Dominicana. Otros casos se destacan por haber desconcentrado la formación docente continua en unidades educativas descentralizadas, como las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) en Perú, las regiones en Panamá, los Microcentros en Colombia o los Centros Regionales de Profesores en Uruguay.

La carrera docente fue también un eje central de reformas educativas en los años 2000, con casos emblemáticos como los de Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú (Fumagalli, 2018). Chile avanzó en un proceso con varias etapas de cambios en su carrera magisterial, desde 1996 en adelante. Este proceso se implementó en un contexto de aumento del presupuesto educativo y de manera consensuada con el Colegio de Profesores, en un modelo moderado de repetidas negociaciones y acuerdos (Mizala y Ross Schneider, 2014).

México también tuvo distintas etapas de reforma de la carrera docente, pero más cargadas de disputas y polémicas (Ornelas, 2018). En 2005, se creó un sistema de pago diferencial del salario según el resultado de los alumnos en las pruebas ENLACE. Luego, en 2013 se lanzó la Ley General del Servicio Profesional Docente, con una evaluación de desempeño que marcó una fuerte disputa con los sindicatos del sector.

En Ecuador, Colombia y Perú se crearon nuevas carreras profesionales para los docentes que establecen la posibilidad de despido a partir de evaluaciones de desempeño y un nuevo régimen de incentivos salariales (Rivas, 2015; Chiriboga, 2018b).

Estas tendencias no se aplican de la misma manera en todos los países. Cuba es un caso singular en su desarrollo profesional docente: aquellos con mejores calificaciones en sus evaluaciones de desempeño acceden a programas avanzados de formación de maestría y doctorado, lo cual les permite asumir funciones de coordinación de la formación docente continua o de investigación pedagógica (Vezub, 2019). La carrera profesional consolida un esquema en el cual la formación docente está intrínsecamente vinculada al currículo y a las prácticas del sistema educativo (Carnoy, 2005).

En síntesis, las tendencias de los primeros quince años del nuevo siglo muestran un auge de las políticas para la docencia. Se trató de un eje clave en las reformas educativas, en un contexto de crecimiento de los recursos y de continuidad de distintos gobiernos para entablar procesos de cambio profundo en las carreras profesionales docentes.

Las tendencias de política de 2015 a 2021

Las arriesgadas y muchas veces polémicas reformas en distintos aspectos de la profesión docente fueron un tema central de la política educativa en los primeros quince años del siglo XXI. En el período de 2015 a 2021, la temática tuvo una presencia más moderada y fluctuante, fruto de un contexto de mayores restricciones presupuestarias, inestabilidad política y disrupción sistémica a partir de la pandemia.

Algunos países continuaron políticas en marcha para mejorar la formación docente inicial. En Colombia se establecieron nuevos Lineamientos de Calidad para las Licenciaturas en Educación, en los que se propuso un sistema novedoso de formación de educadores desde 2016 (Ow y otros, 2018). En Argentina, se definieron también en 2016 los nuevos Lineamientos Curriculares Nacionales para la Formación Docente. En Brasil, se establecieron las Directrices Curriculares para la Formación Inicial y Continua del Magisterio de Educación Básica en 2015.

También se avanzó en la consolidación de más horas de prácticas o residencias docentes en la formación inicial. Un diagnóstico muy crítico de este aspecto había indicado que la mayoría de los programas de formación docente tenía pocas horas de práctica en la región, con la excepción de Cuba (Bruns y Luque, 2015). El incremento de las horas de práctica fue una tendencia clara en los años recientes. Por ejemplo, República Dominicana introdujo distintas estrategias innovadoras

Recuadro 4.2
Resultados de la encuesta a especialistas

El análisis de la encuesta a especialistas en la región (véase el Anexo metodológico, p. 216) muestra que las políticas destinadas a la profesión docente han tenido una relevancia dispar en el período de 2015 a 2021. Para este informe regional se consultó por cuatro dimensiones específicas que reúnen distintas cuestiones de la profesión docente: i) la formación docente inicial, ii) la formación continua, iii) la carrera y los salarios docentes, y iv) las políticas destinadas a directivos escolares (figura 4.12).

En relación a las políticas de formación docente inicial, estas han tenido una relevancia con acciones intensas, de acuerdo al 28% de los especialistas consultados, mientras el 26% indicó que se habían implementado acciones parciales. El 46% indicó que no había sido un tema relevante en la agenda educativa o había recibido una atención mínima.

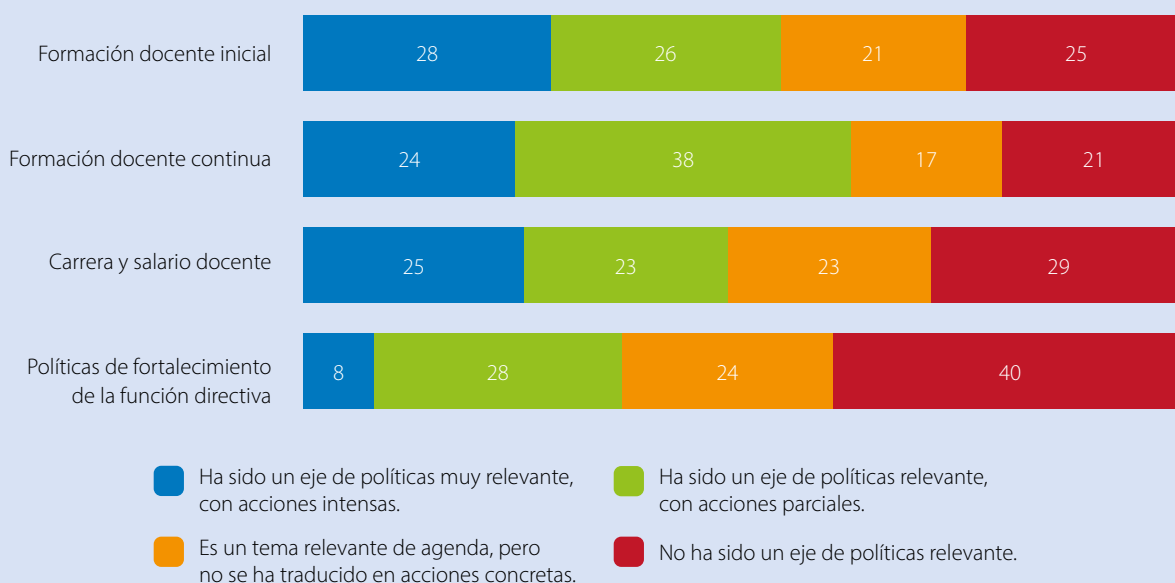
En cambio, la formación docente continua parece ser un tema más presente, ya que el 38% de los especialistas indicó que habían existido acciones

parciales en el período de 2015 a 2021. Esto parece ser más propio de un tipo de políticas que se despliega de manera constante en los sistemas educativos y depende en muchos casos de intervenciones de política educativa más cercanas a la toma de decisiones de los gobiernos, mientras que la formación inicial tiene en general más independencia y está afincada en instituciones terciarias o universidades.

Las políticas referidas a la carrera profesional docente y sus salarios han recibido una atención intensa, según el 25% de los especialistas, o parcialmente relevante, según el 23%. En cambio, el 52% de los encuestados indicó que no había sido un tema relevante o que había tenido acciones menores en los años analizados.

Las políticas de formación y selección de directivos escolares, en cambio, han sido mucho menos relevantes en las agendas educativas de la región, según la visión de los especialistas consultados. Apenas 8% indicó que habían existido acciones intensas, mientras que el 64% indicó que no había sido un tema relevante o no había presentado acciones concretas.

Figura 4.12. Relevancia de los ejes de política por tema de acuerdo a los especialistas en los países de la región (en porcentajes de respuestas por categoría de relevancia)



Fuente de datos: UNESCO OREALC. Encuesta de consulta a expertos para el Informe Regional de Monitoreo ODS4-Educación 2030, 2021.

en su programa Inductio desde 2016 (Marcelo, Gallego-Domínguez y Mayor, 2016). Sin embargo, algunos especialistas indican que este giro hacia la práctica también conlleva el riesgo de reproducción sin transformación de la enseñanza tradicional (Vaillant y Marcelo, 2012).

Una de las tendencias ambivalentes de algunos países de la región fue la referida a los criterios y calificaciones requeridas para el ingreso a la formación docente. En Ecuador y Perú se revirtieron los procesos de requisitos mínimos para el ingreso a las carreras de formación docente, dado que ambos países se encontraron con crisis de reclutamiento de futuros docentes. En Perú, la definición de una nota mínima en exámenes de ingreso como requisito para entrar a la formación docente generó una caída drástica de la cantidad de postulantes, especialmente crítica en los institutos superiores bilingües (UNESCO y CNE, 2017). En 2016, se sancionó una nueva Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior, que brinda autonomía para la selección a cada instituto con guías para la definición de vacantes de acuerdo con las condiciones institucionales y los análisis de oferta y demanda de docentes del Ministerio de Educación (Elacqua y otros, 2018). La falta de docentes también ha sido un factor importante para explicar el surgimiento de distintos programas de becas para atraer a las y los futuros docentes. La Beca Vocación de Profesor en Chile, la Beca Vocación de Maestro en Perú y las Becas Compromiso Docente de Argentina son ejemplos de esta tendencia.

También se avanzó en varios modelos de fortalecimiento de la inducción a la docencia profesional. En México, se creó un nuevo proceso de acompañamiento con tutores para docentes noveles en 2015 (INEE, 2017). Colombia creó el programa de inducción Pioneros, que tiene tres etapas: i) bienvenida a la profesión docente a cargo del Ministerio de Educación, ii) identificación de las necesidades de los docentes liderada por las entidades territoriales y iii) acompañamiento pedagógico con mentores. Durante el proceso de acompañamiento se hacen observaciones de clases, se sistematizan las prácticas del docente en un portafolio y se ofrecen talleres enfocados en herramientas que contribuyan a la buena docencia (Cruz-Aguayo, Hincapié y Rodríguez, 2020).

En varios estados y municipios de Brasil se crearon cursos y actividades para los nuevos profesores. Por ejemplo, la municipalidad de Sobral en Ceará ofrece un programa de inducción durante el período de prueba de tres años previo a que el docente sea nombrado de

forma definitiva. Ellos deben asistir a clases una vez por semana en horario nocturno en la Escola de Formação de Professores y participar en el programa Olhares, que busca ampliar sus conocimientos culturales. Los participantes del programa reciben un incentivo monetario que representa el 25% del salario base de cuatro horas, y deben asistir al menos al 80% de las clases para obtener una evaluación satisfactoria (André, 2015).

Una tendencia que indica una señal de preocupación es la referida al incremento de la oferta de formación docente a distancia. Algunos países ya tenían una cierta tradición en estos modelos de formación docente, como Colombia, Brasil y Chile, aunque este último se distinguía por haber retrocedido en su oferta a distancia para garantizar criterios comunes de presencialidad (UNESCO, 2013). Brasil, en cambio, tuvo un marcado incremento de su oferta de formación docente inicial a distancia, que pasó de representar al 6% de los docentes en formación en 2005, al 40% en 2016 (Elacqua y otros, 2018). Algunos estudios indican esta tendencia como preocupante, dado que se detectó en esta oferta de formación a distancia mayor improvisación en el contenido pedagógico y debilidades en el acompañamiento a los estudiantes (Gatti y otros, 2019).

Los directivos y supervisores de escuelas no han sido el eje central de las políticas para la docencia, pero algunos casos se destacan de iniciativas recientes. En Brasil, se estableció la Base Nacional Común de Competencias do Director Escolar en 2021. En Jamaica, el gobierno creó un programa de formación de directivos centrado en su liderazgo pedagógico para brindar retroalimentación a los docentes en las aulas y usar datos de aprendizajes de los alumnos (Nannyonjo, 2017).⁵

En Ecuador se reformó por completo el rol y el perfil de los supervisores de escuela, un eslabón intermedio clave entre el sistema educativo y la gestión de gobierno. El modelo introdujo una formación basada en metodologías innovadoras de acompañamiento de las escuelas, alejado del rol de control y monitoreo del pasado (Chiriboga, 2018b, 2018a).

⁵ Algunos antecedentes valiosos sobre procesos de formación de directivos fueron recolectados en estudios previos: en Argentina se creó el Programa de Formación para Líderes Educativos en 2012; en Brasil, el Programa Gestión para el Aprendizaje en 2013; en Chile, el Magister en Liderazgo y Gestión Educativa en 2011; en Colombia, el Programa Rectores Líderes Transformadores en 2010; en México, el Programa de Formación de Directivos por Competencias en 2007; y en República Dominicana, la Escuela de Directores para la Calidad Educativa: Programa de Capacitación en Gestión Educativa en 2012 (Weinstein y otros, 2015).

La formación docente continua fue un campo de diversas intervenciones, como lo indica la encuesta a especialistas. Continuando la experiencia de otros países, El Salvador creó en 2018 el Instituto Nacional de Formación Docente (**recuadro 4.3**). Paraguay lanzó el Programa de Capacitación de los educadores para el mejoramiento de los aprendizajes de niños, niñas, jóvenes y adultos (PROCEMA) desde 2016, un amplio programa de formación docente integral. Perú definió Estándares de Diseño de Acciones o Programas Formativos en 2018 para evaluar los programas de formación continua (UNESCO, 2019b). Este proceso se fortaleció con los Lineamientos de Política para la Formación Docente en Servicio, que generó mayor coordinación sistémica (Vezub, 2019).

Costa Rica elaboró el Plan Nacional de Formación Permanente 2016-2018, llamado «Actualizándonos», que establece cinco áreas temáticas prioritarias para la formación permanente de los docentes del servicio público: i) transformación curricular, ii) equidad e inclusión social digital, iii) ciudadanía planetaria e identidad nacional, iv) desarrollo sostenible y v) gestión institucional.

Argentina inició el masivo Programa Nacional de Formación Permanente (PNFD) desde 2013, llamado «Nuestra Escuela», que luego fue continuado aunque reformulado en el período de 2016 a 2019. Este programa es universal, gratuito, en servicio y posee dos grandes modalidades: la formación docente situada, que se desarrolla en las escuelas a través de jornadas institucionales, ateneos didácticos y círculos de directores; y la formación docente especializada, que se

concreta mediante cursos fuera de las instituciones, la mayoría de las veces virtuales.

El programa Todos a Aprender en Colombia comenzó en 2013 y tuvo distintas etapas de trabajo con las escuelas de nivel primario. La innovación del programa fue la estrategia de capacitar a docentes del sistema educativo para que sean tutores pares en otras escuelas, lo que genera una red horizontal de formación continua (Rodríguez y Pantoja, 2019).

En Chile se implementaron Planes Locales de Formación para el Desarrollo Profesional (**recuadro 4.4**).

Algunos modelos innovadores de formación profesional se implementaron en gobiernos subnacionales. Por ejemplo, en 2015 el Poder Legislativo de Bogotá, Colombia, aprobó el año sabático a aquellos docentes o directivos que certifiquen una vinculación mínima de diez años al servicio de la Secretaría de Educación y propongan un proyecto de investigación, preparación de libros y de material didáctico, la realización de pasantías y a otras actividades académicas.

En el capítulo referido a las carreras profesionales docentes, la trayectoria de las políticas ha quedado en cierto sentido paralizada. Un estudio de Cuenca (2015) elaboró una clasificación de tres tipos de carreras docentes. El primer tipo es el de generación más tradicional que premia la antigüedad, la estabilidad y la trayectoria vertical —hacia cargos directivos— de los docentes. Muchos países dieron pasos hacia una transición, que conserva estos mecanismos tradicionales y les adiciona algunos componentes nuevos como la evaluación de desempeño o intentos de

Recuadro 4.3

Instituto Nacional de Formación Docente de El Salvador

El Instituto Nacional de Formación Docente (INFOD) fue creado en 2018, con el fin de elaborar un sistema de formación y certificación de formadores de docentes; desarrollar procesos de investigación educativa; diseñar e implementar programas de formación inicial; crear un sistema de evaluación de la formación inicial y en servicio de docentes; acreditar y evaluar las carreras y especialidades de la formación inicial docente; y desarrollar proceso de innovación y diseño de materiales educativos para el fortalecimiento de la formación docente.

Además, el INFOD participa de labores de investigación, evaluación, certificación, formación e innovación curricular. Considera la formación de posgrado en distintas especialidades y la actualización de conocimientos, conjugando la aplicación de métodos pedagógicos, tecnológicos y de investigación para mejorar la calidad educativa del sistema.

Por último, el INFOD desarrolla estudios de posgrado en Investigación Educativa en el Aula y en Tendencias y Desafíos de la Investigación Educativa. Asimismo, a la fecha se han editado libros e investigaciones relativas a temáticas educativas, que van desde las buenas prácticas a temas teóricos y metodológicos. Para más información, puede consultarse el sitio <https://infod.edu.sv>.

Recuadro 4.4**Sistema de Desarrollo Profesional Docente de Chile**

El Sistema de Desarrollo Profesional Docente tiene por objetivo consolidar la profesión docente y mejorar condiciones para los docentes, apoyando su desempeño y aumentando su valoración. El Sistema Docente aborda toda la trayectoria de los estudiantes, desde el ingreso a los estudios de pedagogía a toda la carrera profesional, lo que genera una nueva escala de remuneraciones, que significa para la mayoría de los docentes un incremento promedio del 30%. En este esquema se promueve el trabajo entre pares y colaborativo, a través de redes de maestros (Carrasco y González, 2017).

Participan de este sistema todos los establecimientos que cuentan con financiamiento público. A partir del 2017 se disminuyeron a 70% las horas de aula y al 2019 a 65%. El tiempo no lectivo estaría destinado en al menos 40% a la preparación de clases y la evaluación de aprendizajes y otras actividades relevantes para los establecimientos.

Los directivos tienen un rol clave en el marco de los Planes de Mejoramiento Educativo. Para llevar a cabo esta labor, los equipos directivos pueden contar con la colaboración de los docentes mentores de la escuela, consultar a los coordinadores que desempeñen la función técnico-pedagógica y asesorarse con el Consejo de Profesores.

promoción horizontal. Un tercer grupo lo conforman los países que lograron instalar una nueva generación de carreras docentes, que supone una renovación integral de los criterios de mejora profesional premiando el mérito y la formación continua.

Los países que habían logrado instalar nuevas regulaciones vieron muy difícil su implementación y en muchos casos tuvieron que modificar aspectos que generaron grandes resistencias en el colectivo docente. En el período estudiado, el caso que se destaca es el de Chile, que logró avanzar más firmemente en una nueva etapa de consolidación de reformas de segunda generación con la sanción de una ley en 2016 que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente (recuadro 4.4).

Una problemática recurrente refiere a la manera en que las carreras docentes abordan las desigualdades socioeducativas. Distintos estudios indican que los profesores de mayor nivel educativo y experiencia tienden a concentrarse en las escuelas de contextos sociales más favorables, lo que lleva a una expansión de las desigualdades sociales por vía de la oferta educativa (Luschei, Chudgar y Rew, 2013; La Rosa, 2017; Bertoni y otros, 2018). En Chile, Colombia, México, Perú y algunos estados y municipios de Brasil como Río de Janeiro y Pernambuco, se establecieron incentivos económicos para aquellos docentes que trabajan en escuelas vulnerables, pero son todavía limitados o incipientes (Elacqua y otros, 2018).

En síntesis, el período de 2015 a 2021 fue extremadamente complejo, con recambios de

gobiernos, crisis fiscales y la aparición de la pandemia. Esto no favoreció las posibilidades de acuerdos y negociaciones con los sindicatos docentes y otros actores políticos para solidificar procesos de transformación de las carreras profesionales docentes.

Desafíos hacia el futuro

El desafío integral de la docencia radica en combinar

medidas legislativas y de política para hacer que la pedagogía sea una profesión atractiva para el personal actual y potencial al asegurar que las condiciones laborales, disposiciones de seguridad social, esquemas de pensiones y salarios sean atractivos, equitativos y equivalentes a los de otras profesiones que requieren niveles similares de calificación (IEU, 2016b: 23).

La Declaración de Buenos Aires de la Reunión Regional de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, en enero de 2017, destaca el compromiso con el fortalecimiento de la formación y la carrera docente para transformarla en una «profesión de excelencia, asegurando la participación de los docentes y otros profesionales de la educación en su diseño, implementación, monitoreo y evaluación».

Este desafío se ha tornado más difícil de cumplir con las condiciones impuestas por la pandemia de la COVID-19. La crisis del desgaste o *burnout* docente y del abandono temprano de la profesión ya habían sido temas relevados por la investigación educativa (González-Escobar, Oliveira y De Almeida, 2020; Tabares-Díaz, Martínez-Daza y Matabanchoy-Tulcán, 2020). Con

el retorno a clases presenciales, los docentes debieron implementar múltiples adecuaciones a su tarea y reforzar la atención a las y los alumnos en contextos de incremento notable de la vulneración de derechos y las desigualdades sociales. Apoyar a los docentes en esta tarea cada vez más difícil es un eje central de las políticas educativas actuales de la región (UNESCO, 2020a).

A este contexto tan desafiante para la docencia, se suman las demandas que implica la renovación de las prácticas pedagógicas y curriculares. Los ODS marcan una agenda de grandes transformaciones sociales, económicas y culturales, que requieren adecuaciones en los marcos curriculares de la región.

Recientes estudios sobre la introducción de nuevas competencias del Siglo XXI indican su bajo nivel de presencia en el currículo de la formación docente inicial (Ow y otros, 2018). En esta dirección, un tema clave es incorporar en la formación docente ciertas competencias del siglo XXI, como la ciudadanía global, la formación en tecnologías digitales, la creatividad y la resiliencia en contextos adversos y cambiantes, así como nuevas prácticas pedagógicas que aborden la inclusión desde la diversidad social.

Uno de los desafíos centrales de la pandemia es la formación docente a distancia, que se volvió una ruta inevitable en la emergencia sanitaria. Este proceso podría agudizarse con la oferta de formación a distancia después de la pandemia.

Además, existe un déficit importante de docentes en lenguas nativas para atender las poblaciones rurales en países con importante población indígena, como Perú (Defensoría del Pueblo de Perú, 2016). Los docentes

que atienden a la población indígena suelen tener poca experiencia y contratos precarios (Bertoni y otros, 2018; Cavalcanti y Elacqua, 2018). Recientes estudios destacan también el doble desafío de la carencia de profesores con la formación requerida y a la dificultad de contar con candidatos adecuados (Schmelkes y Ballesteros, 2020).

Por otra parte, la formación especializada y la designación de los cargos directivos es un tema que ha estado presente en la agenda de la región, pero sin una fuerza significativa. Incluso, los datos recolectados en la prueba ERCE indican que disminuyó la formación de los directivos en 2019 frente a la medición en 2013. Esto señala la importancia de fortalecer renovados procesos de formación de directivos y pautas de concursos públicos para la asignación de los cargos garantizando la llegada de perfiles adecuados a esta función (UNESCO OREALC, 2014).

En definitiva, la consolidación de estrategias integrales para la mejora de la profesión docente requiere una visión integral de largo plazo. La fragmentación política, la discontinuidad y la grave crisis económica que aqueja a muchos países pone en riesgo la construcción de medidas transversales basadas en fuertes acuerdos que garanticen continuidad a partir de su legitimidad y consensos. La mejora paulatina de la formación docente, la carrera profesional y los salarios es un objetivo combinado necesario para fortalecer las capacidades de enseñanza sistémicas y la calidad de los aprendizajes. Potenciar el prestigio social de la profesión docente es un fruto central de estas políticas, para lograr un ciclo favorable a futuro de aspirantes a la docencia que decidan volcar su compromiso a la mejora de la educación.

La educación superior

La educación superior en el ODS 4-Educación 2030

La educación superior comprende el conjunto de la oferta después de la secundaria, tanto en formación académica y capacitación profesional como en investigación, desarrollada por instituciones que, como las universidades, son reconocidas como pertenecientes al sector de la educación superior por las autoridades nacionales (UNESCO, 1998). El acelerado crecimiento de la demanda a escala mundial, y específicamente en la región de América Latina y el Caribe, es indicativo de su gran valor económico y social, tanto para los individuos como los Estados que han venido invirtiendo por universalizar la educación en los niveles que preceden a la educación superior. El incremento en bienestar social y económico se evidencia en las diferencias salariales entre los titulados de educación superior y las personas que solo alcanzaron a completar la educación secundaria (Busso y otros, 2017).

De hecho, los promedios regionales son muy superiores a los que se dan en los países más desarrollados, pues están por encima del 200% en países como Brasil, Chile, Colombia o México, frente al 150% de promedio en la OCDE (OCDE, 2021). Más allá del retorno individual, desde la perspectiva de la intervención pública el sector es estratégico por los beneficios que representa a escala nacional, debido a su capacidad de desarrollar recursos humanos altamente cualificados al servicio de la sociedad, la iniciativa privada y del Estado, así como de generar nuevos conocimientos, la promoción de la innovación y la dinamización social y económica en contextos encaminados hacia la justicia social, tal como plantean los Objetivos de Desarrollo Sostenible y su Agenda para 2030.

A diferencia de las agendas mundiales de educación que la antecedieron, como los Objetivos Desarrollo para el Milenio (ODM) o la Educación para Todos (EPT), el ODS 4 toma como una de sus metas centrales la ampliación de las oportunidades de acceso a la educación superior para toda la población (UNESCO, 2016a). Bajo el concepto de *aprendizaje a lo largo de la vida*, se incluye la preocupación por dar cuenta de un mayor acceso en condiciones de igualdad a esta etapa

educativa, y de mayores oportunidades de aprendizaje de calidad. Genera para ello un ámbito específico de monitoreo, que se expresa en la meta 4.3, y lo incluye como un eje priorizado en sus recomendaciones de política (UNESCO, 2016a).

Vistos los beneficios que reporta, el sector representa un instrumento catalizador de acciones públicas y privadas dirigidas a lograr la igualdad de oportunidades educativas desde una perspectiva de justicia social. El derecho internacional ya contemplaba a la educación superior como parte de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948); más adelante, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), se estableció que «la enseñanza superior deberá hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad». Si bien esta disposición hace de la no discriminación en las admisiones una obligación absoluta para los Estados, no exige la universalización del acceso, lo que deja la puerta abierta a sistemas con altos índices de oferta privada, cuyas plazas solo son asequibles para una porción restringida y privilegiada de la población por los altos costos económicos (Schendel y McCowan, 2016).

La justificación más común se refiere a que el acceso debe basarse en la noción de mérito y que muchas personas, en virtud de su falta de talento natural o dedicación, no podrían aprovechar las oportunidades inherentes a la educación superior. Se obvia con esta justificación que los determinantes del acceso y del éxito en la educación superior se configuran mucho antes incluso de llegar a ella y tienen su origen en la heterogénea calidad de los sistemas de educación primaria y secundaria, así como las desigualdades de naturaleza social y económica preexistentes. De hecho, por término medio en la región, las probabilidades de acceder a la educación superior son siete veces mayores para los jóvenes de familias de ingresos altos con respecto a los del quintil de menores ingresos, aunque en algunos países centroamericanos la diferencia puede ser equivalente a dieciocho veces (Busso y otros, 2017). Sin embargo, resulta de vital importancia señalar que dichas desigualdades parecieran haberse agudizado en los últimos años debido a los efectos de la pandemia de la COVID-19. Por último, a través de esta justificación

se consigue igualmente mantener contenido el gasto público en educación superior por medio de una aproximación, si no restrictiva, por lo menos no expansiva en relación con el acceso.

La UNESCO ha promovido, en este sentido, un consenso internacional reflejado en las Conferencias Regionales de Educación Superior (UNESCO IESALC, 2018), impartiendo lineamientos para que, en primer lugar, la educación superior sea vista como un bien público y social; en segundo lugar, que el derecho a la educación superior sea parte integral del derecho universal a la educación; en tercer lugar, que los Estados asuman un papel primordial para garantizar el ejercicio de este derecho en un marco de igualdad de oportunidades; y, finalmente, que, en el caso específico de las universidades, debido a su rol como instituciones cuya esencia se basa en la investigación, la producción y transmisión del conocimiento científico, debe garantizarse su autonomía institucional en un marco de libertad académica.

La tensión entre la fuerte tradición de autonomía institucional en la región —plasmada ya en el Grito de Córdoba (1918)— y la intervención estatal convierten a la educación superior en uno de los sectores más complejos de gestionar políticamente, y el saldo resultante ha sido hasta hace poco el de una gobernanza débil con altos niveles de injusticia social (Mendoza, 2020). Sin embargo, si hay algo que caracteriza la educación superior en la región es la heterogeneidad de las políticas, hasta el punto que se da una cierta polarización entre los distintos países (Fernández y Pérez, 2016). De hecho, a veces dentro de un mismo país es posible encontrar tanto una orientación política enmarcada en las constituciones (defensa de la autonomía universitaria) como su contraria en un acto legislativo (predominante representación estatal en las autoridades del gobierno universitario), lo cual pone de manifiesto las tensiones recurrentes y, tal vez, inevitables entre gobiernos e instituciones de educación superior, así como entre el control político y regulatorio con la autonomía académica e institucional.

En este marco, y en función de la información comparada disponible, el monitoreo de la educación superior que propone este capítulo se centra en analizar las tendencias regionales y nacionales de acceso a la educación superior a partir de la tasa bruta de matriculación en educación superior. También se introducen algunos indicadores complementarios para caracterizar el nivel educativo, y se profundiza en

algunas medidas que dan cuenta de la inequidad en el acceso al nivel.

Ingreso, egreso y equidad en la educación superior

Esta etapa educativa abarca a los programas que habitualmente están destinados a estudiantes que han terminado la enseñanza secundaria, y cuyo objetivo educativo es la adquisición de una certificación de educación superior. Incluye diversos tipos de educación, orientaciones y modalidades de cursado (académica o profesional; técnica, artística o pedagógica; presencial o a distancia, etcétera), y aunque las universidades suelen ser los ámbitos privilegiados donde se desarrolla, también se considera a la educación impartida por institutos tecnológicos, instituciones de formación profesional y otros (UNESCO, 1998).

El indicador ODS 4.3.2, «Tasa bruta de matriculación», es el más utilizado a nivel mundial para monitorear el acceso a la educación superior. Esta tasa es una medida de aproximación al acceso que establece una relación entre el total de inscritos como porcentaje de la población que se encuentra en el grupo etario teórico;¹ por lo tanto, no representa estrictamente al porcentaje de población que accede. La información disponible evidencia que en los últimos veinte años se ha dado un incremento significativo del acceso. La tasa bruta aumentó del 19% al 38% a nivel global, y América Latina y el Caribe es la segunda región del mundo en términos de crecimiento, luego de Asia Oriental y Sudoriental.²

Sin embargo, este crecimiento es desigual entre países, y las tendencias muestran un incremento de las brechas. Un estudio reciente del Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) muestra que, en las últimas dos décadas, fueron los países de ingresos medios y altos los que más aumentaron sus tasas de participación, mientras que los países de ingresos bajos tienen a su vez los menores índices de expansión de la educación superior. La pobreza, las situaciones de crisis y emergencia, las altas tasas de matrícula, los exámenes de ingreso, la movilidad geográfica y la discriminación

¹ Si bien la educación superior no posee un rango de edad teórico definido, ya que no tiene una edad límite superior para el ingreso, a los efectos de construir un indicador comparable se considera como población teórica a los jóvenes del grupo etario correspondiente a los cinco años inmediatamente después de culminar la educación secundaria alta (IEU, 2018b).

² Estimaciones sobre la base de datos del IEU.

constituyen los principales obstáculos que restringen el acceso de las comunidades marginadas para acceder a la educación superior (UNESCO IESALC, 2020b).

La **figura 5.1** muestra esta expansión del acceso a la educación superior a un ritmo constante, con un incremento cercano a los dos puntos porcentuales al año. Cerca de 17 millones de estudiantes han sido incorporados a la educación superior en el período. Este crecimiento comenzó a manifestar una desaceleración en el período de 2015 a 2020, que culminó con el indicador estable en los dos últimos años. Es una alerta que requerirá un monitoreo posterior para establecer en qué medida implica un cambio de tendencia.

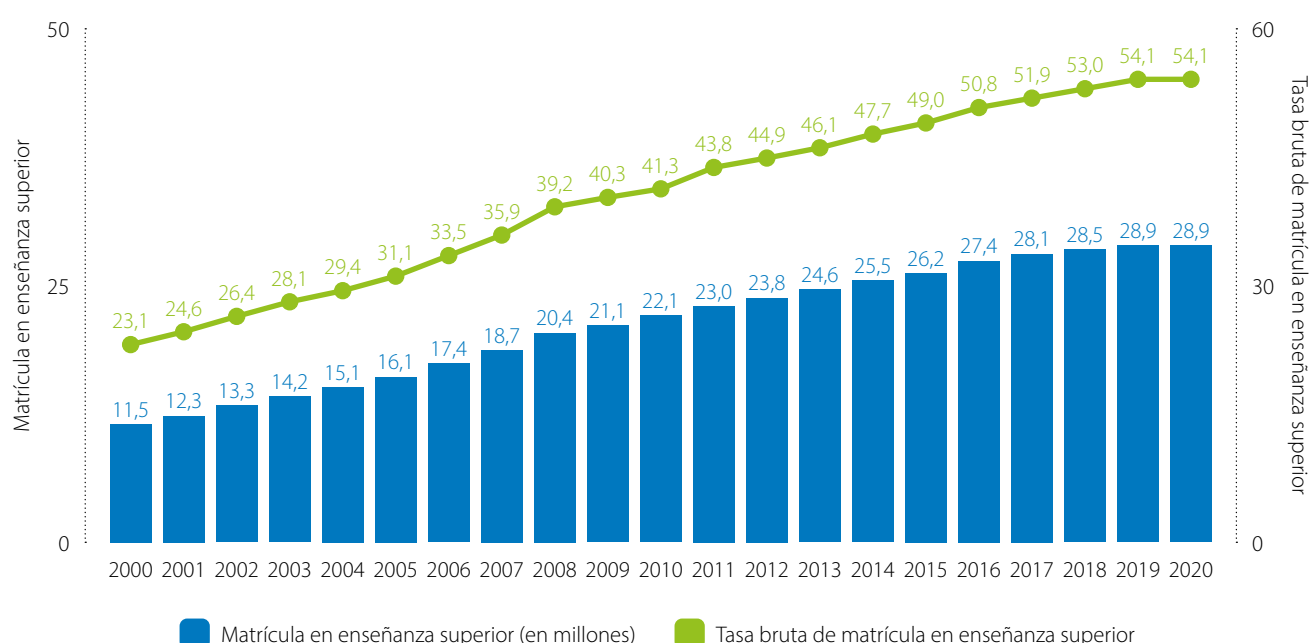
Para el último año del período, asisten a educación superior 28,9 millones de jóvenes y adultos. De ellos, el 10% asiste a programas de CINE 5 (educación terciaria de ciclo corto), el 84% a CINE 6 (programas con certificación de grado o equivalente), el 5% a CINE 7 (maestría, especialización o equivalente), y el 1% a CINE 8 (programas de doctorado).

La mirada desagregada por país (**figura 5.2**) muestra que aquellos que son parte del Cono Sur tienden a presentar niveles de acceso a la educación superior mayores al resto de los países de la región, mientras que en el grupo de menor acceso tienden a primar países del Caribe y de Centroamérica.

Las tendencias de los últimos cinco años muestran un comportamiento generalizado a la mejora, mientras que solo en algunos casos las diferencias son nulas o negativas. Lo que constituye un comportamiento preocupante es el hecho de que los países con mayores niveles de acceso son, a su vez, los que muestran mayor crecimiento: los cinco países con mayor tasa de matriculación en educación superior —excluyendo Uruguay, que muestra un aumento excepcionalmente alto— incrementaron el acceso en ocho puntos en promedio entre 2015 y 2020, mientras que los cinco países con los indicadores más bajos crecieron en promedio un punto —exceptuando a las Islas Vírgenes Británicas, que muestran una caída excepcionalmente alta—. De no revertirse esta tendencia, las desigualdades entre países serán cada vez más marcadas. Para los países que disponen de información cercana al 2010, esta tendencia se sostiene en el tiempo: las oportunidades de acceso crecen más en los países que ya poseen un mayor desarrollo de la educación superior.

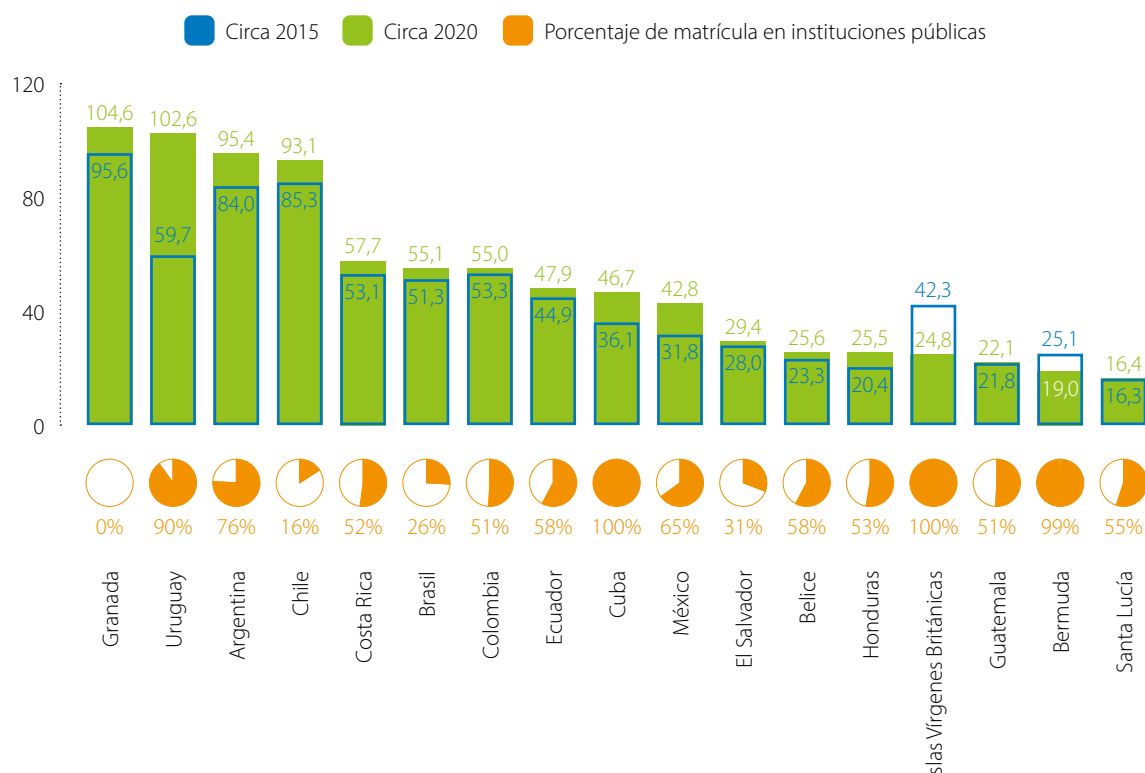
No se observa una relación directa entre el nivel de acceso de la población a la educación superior y la existencia de ofertas educativas públicas: hay países con una participación mayoritaria de matrícula en instituciones públicas que alcanzan niveles altos de acceso, como Argentina y Uruguay, mientras que otros

Figura 5.1. Tasa bruta de matriculación (ODS 4.3.2) (en porcentajes) y matrícula total en la enseñanza superior (en millones de personas). América Latina y el Caribe. Años 2000-2020



Fuente de datos: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Base de datos del IEU, disponible en <https://on.unesco.org/3vnhYT5> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

Figura 5.2. Tasa bruta de matriculación en la enseñanza superior (ODS 4.3.2) circa 2015-2020, y porcentaje de matrícula en instituciones públicas circa 2020 (en porcentajes). Países de América Latina y el Caribe



Nota: En el indicador de tasa bruta de matriculación, para los años circa 2020 se utilizaron datos del 2020, excepto para Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Islas Vírgenes Británicas, México y Uruguay (2019), y para Bermuda, El Salvador y Granada (2018). Para los años circa 2015 se utilizaron datos del 2015. En el indicador de porcentaje de matrícula en instituciones públicas se utilizó información del 2019, excepto Belice y Santa Lucía (2020), Granada y El Salvador (2018), Cuba, Islas Vírgenes Británicas y Bermuda (2015).

Fuente de datos: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Base de datos del IEU. <https://on.unesco.org/3vnhYT5> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

países como Perú y Chile también muestran valores altos con una oferta de educación superior fuertemente privatizada.

El hecho de que haya países con mayor participación de educación pública en el nivel superior no implica necesariamente la gratuidad del acceso. Algunas universidades públicas cobran tasas o aranceles de matriculación, o poseen otros costos directos, lo que constituye una de las principales barreras para garantizar la equidad en el acceso (UNESCO IESALC, 2020b). Según datos recientes, en la región más de 50% de la matrícula de educación superior la financian los hogares (Bustamante Chán, Passailaigue Baquerizo y Silva Gómez, 2021).

Si se analizan las tendencias de participación de la oferta privada en educación superior para el conjunto de 17 países que posee información completa y consistente en el período de 2010 a 2020, puede reconocerse en la primera mitad de la década un incremento de la matrícula privada (del 52,2% al 54,3% entre 2010 y

2015), y luego una cierta estabilidad del indicador en la segunda mitad (desciende levemente a 54,1%).³ Cabe señalar que estudios recientes en la región dan cuenta de la conformación de circuitos diferenciados de calidad de la oferta de educación superior que se manifiestan tanto en el conjunto de las instituciones públicas como en las privadas. Estos circuitos tienden a generar, en cada uno de estos universos, trayectos «de élite» y «de masas» (Ezcurra, 2020).

En forma complementaria al acceso, resulta relevante analizar los niveles de graduación que alcanza la población en la educación superior. La relación entre el acceso, la retención y la progresión para alcanzar la titulación es clave para caracterizar el avance de los países hacia la universalización del derecho a la educación superior.

Las tasas de graduación permiten representar el resultado final del proceso educativo que se desarrolla

³ Estimaciones a partir de la base de datos del IEU.

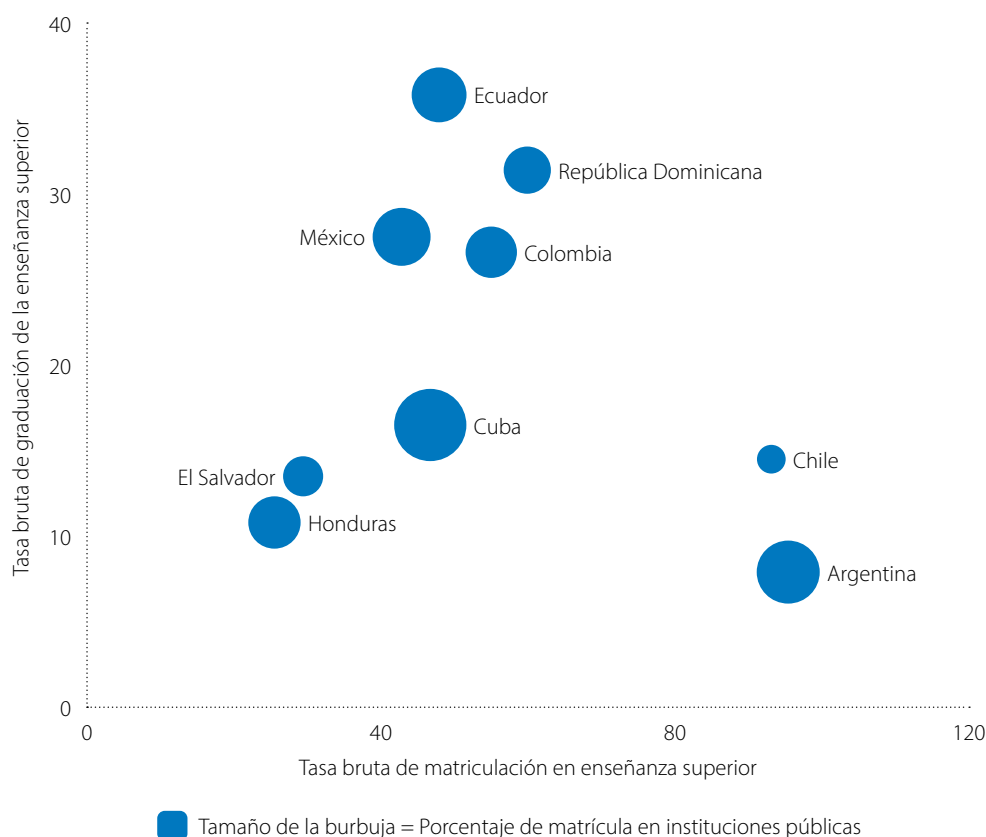
en las instituciones de educación superior. Representa la relación entre el total de graduados de los programas de grado (CINE 6 y 7) como porcentaje de la población en la edad teórica de graduación considerando la duración del programa de grado más común.

A pesar de que solo un conjunto pequeño de países posee información para esta dimensión, su análisis permite presentar algunas observaciones. No existe una relación clara entre el acceso y la graduación en la educación superior (**figura 5.3**): hay países que poseen niveles intermedios de acceso, pero altas tasas de graduación, mientras que en otros casos los altos niveles de acceso no redundan en una mayor graduación. En este último grupo, se trata de países con muy altos niveles de desgranamiento. A medida que se avanza hacia un acceso masivo a la educación superior, las inequidades se manifiestan con más frecuencia al interior del nivel, se expresan en abandono, en dificultades asociadas a las trayectorias, y cada vez se vuelve más importante monitorear la retención y culminación.

Uno de los mensajes clave del informe «Hacia el acceso universal a la educación superior: Tendencias internacionales» del IESALC es la promoción de que las instituciones de educación superior desarrollen estrategias para reducir la brecha entre la matrícula y la graduación, especialmente entre los grupos desfavorecidos, y reforzar la recopilación de datos sobre las tasas de culminación para ofrecer un escenario claro de retención (UNESCO IESALC, 2020b).

Otro aspecto relevante del análisis es la distribución de la matrícula según campo de formación. La **figura 5.4** muestra estos datos, junto con información sobre la presencia relativa de mujeres en cada campo. Aproximadamente una cuarta parte de los estudiantes que asisten a educación superior se inscriben en carreras de administración de empresas y derecho, y entre 14% y 16% en carreras de salud y bienestar, ingeniería, industria y construcción y educación, en el promedio de países. Entre 2015 y 2018 ha crecido levemente la participación en algunos grupos de carreras con menor peso relativo en la matrícula, como

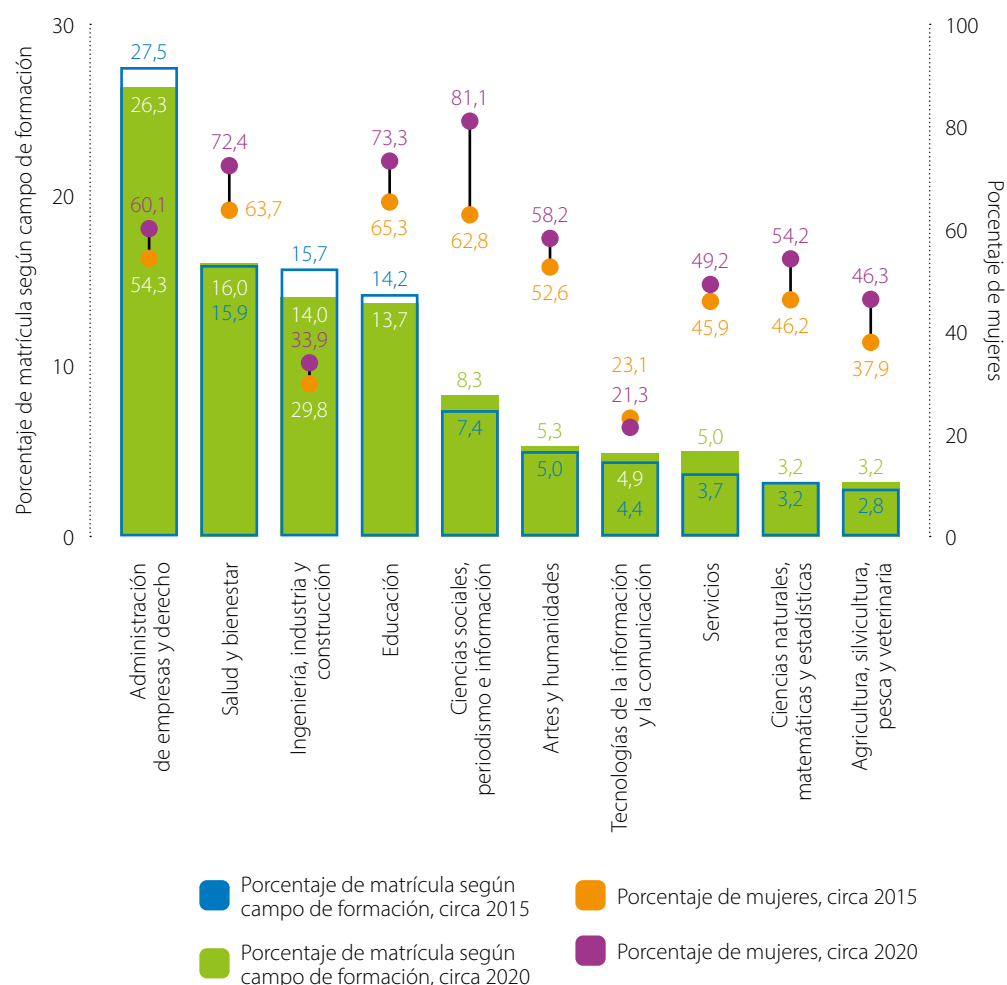
Figura 5.3. Tasa bruta de matriculación en la enseñanza superior (ODS 4.3.2), tasa bruta de graduación en enseñanza superior, y porcentaje de matrícula en instituciones públicas (en porcentajes). Países de América Latina y el Caribe. Circa 2020



Nota: Para los años circa 2020 se utilizaron datos del 2019, excepto para Cuba, Ecuador y El Salvador (2018) y para México y República Dominicana (2017).

Fuente de datos: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Base de datos del IEU, disponible en <https://on.unesco.org/3vnhYT5> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

Figura 5.4. Porcentaje de matrícula en educación superior según campo de formación, y porcentaje de mujeres en la matrícula de cada campo de formación (en porcentajes). Países de América Latina. Circa 2015-2020



Nota: Los valores son promedios simples de los países con información disponible para el período. Se utilizaron datos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Honduras, México, Panamá y Uruguay. Los datos circa 2015 corresponden al 2015, excepto Cuba y Uruguay (2016). Los datos circa 2020 corresponden a 2019, excepto Argentina (2018). Se excluye la categoría «campos de educación desconocidos o no especificados», que se presenta en algunos países y representa menos del 0,5%.

Fuente de datos: Red Iberoamericana de Educación Superior (Red INDICES). <https://on.unesco.org/39kGBqW> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

las carreras de servicios (1,3 puntos) o ciencias sociales, periodismo e información (0,9 puntos).

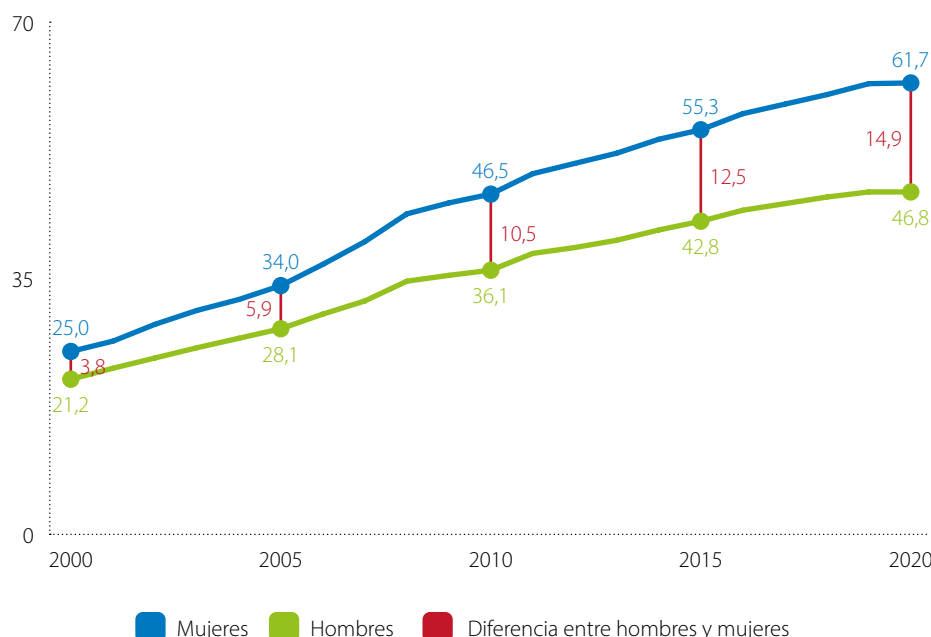
La participación relativa de las mujeres permite identificar aquellas orientaciones que presentan mayor desigualdad de acceso en función del género: las orientaciones vinculadas con las tecnologías de la información y la comunicación, y con la ingeniería, industria y construcción, son aquellas en las que hay menos población femenina. Por el contrario, las carreras más asociadas con los roles de cuidado (salud y bienestar y educación) y a las ciencias sociales muestran mayor presencia femenina.

Entre 2015 y 2019 se observa un incremento generalizado de la participación de las mujeres en las

distintas orientaciones. Este indicador crece menos en las carreras en que la población femenina tiene menor participación, lo que indica no solo la persistencia, sino la profundización de las inequidades de acceso asociadas al género. Es llamativo el incremento en casi 20 puntos en la participación de las mujeres en las carreras de ciencias sociales. Para el 2020, el 81% de la matrícula fue femenina en estas carreras.

Al respecto, es relevante analizar las tendencias generales de participación de las mujeres en la matrícula. La **figura 5.1** mostraba un incremento sostenido en la tasa de matriculación, mientras que la desagregación entre varones y mujeres presentada en la **figura 5.5** muestra que esta expansión no se ha

Figura 5.5. Tasa bruta de matriculación en la enseñanza superior, por sexo (en porcentajes). América Latina y el Caribe. Años 2000-2020



Fuente de datos: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Base de datos del IEU, disponible en <https://apiportal.uis.unesco.org/bdds>.

manifestado en forma similar entre ambos. A lo largo de los últimos veinte años, se manifiesta una participación creciente de la población femenina.

Si para el año 2000 el indicador mostraba un nivel alto de paridad entre ambos sexos, con una diferencia de 3,8 puntos porcentuales, esta se ha incrementado en forma sostenida en el período. Entre 2000 y 2020, la tasa de matriculación ha crecido 36,6% para las mujeres y 25,6% para los varones.

Se estima que en la región asisten 128 mujeres a educación terciaria por cada 100 varones. Los datos no presentan indicios de que esta tendencia vaya a desacelerarse en los próximos años. Por el contrario, las brechas se incrementan progresivamente.

Uno de los factores más fuertemente vinculados a las oportunidades de acceso a la educación terciaria es el nivel socioeconómico. Los datos de los países de la región (figura 5.6) muestran que el acceso a este nivel educativo beneficia en su mayoría a los sectores medios y altos de la población, mientras que el acceso de la población más pobre es reducido.

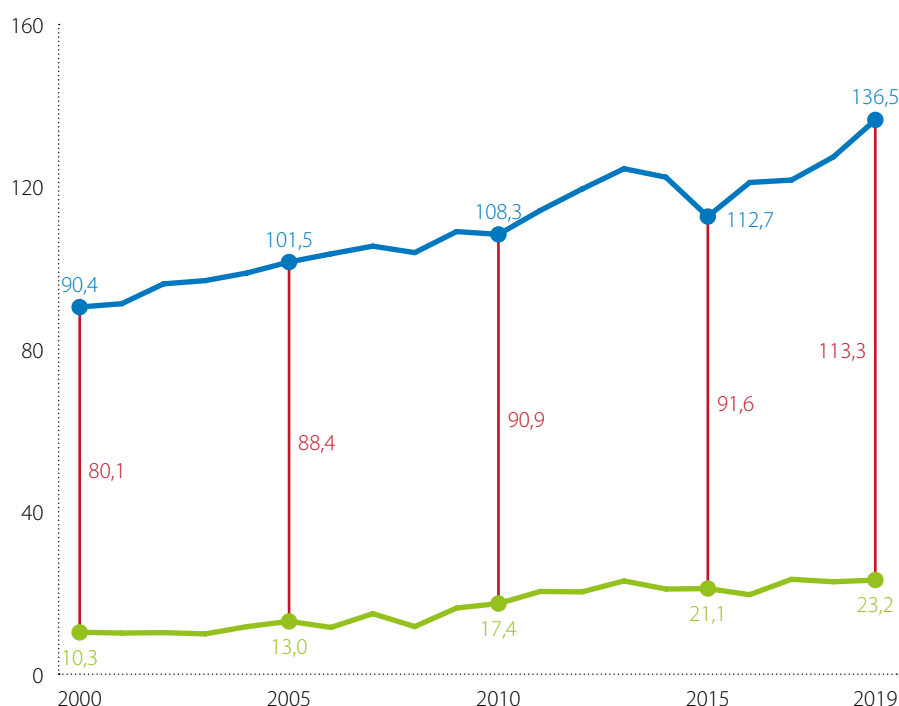
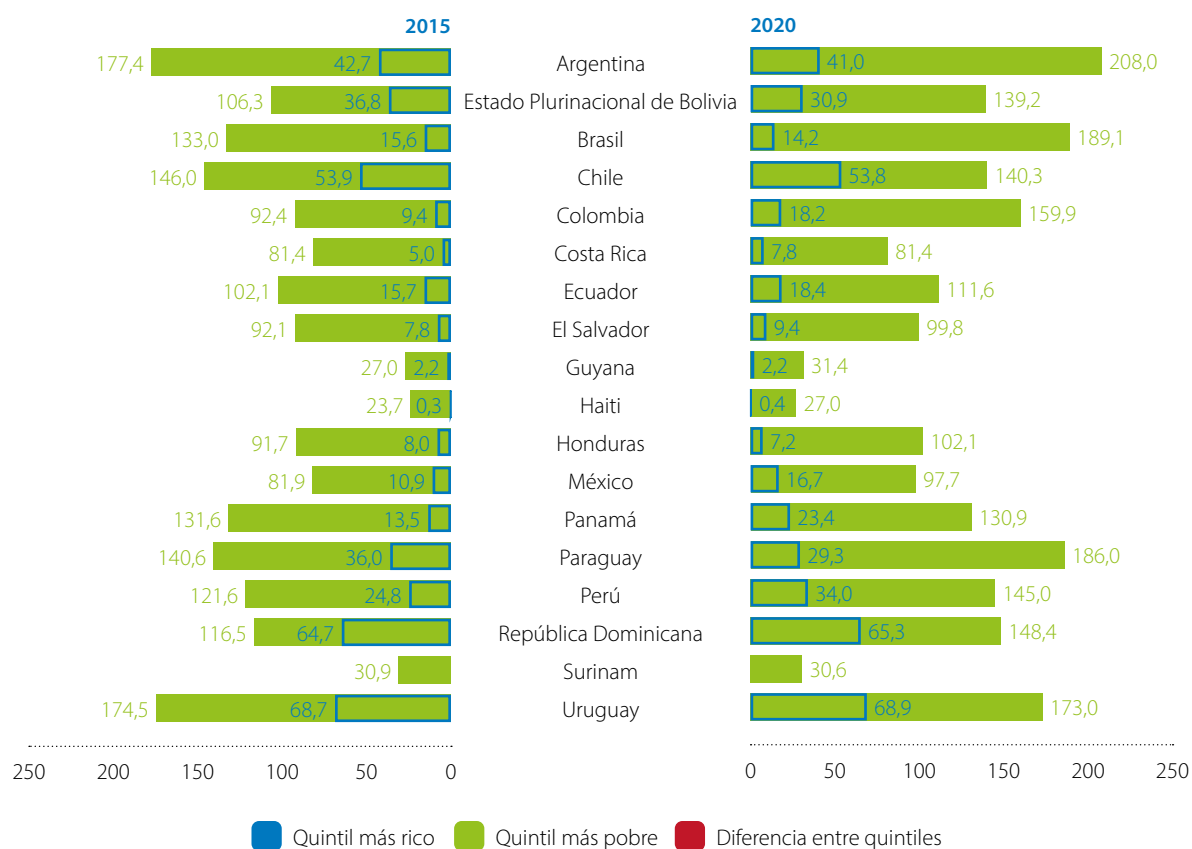
La tasa bruta de matriculación es del 23,2% en 2019 para la población de menores ingresos, considerando el promedio simple de países que poseen información, y del 136,5% para la población del quintil más alto. Dadas

las características del indicador —que relaciona a la matrícula en educación superior con la población del quinquenio de edad superior a la finalización teórica de la educación secundaria—, estos porcentajes indican que las oportunidades de acceso de la población de mayores ingresos son muy amplias, mientras que alrededor de uno de cada cuatro jóvenes del quintil de menores ingresos accedería a esta etapa. Estas brechas incluso se han ampliado en los últimos años de manera intensa: si en el 2000 la diferencia en las tasas era de 80 puntos, se incrementó a 113 puntos en 2019.

Uruguay y República Dominicana, y en menor medida Chile y Argentina, son países que muestran las menores brechas de acceso. Aun así, las brechas son muy marcadas en todos los casos: incluso donde las diferencias son más bajas, la tasa bruta de matriculación en el quintil más pobre de ingresos representa menos de la mitad, e incluso una cuarta parte de la tasa en el quintil de mayores ingresos.

En parte, esta exclusión se asocia a los bajos niveles de finalización de la educación secundaria, que inhabilitan el acceso a estudios superiores. En la medida en que los sistemas educativos no logren revertir las profundas desigualdades en el acceso a la certificación de secundaria alta, la educación superior permanecerá inaccesible para amplios sectores de la población.

Figura 5.6. Tasa bruta de matriculación en la enseñanza superior, por nivel socioeconómico (en porcentajes). Países de América Latina y el Caribe. Años 2000-2020



Nota: Para los años circa 2020 se utilizaron datos del 2019, excepto para Costa Rica, Haití y Uruguay (2018). Para los años circa 2015 se utilizaron datos del 2015, en México estimaron a partir de proyecciones lineales de datos en años adyacentes. Los promedios simples se calcularon sobre la base de los países con información disponible para el período: el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú. Las estimaciones del 2019 se obtuvieron de los procesamientos de la CEPAL para este proyecto. En algunos países estas estimaciones mostraron diferencias leves en relación a los datos publicados por el IEU, lo que puede incidir en la comparación. Los datos de Argentina corresponden a zonas urbanas.

Fuentes de datos: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Base de datos del IEU, disponible en <https://on.unesco.org/3vnhYT5> (accedida el 1 de diciembre de 2021), y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Banco de Datos de Encuestas de Hogares.

Sin embargo, las brechas no alcanzan a explicarse exclusivamente por ello. Muchos jóvenes de sectores medio bajos y bajos que culminan sus estudios de nivel secundario no continúan en la educación terciaria o, en algunos casos, los continúan y pronto los abandonan, lo que refuerza el carácter segregativo del nivel y refleja las desigualdades acumuladas a lo largo de la trayectoria educativa escolar.

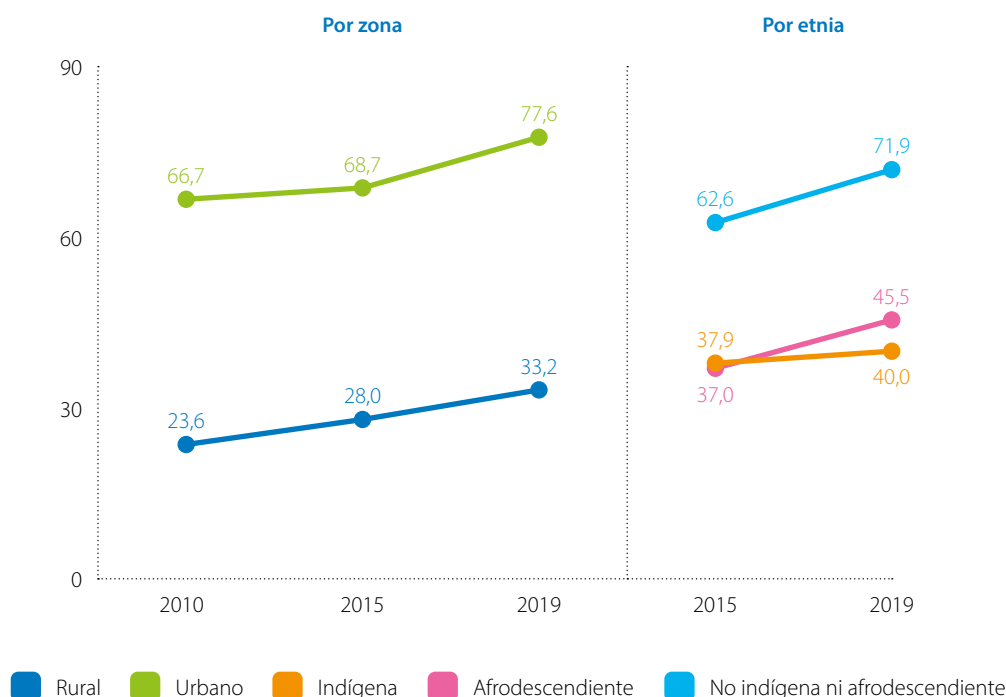
Los datos muestran que estas oportunidades desiguales de acceso a la educación superior también afectan a la población rural, a la población indígena y a la afrodescendiente. La **figura 5.7** revela una situación de marcada inequidad: las menores oportunidades de acceso de la población rural se expresan en el hecho de que la tasa bruta tiene diferencias marcadas entre zonas rurales y urbanas, que alcanzan los 44 puntos para el conjunto de países que posee información. Por su parte, la tasa bruta de matriculación es del 40% para la población indígena, 45,5% para la población afrodescendiente y 71,9% para el resto de la población,

en el conjunto de países para los que se dispone de esta información.

Un aspecto preocupante que presentan estas tendencias es el incremento de las brechas en el último quinquenio: aunque el indicador mejora en los grupos de población más excluidos, crecen a un ritmo menor que el resto de la población, lo que provoca que la inequidad en el acceso sea cada vez mayor. Por ejemplo, la brecha de acceso entre la población indígena respecto de la población que no es indígena ni afrodescendiente era de casi 25 puntos en 2015, y se incrementó a 32 puntos en 2019. Algo similar ocurrió entre la población rural y la urbana.

De esta forma, puede reconocerse que entre 2015 y 2020 se ha expandido el acceso a la educación superior en la región, a costa de un incremento sostenido de la desigualdad, tanto entre países como al interior de cada uno de ellos, ampliando cada vez más las brechas. Este comportamiento es una continuación de las tendencias observadas en los quinquenios anteriores.

Figura 5.7. Tasa bruta de matriculación en la enseñanza superior (ODS 4.3.2), por zona y etnia (en porcentajes). Países de América Latina. Circa 2010, 2015 y 2019



Nota: Los datos circa 2019 corresponden al 2019, excepto México (2018) y Chile (2017). Los datos circa 2015 corresponden al 2015, excepto Argentina y México (2016). Los datos circa 2010 corresponden al 2010, excepto el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile y Panamá (2011). Los promedios simples se calcularon sobre la base de los países con información disponible para el período: para los datos por zona, el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay; para los datos de la población indígena, el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú y Uruguay; para los datos de la población afrodescendiente, Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y Uruguay. Los datos de Argentina corresponden a zonas urbanas.

Fuente de datos: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Banco de Datos de Encuestas de Hogares.

Recuadro 5.1**La situación de la educación superior frente a la pandemia de la COVID-19**

Se estima que el cierre de las instituciones de educación superior como consecuencia de la pandemia de la COVID-19 afectó aproximadamente a unos 23,4 millones de estudiantes de educación superior (CINE 5, 6, 7 y 8) y a 1,4 millones de docentes en América Latina y el Caribe (Pedró, 2021b).

Si bien la educación superior tenía una tradición mayor de ofertas educativas a distancia antes de la pandemia, esta modalidad de enseñanza se concentraba en unas pocas universidades y, en particular, en los posgrados (UNESCO IESALC, 2018). Por lo tanto, la mayoría de las instituciones no se encontraba preparada para el pasaje masivo a la educación remota.

Existen indicios de que este contexto puede haber afectado negativamente la participación de la población en la educación superior, lo cual habría llevado a una caída de los indicadores analizados.

Varios factores justifican esta percepción: por un lado, no todos los estudiantes y docentes acceden a los recursos tecnológicos necesarios para llevar adelante esta modalidad de enseñanza y aprendizaje. Por otro lado, el impacto económico negativo de la pandemia puede constituirse en causa de abandono de los estudios superiores. También puede hacerse referencia al efecto desalentador del *corona teaching*, término que hace referencia a los esfuerzos de los docentes por usar los escasos recursos tecnológicos disponibles para trasladar sus clases presenciales a formato virtual, sin modificar el currículo ni la metodología, es decir, como si siguieran en situación de aula (Pedró, 2021b).

Las principales políticas educativas entre 2000 y 2015

Las políticas desarrolladas en el nuevo siglo pueden ser vistas, en parte, como una inevitable consecuencia de la evolución de la educación superior en las décadas anteriores, la disponibilidad de recursos y las orientaciones políticas hacia una respuesta a la creciente demanda por acceder a un servicio educativo que responda a las necesidades sociales y cadenas de valor nacionales. Por un lado, las condiciones económicas, aunque volátiles, ofrecieron una mayor disponibilidad de recursos para el gasto público, el cual, en términos relativos, creció prácticamente en todos los países ofreciendo mayores oportunidades para la intervención pública. Sin embargo, ese mismo ímpetu en el desarrollo económico dejaba en evidencia la necesidad de que la educación superior ganara en calidad y pertinencia, así como las incesantes demandas de los mercados laborales cada vez más exigentes y ávidos de titulados técnicos y profesionales.

En segundo lugar, el crecimiento descontrolado de la oferta, en respuesta a una demanda también incesante, careció de una regulación enfocada en garantizar estándares mínimos de calidad que conlleven a un servicio educativo pertinente. Por lo tanto, a comienzos de siglo, se exigía el desarrollo de políticas que ordenaran y regularan el sector, que establecieran prioridades nacionales y que contribuyeran a

la depuración de la oferta. Todo ello solo podía conseguirse reforzando el papel del Estado como rector y único regulador del sector, en ocasiones en contravía de la libertad académica.

En tercer lugar, las demandas sociales —y en particular de los jóvenes— de democratización y universalización del acceso a la educación superior encontraron en algunos gobiernos una respuesta parcialmente positiva. En síntesis, por una parte, un buen número de países coincidieron en reforzar el papel del Estado como rector del sistema por medio de estructuras político-administrativas y, de forma mediada, a través del estímulo al desarrollo de ciertas carreras profesionales y la creación de agencias especializadas en el aseguramiento de la calidad, en lo que se ha dado en llamar un *neoestatismo colegiado* (Moreno y Aguirre, 2020). Por otra parte, algunos gobiernos optaron por desarrollar políticas de democratización del acceso en línea con su apuesta por la igualdad de oportunidades, así como con la creación de agencias para el fortalecimiento de mecanismos de financiación como créditos educativos y becas. En último lugar, también se desarrollaron iniciativas para diversificar la educación superior, en un intento de introducir programas profesionalizadores más pertinentes y en consonancia con las necesidades de los mercados, en paralelo a la oferta estrictamente universitaria.

Para reforzar el papel rector del Estado en educación superior, han sido varios los países que han seguido

una doble estrategia. Por una parte, aumentaron progresivamente la inversión pública en educación superior y, por otra, se dotaron de estructuras político-administrativas especializadas para gestionar el sector. Desde el punto de vista financiero, el crecimiento de la inversión pública en los últimos veinte años ha sido leve (García de Fanelli y Adrogué, 2019) y, en algunos casos, también irregular, como lo ha sido el comportamiento de las economías nacionales. En aquellos casos en los que se logra identificar un claro aumento de la inversión pública en educación superior, por lo general dicha tendencia ha sido acompañada con reformas enfocadas en la creación de estructuras político-administrativas para afianzar la función rectora del Estado. Este aumento de los niveles de gasto se debe, en gran medida, a que la especialización de los órganos técnico-políticos genera un mayor grado de autonomía y participación en la definición de agendas políticas a través de un trabajo más cercano con el correspondiente ministro. Todo ello resulta fundamental para la asignación de recursos en temas estratégicos para la gobernanza del sector.

La inversión de los Estados como entes rectores ha ganado mayor importancia en el funcionamiento de los sistemas nacionales de educación superior. Estimaciones recientes señalan que, en promedio, el 61% de los recursos con los que cuentan las universidades públicas a nivel regional provienen de los gobiernos, lo cual implica una alta dependencia en los presupuestos institucionales (Arias Ortiz y otros, 2021). Si bien esto podría representar un riesgo ante la volatilidad de las economías latinoamericanas, el gasto público como porcentaje del PIB en educación superior ha crecido en forma sostenida en algunos países de la región. Este es el caso de Chile, cuya inversión se triplicó de 0,44% en 2006 hasta 1,37% del PIB en 2017, para lo cual la aprobación de sus primeras reformas universitarias fueron puntos de inflexión significativos. De igual manera, Brasil aumentó 0,77% su gasto en relación con el PIB entre 2004 y 2017, mientras que Argentina creció del 0,62% (2005) hasta el 1,2% (2017), en ambos casos duplicando la proporción de gasto público tras la aprobación de importantes reformas estructurales.⁴

A la fecha, nueve países de la región cuentan con organismos con mayor o menor grado de especialización en educación superior dentro de los correspondientes ministerios: Colombia, Chile,

Brasil, Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador, Paraguay, México y Uruguay. Perú ha dado los primeros pasos para integrarse a esta lista al aprobar la creación de un Viceministerio de Educación Superior, cuya implementación aún es tarea pendiente. Además, es importante resaltar que, por su parte, Cuba y la República Bolivariana de Venezuela cuentan con ministerios enteramente dedicados a la educación superior. En todos los casos, la razón fundamental aducida para la especialización ha sido el fortalecimiento del sector, como se comprueba en los textos normativos de referencia en Brasil (2003), México (2002), Argentina (2005), Colombia (2003), Chile (2006 y 2010) y, más tardíamente, Perú (2021). En todos los países mencionados, los procesos de reformas estructurales en los ministerios de la región coinciden con períodos de incremento en los niveles de gasto del sector de educación y de educación superior. También debe destacarse la evolución en las relaciones entre los gobiernos de la región y los organismos financieros internacionales, pasando del conocido modelo de préstamos de rescate a cambio de ajustes estructurales, a un modelo de planificación compartida (Ledesma, 2014).

Por último, pero no menos importante, para fortalecer los procesos de decisión, monitoreo y coordinación, muchos países decidieron generar sistemas de información específicamente para el sector (Moreno y Aguirre, 2020). Chile, Ecuador y Perú fueron países pioneros en la organización centralizada de los sistemas de información, lo cual contribuyó a reforzar la posición de los gobiernos frente a las instituciones y su capacidad de orientar estratégicamente las políticas públicas sectoriales. Estos sistemas representan, a su vez, un avance notable en materia de transparencia e información pública.

Si hay un terreno en el que la educación superior ha cambiado en forma radical en las dos últimas décadas en la región, y probablemente en todo el mundo, este ha sido sin duda el del aseguramiento de la calidad y de la acreditación (Pedró, 2021a). El crecimiento incesante de la demanda de educación superior desde finales del pasado siglo —caracterizado en el análisis de datos desarrollado en el apartado anterior—, al que pocos países pudieron dar salida con un aumento de la oferta pública o con una regulación apropiada, se saldó muchos casos con un desarrollo descontrolado, abierto a la mercantilización, sin mecanismos de aseguramiento de la calidad. Dicha explosión de la demanda se ve reflejada, por ejemplo, en el caso del Perú, donde el

⁴ Véase también el capítulo 8, sobre financiamiento de la educación.

volumen de estudiantes se triplicó entre 1995 y 2014 (Wells y otros, 2018); o aún más en Brasil, donde entre 2003 y 2016 pasó de 3,8 a 8 millones de estudiantes (Douglass, 2021).

En una marcada tendencia a reforzar el papel rector del Estado, se desarrolló un esfuerzo para depurar la oferta y acreditar programas e instituciones, para así promover los procesos de mejora institucional continua y proteger los intereses de los estudiantes, sus familias y las respectivas sociedades locales y nacionales en las que los egresados prestarían sus servicios. No obstante, en la actualidad, el tamaño, la diversificación y la complejidad de los sistemas de educación superior hacen necesaria la introducción de mecanismos sofisticados y estandarizados de gestión de la calidad educativa. Este es un aspecto presente en los nuevos marcos legales de educación superior de Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay, Perú y Uruguay. En estos países, las legislaciones más recientes abordan específicamente la cuestión del licenciamiento, evaluación y acreditación de las instituciones de educación superior, haciendo del refinamiento de los sistemas de aseguramiento de la calidad un aspecto sumamente relevante.

No obstante, para que el Estado pudiera tener una mayor capacidad de actuación, por lo menos en el terreno del aseguramiento de calidad, la mayoría de los países de la región siguieron la tendencia internacional y optaron por una fórmula de intervención colegiada. El recurso a las agencias, en cuyo gobierno tanto está representado el Estado como las propias instituciones, y con una progresiva tecnificación y profesionalización, permitió a los gobiernos avanzar al tiempo que se respetaba la autonomía institucional. En casi todos los países se crearon agencias especializadas de aseguramiento de la calidad, con el Estado Plurinacional de Bolivia como la única excepción, además de los países caribeños, que siguen procesos de acreditación y de aseguramiento de la calidad basados en patrones anglosajones. Dejando de lado las agencias que todavía se encuentran en los inicios de su ejercicio, como son las de Nicaragua y República Dominicana, o los casos de Honduras y Uruguay, con leyes que aprueban la creación de estas agencias, pero cuya implementación está pendiente, la gran mayoría ya cuenta con más de un decenio de historia, o en algunos casos incluso dos.

Hay experiencias muy consolidadas, como las de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Cuba y Perú. A medida que se afianzan, también se hace más evidente la necesidad de ajustar su funcionamiento al cambiante contexto de la educación superior: este es el caso de

Chile, con una modificación reciente en 2018 de su Ley de Educación Superior, que implicó cambios profundos en el sistema; Ecuador, con cambios en su normativa interna; México, con su nueva Ley General de Educación Superior de 2021; y Perú, en un período todavía convulso de su sistema de educación superior. En Costa Rica se están debatiendo en la actualidad proyectos de cambios legislativos que podrían tener importantes implicaciones para el aseguramiento de la calidad (Strah, 2020).

De la vitalidad de esta tendencia da buena cuenta el hecho de que a escala regional se han creado ya una red de agencias (RIACES) y, más recientemente, el Sistema Iberoamericano de Aseguramiento de la Calidad (SIACES), establecido en 2019 en cumplimiento de los acuerdos de la XXVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Entre sus objetivos se incluyen la promoción del aprendizaje entre iguales y la propuesta de criterios de evaluación y acreditación de alcance regional, que quedan enmarcados en el Convenio Regional para el Reconocimiento de Títulos y Diplomas de Educación Superior (2019) que promueve la UNESCO. En definitiva, el trabajo de las agencias, por lo general financiadas por el Estado, pero gestionadas de forma independiente por comités especializados, autónomos y seleccionados bajo un principio de meritocracia, ha dado como resultado una oferta mucho más cualificada, que ha llevado en muchos casos a una cierta depuración de instituciones y programas de baja calidad, en su mayoría destinados a estudiantes de estratos socioeconómicos más bajos.

La consideración de la educación superior como un sector estratégico para el desarrollo económico y social ha llevado a muchos Estados a hacer esfuerzos importantes para favorecer la democratización del acceso, aumentando en particular la cobertura pública y el fortalecimiento de los mecanismos de financiación para cursar estudios superiores en instituciones privadas. La región sigue siendo, a escala internacional, la que junto a Asia meridional cuenta con la mayor participación de la iniciativa privada en la provisión de educación superior (UNESCO IESALC, 2020b). Esta característica regional puede explicarse, en cierta medida, por las políticas que flexibilizaron los marcos regulatorios a finales del siglo pasado y el hecho de que las instituciones privadas suelen cubrir la demanda insatisfecha por la limitada oferta pública.

La creación de nuevas instituciones o la consolidación de otras en instituciones de mayor escala y capacidad ha respondido en muchos casos al objetivo de lograr

una mayor diferenciación de los programas mediante la creación o la ampliación de sistemas nacionales de universidades o institutos tecnológicos en zonas que antes carecían de servicios educativos a este nivel y, por consiguiente, con un notable impacto sobre la cobertura. Por ejemplo, el gobierno federal del Brasil implementó una política activa de ampliación de la oferta pública en el marco de un plan nacional de reestructuración y expansión de las universidades federales, fundando dieciséis nuevas universidades públicas —a veces mediante la consolidación de instituciones preexistentes— y unos 200 campus universitarios. Al mismo tiempo, el gobierno federal también apoyó la creación de cientos de institutos federales de educación, ciencia y tecnología —es decir, institutos técnicos terciarios—, que pretendieron consolidar la presencia del sector público en el segmento nacional no universitario en zonas alejadas de las grandes ciudades.

A diferencia del Brasil, en México los subsistemas con mayor crecimiento relativo, debido a la creación de nuevas instituciones, fueron las universidades politécnicas, las universidades interculturales, las universidades tecnológicas y los institutos tecnológicos descentralizados, mientras que, en términos absolutos, el mayor incremento de matrícula se dio en las instituciones de educación superior particulares y en las universidades públicas estatales (ANUIES, 2018). En la actualidad, la enseñanza superior técnica en México está organizada en cuatro grandes subsistemas, con diferentes orígenes y estructuras, que abarcan alrededor de 400 instituciones en total. Una de ellas, por ejemplo, está dirigida por el Instituto Politécnico Nacional, que ofrece programas prioritarios de licenciatura, mientras que otros subsistemas federales y estatales tienden a ofrecer programas más cortos. Desde 2009, estos últimos han establecido mecanismos de coordinación que facilitan el reconocimiento de las titulaciones otorgadas, la transferencia de estudiantes, la movilidad entre instituciones y la posibilidad de contar con sistemas compartidos de evaluación de la calidad educativa (Ruiz-Larraguivel, 2011).

En el caso de la República Bolivariana de Venezuela, 52 de las 71 universidades públicas existentes fueron creadas bajo el período de la llamada «Revolución bolivariana» (1999-2021). En Uruguay, el incremento de la oferta se dio a través de la construcción de nuevas sedes de la Universidad de la República (UDEAR) y el surgimiento de un segundo actor público, la Universidad Tecnológica (UTEC). Finalmente, en

Argentina, a pesar del continuo predominio de las instituciones públicas federales dentro de la oferta universitaria y de las altísimas tasas de matrícula en la educación superior en el contexto latinoamericano, el gobierno federal enfrentó una nueva ola de expansión de la oferta pública en la primera década de este siglo. Entre 2005 y 2010, se crearon 11 universidades e institutos universitarios, todos ellos con contribuciones federales, y 145 institutos superiores no estatales, ampliando significativamente la presencia de la oferta pública en diferentes áreas del país a través de la creación de centros regionales, subsedes, extensiones y educación a distancia (Brunner y Ferrada Hurtado, 2011).

Junto a la ampliación de la oferta, muchos países promovieron el acceso con medidas relativas a la financiación de los estudiantes, empezando por la gratuidad. Ecuador optó por decretar la gratuidad de la educación superior pública en 2008, mientras que México aprobó la transición gradual hacia la gratuidad de los servicios educativos a partir de 2022, uniéndose así a los otros países de la región donde también existe, Argentina, Uruguay, la República Bolivariana de Venezuela y las universidades federales de Brasil. El caso ecuatoriano ofrece también algunas peculiaridades, pues la política de gratuidad se acompañó en 2010 con el refuerzo de la meritocracia a través de la introducción de un examen de ingreso a las universidades y una política decidida de eliminación de la oferta de baja calidad, aunque ambas fueron revisadas a partir de 2017 (Rivera, 2019).

Sin embargo, la mayoría de los países prefirieron modular los mecanismos de financiación sin llegar a proclamar la gratuidad. El pago por parte de los estudiantes para subvenir en todo o en parte el costo de la enseñanza que reciben puede ser directo, mediante créditos otorgados por el Estado bajo condiciones —en principio— favorables, aunque la magnitud de la deuda acumulada por muchos estudiantes en países como Chile o Colombia no parece acreditarlo así. La mayoría de los países de la región prefirieron desarrollar una variedad de programas de créditos para estudiantes destinados a ayudar con la matrícula a aquellos pertenecientes a grupos de bajos ingresos, pero —con algunas excepciones— se sabe poco sobre su cobertura y sostenibilidad (Espinoza, 2013). Abundan las críticas basadas en lecturas muy contradictorias de las experiencias más grandes y conocidas de la región, como las de Chile y Colombia, que en parte son una respuesta a las demandas de los movimientos

estudiantiles, en el marco de movilizaciones sociales más amplias (Torres y Sánchez, 2019).

Brasil, por su parte, desarrolló un conjunto de programas federales en la región, aunque hay informes contradictorios en cuanto a su verdadero alcance y peso dentro de la financiación de la matrícula. Uno de ellos, el Programa Universidad para Todos (PROUNI), otorga subsidios fiscales a instituciones privadas que admiten a estudiantes de bajos ingresos de las escuelas secundarias públicas, ofreciendo un reembolso completo o medio de la matrícula —según los ingresos— a los estudiantes que logren una aprobación aceptable en las pruebas al final de la escuela secundaria y que cumplan con los requisitos de ingresos familiares.

En su apuesta por la democratización, junto al aumento de la oferta pública y la modulación de los mecanismos de ayuda financiera a los estudiantes, algunos países tomaron medidas para apoyar el acceso a la educación superior de jóvenes desfavorecidos o vulnerables fundadas en su potencial de éxito (mérito, esfuerzo o capacidad personal). Estas medidas se orientan a combatir la exclusión social (Darity, William y Weisskopf, 2011; Balán, 2020), ya sea mediante un sistema de trato preferencial o la aplicación de cuotas para segmentos identificables de la población de origen. La formulación de estas políticas responde siempre a condicionantes y contextos nacionales que tienen diferentes raíces históricas en cada caso.

Una experiencia de política notable es la del Programa de Acompañamiento y Acceso Efectivo a la Educación Superior (PACE) en Chile, que ofrece acceso directo a la educación superior a estudiantes académicamente destacados de la enseñanza media que hayan egresado de las escuelas con mayor índice de vulnerabilidad educacional de cada una de las comunas del territorio nacional desde 2014 (UNESCO, 2020b). Otra experiencia reciente destacada es la del Brasil, que, en un período de solo dos decenios, pasó de un sistema de «derechos universales», que prácticamente ignoraba las diferencias de género, etnia, raza o clase social en el acceso a la educación superior, a otro de políticas nacionales de índole netamente inclusivas, como la política de cuotas sociales y étnico-raciales. Esto fue ratificado por la Corte Suprema en 2012 cuando afirmó la constitucionalidad de la ley nacional de cuotas sociales que ordena a las universidades federales reservar el 50% de sus futuras vacantes para los estudiantes que cursan el nivel medio en escuelas secundarias públicas (Lima, 2011). De la eficacia de estas medidas da cuenta el hecho de que en

2003, el 36% de los estudiantes de grado matriculados en las universidades federales brasileñas eran hijos de familias minoritarias, negras o indígenas; en 2014 había aumentado hasta el 48% (McCowan y Bertolin, 2020).

La acción afirmativa en la educación superior también penetró en otros países, como Colombia. Allí, el Instituto Nacional de Financiamiento y Crédito para la Educación Superior (ICETEX), inició un programa de becas para apoyar la admisión de estudiantes indígenas, seguido por otro similar para estudiantes afroamericanos, mientras que varias instituciones públicas y privadas establecieron sistemas de admisión para promover la incorporación de estudiantes de esos dos grupos, aunque rara vez con asistencia financiera o servicios específicos (León y Holguín, 2004). Sin embargo, en Colombia, como en muchos otros países de la región, la acción afirmativa se centró con más éxito en las categorías socioeconómicas que en la raza o el origen étnico (Didou Aupetit y Remedi Allione, 2009). Recientemente, a través de una política pública denominada «Generación E», el Ministerio de Educación de Colombia focalizó recursos de inversión y funcionamiento para el fortalecimiento de 61 universidades públicas, con miras a generar transformaciones sociales a través de nuevas oportunidades para más de 336.000 jóvenes en situación de vulnerabilidad. Es importante señalar que en la región se promovieron todas estas políticas durante un ciclo económico muy positivo para América Latina. En ese período las economías crecieron de forma constante, el porcentaje de población que vivía en la pobreza se redujo drásticamente y el acceso a la escuela y los logros educativos de las nuevas generaciones también mejoraron de forma regular (Villalobos y otros, 2017).

En esta misma línea, es necesario resaltar los esfuerzos para atender a poblaciones desfavorecidas como estudiantes con discapacidad o migrantes provenientes de países como la República Bolivariana de Venezuela, Haití y el norte de América Central. También la promoción de las universidades interculturales, destinadas a promover el acceso a formas y contenidos propios de educación superior por parte de los pueblos indígenas. Cabe destacar lo complejo y diverso del panorama, pues en la práctica estas instituciones suelen ser creadas tanto por los Estados como por el liderazgo de organizaciones indígenas o afrodescendientes; diferencia que determina el peso de los contenidos de los pueblos indígenas y afros, el uso de las lenguas indígenas, la incorporación de docentes de las

mismas comunidades, así como el riesgo de que estas instituciones no sean reconocidas por los sistemas formales de educación superior (Mato, 2018). Por ejemplo, entre 2003 y 2008 se fundaron en México siete instituciones públicas y dos privadas dentro de este modelo, con el objetivo de incrementar la participación de la población indígena en la educación superior, que a principios de siglo representaba alrededor del 1% del total de estudiantes, para alcanzar una cifra cercana a la proporción que esa población representa dentro de la nación, es decir, alrededor del 10% (Schmelkes, 2008). Según la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), en 2020 en México ya existían diez universidades interculturales y otras 70 instituciones de sostenimiento público, así como 30 de sostenimiento privado, cuya proporción de matrícula de origen indígena va del 10% al 100%.

Otro eje político prioritario se ha centrado en la diversificación de la educación superior como una palanca para fortalecer la preparación de los jóvenes con habilidades prácticas antes de su inserción laboral y así conseguir, por una parte, una mayor pertinencia de la educación superior y, por otra, atraer a más estudiantes a un coste menor. En esencia, se trata de promover el sector no universitario de educación superior con una oferta de programas de más corta duración, centrados en dar respuesta a las necesidades de técnicos especialistas de los que los mercados laborales adolecen, ya sea en áreas tecnológicas, industriales, de servicios o relacionadas con las industrias agroalimentarias. Estas políticas se iniciaron tímidamente a finales del siglo pasado, pero no consiguieron adquirir relevancia a escala regional hasta la pasada década. Además de tener unos costes menores, la oferta de educación superior no universitaria tiene normas más flexibles para la admisión de estudiantes (la mayoría de las veces la admisión es abierta sin examen previo), así como en la contratación de profesores. Si bien en el ámbito universitario muchos países restringen la participación del sector privado, en especial la de actores con fines de lucro, en la educación superior no universitaria son precisamente este tipo de instituciones las que suelen primar (Ferreya y otros, 2021). El caso de Brasil se destaca en la región: según el Censo de Educação Superior 2018 (INEP, 2019), del total general de 13.529.101 cupos de pregrado, 12.693.532 eran de instituciones privadas.

Gran parte de la expansión institucional no universitaria tuvo lugar dentro del sector privado, a veces de forma exclusiva, como en Chile. Ello se explica, en gran

medida, con el desacople entre los sistemas terciarios predominantemente enfocados en la formación de egresados universitarios y los sectores productivos caracterizados por altas tasas de empleo informal y una creciente demanda de perfiles técnicos. Esta desconexión entre la demanda laboral que requiere más técnicos y el sistema terciario que produce en su mayoría universitarios es un gran problema en países como Perú: solo el 15% de los puestos laborales del mercado peruano demandan estudios universitarios, pero el 65% de la matrícula terciaria ocurre en universidades. Este desencuentro entre educación y producción es un problema para el 24% de los empleadores del mundo, llegando a ser del 32% para la América Latina y el Caribe (Ferreya y otros, 2021). Además, estudios recientes acreditan que los programas de educación superior no universitaria atraen a más estudiantes de estratos socioeconómicos más bajos, pues su naturaleza práctica y flexible hace posible que los estudiantes trabajen mientras estudian, los gradúan a tiempo en un mayor número de casos y permiten una entrada exitosa en el mercado laboral (Gaentzsch y Zapata-Román, 2020). Por su parte, las pruebas estandarizadas de ingreso a la universidad se convierten en muchos casos en otra barrera de entrada para los estudiantes, en particular de la educación secundaria técnico profesional y de otros que, frente a la dificultad para preparar esas pruebas, optan por la educación no universitaria, aun teniendo el potencial de éxito para una carrera de grado universitaria. A pesar de ello, la oferta de educación técnica no parece haber despegado aún, en parte porque la opinión pública desconoce sus ventajas o, sencillamente, porque sigue teniendo prejuicios con respecto a ella y privilegia la oferta universitaria, a la que confiere un valor más alto (Ferreya y otros, 2021).

Mucho antes del estallido de la pandemia, el crecimiento de la educación superior a distancia ya era indicativo de una adaptación de la oferta a la diversificación de canales de provisión (UNESCO IESALC, 2017). La cobertura de esta modalidad ha crecido 73% desde 2010, mientras que la presencial lo hizo solo en 27%. En 2010, casi 2,5 millones de los 21 millones de estudiantes universitarios de primer título en la región estudiaban a distancia, que representa el 12% del total. En 2017 esta modalidad de enseñanza ya representaba 15% del total, abarcando a 4,3 millones de alumnos. Sin embargo, su penetración todavía es incipiente y resulta sumamente dispar entre los países de la región. Brasil es el país con mayor participación de la modalidad a distancia en la educación superior de

primer título, con más de un millón de estudiantes. Esta forma de enseñanza también había ganado terreno en Colombia y México, donde en 2017 abarcó entre 14% y 18% del estudiantado.

Las tendencias de política 2015-2021

Las grandes orientaciones políticas que se iniciaron a principios de siglo se siguieron afianzando hasta la irrupción de la pandemia. La inclusión de la educación superior en la agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030 tuvo un efecto notable en las instituciones, más en el sentido de reafirmar su compromiso público con la sostenibilidad y, de forma general, con los objetivos del desarrollo sostenible, que en el de responder directamente al objetivo específico relativo al acceso a la educación superior. En cambio, no parece haber tenido una impronta directa en las políticas públicas de la región, pues las referencias a ella en los documentos de políticas nacionales y en la legislación son casi inexistentes, por lo menos hasta el momento.

Sea o no por influencia de la agenda internacional, hay un cierto número de países donde en los últimos años se han desplegado estrategias destinadas a expandir el acceso, democratizándolo aún más. En primer lugar, se ha actuado directamente sobre las condiciones económicas de acceso, operando sobre las tasas y aranceles académicos y ampliando el volumen y la cobertura de las ayudas financieras, aunque sin llegar aún a universalizar la gratuidad de la educación superior. En segundo lugar, se ha intentado ampliar la cobertura pública para conseguir mejorar rápidamente las tasas de acceso a la educación superior.

Colombia ejemplifica la primera estrategia, en particular con su Programa Matrícula Cero, que aún requiere de la voluntad política y de un importante soporte presupuestal para su realización y continuidad. Lo anterior, por cuanto dicho programa se dio como respuesta a un prolongado paro nacional ocurrido en 2021 y liderado por los estudiantes universitarios, quienes demandaban la gratuidad y universalidad de la educación superior. Chile, a pesar de sus elevadas tasas brutas de acceso a la educación superior, ha enfrentado profundas críticas de los movimientos sociales organizados que han denunciado de manera reiterada las desigualdades y el gravamen que la deuda financiera contraída con el sistema de préstamos ejerce sobre los más desaventajados económicamente. En efecto, aunque se esperaba la gratuidad universal para 2020, las medidas implementadas han alcanzado a los estudiantes pertenecientes a los seis primeros deciles

de la población según la distribución del ingreso (Brunner y Labraña, 2018). En cualquier caso, el número de países que en la región tiene una política de real gratuidad universal de la educación superior se reduce a Argentina, Ecuador, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela. De manera paralela, también se introdujeron en muchos países programas específicos de acción afirmativa para fomentar la inclusión, como en Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Perú y la República Dominicana (Bernasconi y Celis, 2017).

Por otra parte, México y Perú han optado por la expansión de la oferta pública de la educación superior con una visión que intenta combinar la promoción de la equidad con una apuesta por el reequilibrio territorial. México inició su proyecto antes de la pandemia y no ha quedado exento de críticas por la naturaleza no intrínsecamente académica de las nuevas instituciones propuestas. Sin embargo, en el marco de su nueva legislación en materia de educación superior se explicita la creación de un programa de ampliación de la oferta educativa que deberá definirse en 2022. En el Perú, en cambio, la iniciativa se diseñó en parte como respuesta a la pandemia, al poner de manifiesto las dificultades de acceso en territorios con poca cobertura institucional y su impacto en la igualdad de oportunidades, pero, por encima de todo, por el requerimiento de la política pública de educación superior lanzada en 2020, en el marco del Proyecto Educativo Nacional al 2036, que prevé que la tasa de acceso pase del 30% actual al 48%. Además, cabe señalar que, al término del proceso de licenciamiento, más de un tercio de las universidades peruanas recibieron una denegatoria de licencia, por lo cual la ampliación de la oferta pública también implica una medida para asegurar el traslado de los alumnos matriculados en las casas estudios que se vieron forzadas a cerrar por no cumplir con estándares mínimos de calidad.

La pregunta fundamental es si los progresos en materia de democratización del acceso no contienen una segregación encubierta, de modo que, combinadas, la diferenciación institucional y la democratización den como resultado que el acceso también se diversifique en función de estratos socioeconómicos. Es decir, crece la participación, pero los nuevos perfiles de ingresados acaban concentrados en instituciones de menor prestigio o incluso siendo aquellos estudiantes de sectores sociales desfavorecidos los que predominan en las tasas de abandono, lo que lleve así lo que se ha denominado

como una «inclusión excluyente» (Ezcurra, 2019). Los datos analizados en el apartado anterior alertaban sobre la ampliación de algunas brechas de inclusión.

Algunas evidencias indican que en varios países las instituciones de mayor prestigio han quedado al margen del proceso de democratización del acceso (García de Fanelli y Adrogué, 2019). En el caso de Chile, el número de ingresos en el reputado sector de las instituciones del Consejo de Rectores de la Universidades Chilenas (CRUCH) no ha crecido de modo importante, a pesar de que sí lo ha hecho la matrícula en su conjunto, aunque la nueva política de gratuidad tal vez tenga otro efecto en el futuro. En la Argentina, la matrícula se expandió con mayor dinamismo en las nuevas universidades ubicadas en las zonas donde se asientan poblaciones con menor nivel de ingreso. En cambio, en Uruguay, en el período 2015-2020 la matrícula de la UDELAR creció cerca de 4,5% acumulativo anual; en paralelo, producto de incrementos presupuestales, la cantidad de horas docentes contratadas, metros físicos edificados y horas de personal de apoyo también tuvo un comportamiento expansivo.

Como en todas las esferas de la vida, la pandemia conllevó un parón radical de la actividad ordinaria de las instituciones de educación superior y las urgía a encontrar soluciones que garantizaran la continuidad pedagógica, dando respuesta a las necesidades que la situación generaba. A pesar de contar con pocos recursos, las instituciones han hecho notables esfuerzos en multitud de áreas, incluyendo el frente estrictamente sanitario, el ajuste de los calendarios académicos, la contribución desde la investigación y el desarrollo a mitigar la pandemia, la garantía de continuidad de actividades formativas por medio de la educación remota, y el apoyo en recursos bibliográficos y tecnológicos, pero también socioemocional a la comunidad universitaria.

Por su lado, no todos los gobiernos respondieron con igual celeridad a esta situación, aunque el abanico de respuestas fue similar en tres frentes simultáneos (UNESCO IESALC, 2020a): económico, tecnológico y pedagógico.

En primer lugar, en el frente económico, para mitigar el impacto de la pandemia, algunos gobiernos transfirieron cantidades extraordinarias de recursos

Recuadro 5.2

La reforma universitaria en Perú

En julio de 2014 fue aprobada la Ley Universitaria 30.220, que da inicio al reordenamiento del sistema universitario peruano, buscando así potenciar el rol social de las universidades y garantizar el derecho de los estudiantes a acceder a un servicio educativo de calidad. Dicha reestructuración implicó la disolución de la Asamblea Nacional de Rectores (ANR), institución integrada por los rectores de las universidades y le transfirió al Ministerio de Educación (MINEDU) las responsabilidades de articulación entre los distintos actores, la elaboración del presupuesto y la inversión pública. La Ley Universitaria representa un hito en el contexto peruano, pues establece la base normativa para el posterior proceso de licenciamiento y fortalece el rol del Estado al encargarle al MINEDU la rectoría de la política de aseguramiento de la calidad de la educación superior universitaria.

Además de fortalecer el rol del Estado, esta reforma contempla la creación de la Superintendencia

Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU), el ente regulador autónomo encargado de establecer y verificar el cumplimiento de condiciones básicas de calidad, que conlleven al licenciamiento que autoriza el funcionamiento de universidades públicas y privadas. Es en ese sentido que la SUNEDU asume responsabilidades de regulación, supervisión y fiscalización, incluyendo la verificación del cumplimiento de las ocho condiciones básicas de calidad y el adecuado uso de recursos públicos asignados. Cabe destacar que en la actualidad no se conocen países de un nivel medio o medio alto de ingresos que no cuenten con procedimientos de aseguramiento de la calidad, lo cual se ve reflejado en el efecto de los procesos de licenciamiento. Un estudio reciente identifica que los egresados de universidades licenciadas por SUNEDU experimentan un mayor retorno de inversión en cuanto a ingresos, empleabilidad y salarios por hora, mientras que una denegatoria de licencia lleva a un efecto inverso (Flor Toro, Magnaricotte y Alba, 2020). Para más información, puede consultarse <https://on.unesco.org/3LFTA4T>.

y los estudiantes fueron beneficiados con medidas ligadas a la flexibilización del pago de créditos y extensiones de plazos para postular a becas y créditos. A través de Unidos por Colombia y FOGAPE-COVID⁵ de Chile, los gobiernos de esos países brindaron líneas de créditos con garantía estatal para paliar el impacto en el sector. De igual manera, el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (PRONABEC) de Perú lanzó la beca Continuidad de Estudios para mitigar el impacto de la pandemia en términos de deserción y, además, modificó su planificación para el 2020 incrementando la oferta de 18.000 becas a un total de 42.000. En México, el Fondo de Apoyo para el Saneamiento Financiero y la Atención a Problemas Estructurales de las Universidades Públicas Estatales incrementó su presupuesto, así como el número y monto de becas para estudiantes de educación superior, que pasó de un fondo cercano a USD 378 millones en 2018 a USD 620 millones en 2021. Aunque los actores encargados del financiamiento de la educación superior desplegaron diversas estrategias de ayuda a los estudiantes para estimular su ingreso y continuidad, las condiciones estructurales de los sistemas de educación superior, aunadas a un contexto económico desfavorable, limitan las acciones

e imponen riesgos a la continuidad y sostenibilidad de muchas iniciativas y estrategias emprendidas (Arias Ortiz y otros, 2021).

En segundo lugar, se introdujeron medidas para proporcionar recursos tecnológicos tanto a las instituciones como a los estudiantes, para así reducir las brechas digitales preexistentes y asegurar la continuidad educativa. De este modo, el Ministerio de Educación de la Nación de Argentina gestionó un programa, en alianza con las principales compañías de telefonía celular, para la liberación de datos móviles en los sitios webs de las 57 universidades nacionales. A iniciativas gubernamentales como esta se añadieron las de algunas universidades, como la Beca Laptop de la Universidad de La República de Uruguay, o el fondo Tu PC para Estudiar de la Universidad Nacional de la Plata de Argentina, para dotar de recursos tecnológicos a la comunidad estudiantil.

En tercer lugar, en el frente pedagógico, ante la falta de experiencia en entornos virtuales, Chile, Panamá y Perú, por ejemplo, desarrollaron mecanismos de capacitación pedagógica para facilitar la adaptación del profesorado. Colombia abordó el componente pedagógico con un marco normativo enfocado en actividades académicas y el uso de tecnología. Por último, muchas agencias de

⁵ Fondo de Garantía para el Pequeño Empresario.

Recuadro 5.3

La promoción de la alta calidad en Colombia

Con miras a establecer los lineamientos relacionados a la acreditación de alta calidad hacia el 2034, el Ministerio de Educación Nacional de Colombia desarrolló un amplio proceso participativo con todos los actores del Sistema de Aseguramiento de la Calidad, para generar los consensos políticos y la legitimidad necesarios para el diseño de la nueva normativa. Es así que el prolongado proceso de reflexión, análisis y debate sostenido durante 2018 y 2019 en la consulta pública denominada «Calidad ES de Todos» decantó en el Acuerdo 2 del Consejo Nacional de Educación Superior de 2020, enmarcado en el Plan Decenal de Educación 2016-2026, el cual establece que Colombia deberá avanzar en el cumplimiento de los acuerdos suscritos en diversos pactos internacionales, como los que se han fijado en las conferencias mundiales de la UNESCO y los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS, en particular en cuanto a lo relacionado con garantizar una

educación inclusiva y de calidad, así como promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

Además de marcar la ruta hacia la excelencia académica y contar con la particularidad de ser una política construida de forma participativa, la acreditación de alta calidad colombiana integra de manera transversal los resultados de aprendizaje como indicadores del nivel de calidad del servicio. Si bien en términos de implementación puede resultar técnicamente complejo por la medición de los aprendizajes, este desacople de los modelos tradicionales, que evalúan estándares de calidad basados en las capacidades y procesos de las instituciones y programas, sitúa al estudiante como el foco del aseguramiento de la calidad. El reconocimiento de los resultados de aprendizaje como la piedra angular de la calidad universitaria resulta una propuesta que marca una ruta intuitiva pero innovadora hacia la excelencia de los sistemas de educación superior.

aseguramiento de la calidad, como la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) en Perú, han facilitado la transición hacia la educación remota mediante la elaboración de orientaciones y lineamientos dirigidos a las instituciones.

Es todavía pronto para evaluar el impacto que la pandemia tendrá sobre la educación superior en la región. Todo apunta a que habrá pérdidas importantes de aprendizajes, pérdidas de estudiantes que ya no volverán y pérdidas en equidad, puesto que los impactos serán más severos en el caso de los estudiantes más vulnerables y, probablemente también, más en las mujeres que en los varones. Sin embargo, la emergencia sanitaria ha abierto una ventana de oportunidad en cuanto a los procesos de transformación digital de los sistemas de educación superior, la adopción de nuevas pedagogías y una mayor colaboración a nivel internacional.

Desafíos hacia el futuro

Para empezar, debe destacarse que los efectos y las eventuales ventanas de oportunidad generadas por la pandemia seguirán marcando el sector de la educación superior durante los próximos años. En América Latina y el Caribe se puede afirmar que las instituciones de educación superior, con el apoyo de los gobiernos, han desarrollado importantes esfuerzos para garantizar la continuidad pedagógica durante la pandemia. Estos esfuerzos han permitido aumentar la capacidad tecnológica y pedagógica y, al hacerlo, han generado expectativas de innovación. Pero, para que estas expectativas se materialicen es preciso que los líderes universitarios propongan estrategias de salida de la crisis que sean sostenidas en el tiempo y que contengan una visión transformadora de la enseñanza universitaria. El determinante más importante será saber con qué apoyo público van a contar las instituciones para acometer reformas que optimicen el uso de la tecnología y que desarrollen las capacidades pedagógicas de los docentes, condiciones indispensables para que la hibridación sea un éxito. Aunque muchos gobiernos han hecho lo posible para apoyar al sistema de educación superior durante la pandemia, la forma en que diseñan las estrategias de salida dependerá de la disponibilidad de recursos públicos, de las opciones políticas y de la confianza que depositen en el papel que la educación superior puede jugar en un contexto de recuperación social y económica.

Ya antes de que se iniciara la pandemia se podía percibir un cambio de orientación en los énfasis

de las políticas públicas de educación superior. La ampliación y diversificación de los canales de acceso a la educación superior fueron objetivos prioritarios de la política educativa por un largo tiempo, pero en los países que han alcanzado altos niveles de cobertura y que, en la terminología acuñada por Trow (1973), han dejado de ser sistemas masificados para devenir universalizados, la expansión del sistema ya dejó de ser la primera prioridad política. En su lugar, otras áreas emergen con fuerza: el aumento de la calidad educativa, cuando no la búsqueda de la excelencia, en particular promoviendo los estudios de posgrado; la apuesta por una mayor equidad, reflejada en mejores mecanismos de apoyo financiero a los estudiantes; así como el fortalecimiento de la investigación y su papel en la promoción de la innovación, para insertarse mejor en las redes académicas internacionales. Estos últimos aspectos, todavía poco estudiados, se combinan con una apuesta por la cualificación de profesionales en campos de la ciencia y la tecnología, la formación de investigadores y la promoción de la investigación como elemento sustancial en el desarrollo de los países, así como la construcción de la infraestructura necesaria para responder a las diferentes actividades académicas de forma significativa a escala internacional (Sarmiento y Díaz, 2018). En definitiva, los vínculos entre educación superior, investigación, innovación y desarrollo seguirán planteando desafíos a la región, en un contexto en el que los gobiernos deberán decidir acerca del valor estratégico del sector como una apuesta de futuro.

Entre los grandes retos con miras al 2030 también destacan los desafíos asociados a la estratificación de los sistemas, pues su diversificación resulta, sin duda, un canal esencial para la universalización del acceso. Ante las conocidas desigualdades estructurales del continente, los Estados tienen la tarea de establecer políticas públicas que faciliten legitimar los mecanismos superiores alternativos. Ello implica conceptualizar la educación superior más allá de las propias universidades, para así incrementar el acceso a través del fortalecimiento de la educación técnica y la capacidad de movilidad efectiva entre las distintas ofertas formativas. Además de los retos descritos, es importante destacar que, como bien señala el Comité Internacional para los Futuros de la Educación de la UNESCO (UNESCO IESALC, 2021), el establecimiento de un nuevo contrato social que permita potenciar el efecto transformador de la educación será un componente clave en la agenda internacional en los próximos años. Llamar a la construcción del nuevo contrato social en que de forma colaborativa se

aíance la idea de la educación superior como bien público, con la participación de la sociedad civil, los sectores políticos y económicos constituye uno de los primeros puntos de partida para asegurar un apoyo de largo aliento, en particular en momentos en que el financiamiento público a la educación superior apunta a fuertes recortes.

Todos estos desafíos no deben dejar de lado las políticas destinadas a mejorar la equidad, pues, más allá del espejismo que la mejora de las tasas de acceso pudiera crear, la expansión de la educación superior no necesariamente conduce a su democratización o a la eliminación de las barreras de acceso (García de Fanelli y Adrogué, 2019). Es preciso entender la educación como un continuo, que comienza en la primera infancia, que se desarrolla a lo largo de la vida y que debe ser de calidad. Los gobiernos deben acompañar sus políticas educativas con oferta de calidad y medidas de equidad estructurales desplegadas desde varios ministerios, pues la escuela no puede resolver por sí sola la falta de equidad. Solo entonces podrá alcanzarse una distribución más equitativa de oportunidades para ingresar a la educación superior y lo que determinará el ingreso será el potencial de éxito y el esfuerzo de un estudiante, no sus condiciones de origen. Allí donde falle, deberán tomarse medidas adicionales para no dejar a ningún estudiante con potencial de éxito sin su oportunidad de continuar por razones que le son ajenas. Las inequidades se plasman ahora en las desiguales de oportunidades que los estudiantes tienen de persistir y lograr concluir sus estudios ligadas al origen social,

incluso en un contexto de expansión educativa, al tiempo que se produce la captura de la provisión de mayor calidad y prestigio por parte de las capas sociales más privilegiadas (Pla y otros, 2021). Aquí los desafíos pasan por una mejor articulación con la educación básica y fortalecer los mecanismos de ayudas al acceso, tanto financieros como pedagógicos, que contribuyan a mejorar las tasas de éxito, así como la posterior inserción laboral. Esto no solo es un desafío para los gobiernos, sino también para las instituciones e incluso las propias familias, pues estas constituyen un apoyo indiscutible para la permanencia y graduación oportuna. En ese sentido, es necesario encontrar fórmulas que permitan resolver mejor la tensión entre necesidad y mérito en el derecho a la educación superior.

Para poder responder a estas nuevas prioridades, en muchos países los Estados deberán generar diálogo social, mejorar la gobernanza del sector y, en particular, sus propias capacidades para operar como sus rectores en un entorno cada vez más complejo, en que la autonomía institucional seguirá siendo una característica indeleble. La progresiva tecnificación de la gobernanza, ya sea por medio de la maduración de las agencias de aseguramiento de la calidad o por la creciente importancia de los sistemas de información e indicadores, requerirá de desarrollos internos de capacidades y mecanismos regulatorios más sofisticados. Esto se debe, en parte, por la complejidad de la gobernanza y para evitar limitar las capacidades y autonomía de las instituciones para la innovación, la flexibilidad y la diferenciación, totalmente imprescindibles.

El aprendizaje y la educación con personas jóvenes y adultas

El aprendizaje y la educación con jóvenes y adultos en el ODS 4-Educación 2030

El ODS 4 ha puesto en foco la meta de ampliar las oportunidades educativas para toda la población, estableciendo la necesidad de promover condiciones amplias y flexibles de aprendizaje. Bajo el concepto de *aprendizaje a lo largo de la vida* (ALV), se incluyen las actividades de aprendizaje para personas de todas las edades, en todos los contextos de la vida y mediante diversas modalidades (UNESCO, 2015a).

En este marco, la UNESCO viene promoviendo en los últimos años que se adopte esta perspectiva como un enfoque para la política educativa y como un nuevo paradigma para la educación en el siglo XXI. Esto implica ir más allá de la visión del derecho a la educación centrada en la infancia —ya que este derecho aplica a toda persona—, en el sistema educativo —el aprendizaje puede desarrollarse dentro y fuera de las escuelas— y en el acceso —ya que lo que importa no es solo acceder, sino aprender— (UNESCO, 2020c).

Este enfoque amplio conlleva la necesidad de incorporar nuevas dimensiones de monitoreo a aquellos temas que forman parte del marco más tradicional de seguimiento a los logros educativos. De esta forma, en este apartado se caracterizan los avances y desafíos que se vinculan con la ampliación de las oportunidades educativas para la población joven y adulta, considerando a todas las personas con 15 o más años de edad.

En la región, el campo del aprendizaje y educación con personas jóvenes y adultas (AEJA)¹ presenta un dinamismo asociado a una ampliación de sus conceptos y de su alcance en un contexto impactado por

¹ Debido a las características que adquiere este campo en la región, se ha optado por incluir en el acrónimo la «J» para visibilizar la importante participación de los jóvenes en los procesos educativos. Del mismo modo, al incluir la preposición *con* se quiere señalar un posicionamiento que reconoce la necesidad de dar lugar y legitimidad a los diferentes saberes y a las distintas maneras de construirlos. Al finalizar el apartado, se sintetizan los principales desafíos para aportar desde el campo de la AEJA al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

complejas transformaciones y profundas inequidades. En las diferentes modalidades se reconoce un cambio en su composición, derivado de la participación creciente de población juvenil; a su vez, nuevas perspectivas incorporan el aprendizaje y no solo la educación, con lo que se reconoce la diversidad y potencialidad del campo más allá del espacio educativo formal. Del mismo modo, la inclusión de la preposición *con* en la nominación del campo señala un posicionamiento que responde a la necesidad de dar lugar y legitimidad a los diferentes saberes y a las distintas maneras de construirlos, con lo que se reconoce un aporte singular proveniente de la educación popular en la región.

A fines de los años noventa, en la Quinta Conferencia Internacional de Educación de Adultos (UIL, 1997), se visibilizó la creciente participación de población entre 15 y 29 años. En la región de América Latina y el Caribe, la incorporación de población joven está documentada en los informes de los países desde fines de los años ochenta. A nivel comparado, el único estudio disponible muestra que en los programas de educación secundaria de AEJA, los jóvenes de hasta 24 años representan más del 60% de la matrícula de las diferentes modalidades; el mismo informe señala «que la alternativa de educación de adultos es capaz de ofrecer un tipo de educación más adecuado para jóvenes que han abandonado recientemente los estudios» (IEU, 2013b: 26).

Una investigación reciente impulsada por la CEPAL, en el marco de la extensión de la obligatoriedad de la educación secundaria, ratifica esta afirmación al señalar que uno de los elementos claves para que los jóvenes opten por modalidades ofrecidas desde el campo de la AEJA «es la flexibilidad de los arreglos institucionales y didácticos que [...] habilita la articulación con el trabajo, central para aquellos grupos de la población que no pueden prescindir del ingreso monetario de manera completa o parcial durante la escolarización» (Acosta, 2021: 60).

En este contexto, de manera creciente las diferentes modalidades de la AEJA en la región han debido hacerse cargo de cambios en la composición de sus participantes, afectada tanto por la creciente incorporación de población juvenil como por la

ampliación de la participación de personas adultas mayores, como «consecuencia del aumento de la esperanza de vida» (Banco Mundial, 2022). En AEJA se hacen presentes otras múltiples diversidades relacionadas con los rasgos específicos de la población, ya sea por identidad cultural, como es el caso de las etnias y las poblaciones migrantes; por distinción de géneros y diversidades sexuales; por ubicación temporal, como es el caso de los conscriptos en recintos militares o los internos en recintos penales o en poblaciones rurales apartadas; diversidad en los procesos de aprendizaje; diversidad en los ámbitos de acción; o diversidad en los propósitos e itinerarios formativos de sus participantes (Infante y Letelier, 2005; Blazich y otros, 2010; DDV Internacional, 2017).

El análisis de políticas y prácticas en AEJA resalta esta complejidad, destacando que resulta indispensable desplegar enfoques y estrategias de una educación que considere la situación de pobreza; que busque responder a las múltiples y diversas motivaciones desde una perspectiva de interculturalidad, de género e intergeneracional; que se esfuerce por aumentar la autoestima de los participantes como elemento fundamental para el proceso de aprendizaje y para generar otras oportunidades a las personas; y que intente ofrecer formas concretas de mejorar la calidad de vida de las personas que estudian (UNESCO OREALC, 2013a).

La AEJA trabaja con la crisis del sistema educativo y del sistema social y se hace cargo de las múltiples desigualdades y exclusiones. La inequidad en la distribución del ingreso y la falta de oportunidades para romper la pobreza intergeneracional son condiciones fundamentales para la comprensión del papel del aprendizaje y la educación con personas jóvenes y adultas en la región. Cualquiera de los problemas que se puedan identificar en el campo de AEJA no son atribuibles solo a sus políticas y programas, sino a los contextos económicos y sociales en que esta opera.

La comprensión profunda de la AEJA revela su importancia en la contribución al logro de los ODS. Si bien las perspectivas que sustentan las políticas en AEJA están contenidas, preferencialmente, en el ODS 4, al garantizar una educación de calidad inclusiva, equitativa y fomentar las oportunidades de aprendizaje permanente para todos, desde una visión ampliada, debido a su carácter habilitador y relacional, el campo de la AEJA tiene un enorme potencial de influir de manera transversal en todas las dimensiones

comprometidas por las naciones: erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos.

En esta línea, este apartado se propone identificar las tendencias del desarrollo de la AEJA en la región en los últimos años. Si bien los nuevos marcos para pensar el aprendizaje permanente invitan a colocar la mirada en la multiplicidad de espacios de AEJA más allá de las instituciones educativas, incluyendo tanto a la educación formal como no formal e informal (UNESCO, 2020c), la información comparada disponible permite solo abordar algunos aspectos. Por ello, el capítulo se enfoca en los niveles de alfabetismo y el máximo nivel educativo alcanzado por la población. Luego, se analiza la asistencia a programas educativos y de formación de la población joven y adulta, y finalmente se hace un foco en la situación de los jóvenes de 15 a 24 años.

Sin embargo, es importante considerar que el análisis de la AEJA en la región no se agota en la descripción de indicadores estadísticos de alfabetismo y escolaridad de la población. La falta de sistemas de información y monitoreo de programas ha sido señalada de manera reiterada en conferencias internacionales y se ratifica en el documento que la región presentó a la Séptima Conferencia Internacional de Educación de Adultos (CONFITEA), que, entre otras recomendaciones centrales, incorpora el «promover sistemas de información y monitoreo confiables, válidos, transparentes y accesibles, para impulsar la generación de conocimiento desde las instituciones gubernamentales y no gubernamentales, la academia y la sociedad civil» (UNESCO OREALC, 2021b).

Las oportunidades educativas y de aprendizaje para la población joven y adulta

La adquisición de competencias básicas de alfabetización posee una importancia fundamental en el ejercicio del derecho a la educación, y tiene implicaciones en las distintas esferas de la vida social. Se estima que actualmente hay cerca de 27,5 millones de jóvenes y adultos en América Latina y el Caribe que son analfabetos, de los cuales 15,1 millones son hombres y 12,4 millones mujeres. En los últimos diez años, el total de población analfabeta se redujo en 8,1 millones.²

La información disponible permite hacer una primera aproximación al grado en que la población se encuentra

² Información obtenida de la base de datos del IEU (actualización de setiembre de 2021).

alfabetizada, a través del indicador ODS 4.6.2, sobre la tasa de alfabetismo, que forma parte del marco de monitoreo temático del ODS 4. Este indicador toma como fuente principal los datos de encuestas en hogares, que registran información, en general basada en una autodeclaración, acerca de si las personas saben leer y escribir.³

Si bien estos números permiten una primera aproximación a la magnitud del analfabetismo en la región, es posible que estén subestimando el problema. Diversos estudios e investigaciones ya han advertido que estas mediciones poseen algunas limitaciones, a partir de lo cual han emergido varias propuestas internacionales de clasificación de niveles y competencias de alfabetismo que buscan superar esta aproximación (Letelier, 2008). Por ejemplo, el Programa de Evaluación y Monitoreo de la Alfabetización (LAMP) es una de las iniciativas que propone trabajar en mediciones basadas en evaluaciones sobre competencias de alfabetismo (IEU, 2009). Este estudio fue implementado en dos países de la región: se realizó una prueba piloto en El Salvador en 2008, y se llevó adelante el estudio completo en Paraguay en 2011. Otro caso es el de la Evaluación de Competencias de Adultos (PIAAC) de la OECD (2020a), en el que participaron Chile en 2014, y México, Ecuador y Perú en 2017.

El indicador global ODS 4.6.1 prevé representar a la población que alcanzó un nivel mínimo de competencias de alfabetismo funcional y habilidades numéricas, pero aún no se dispone de información suficiente en la región para incluir esta dimensión en este informe de monitoreo.⁴ Por otro lado, también

³ La tasa de alfabetización se define por el porcentaje de la población que sabe leer y escribir. La definición del indicador señala que la medición debe referir a la capacidad de comprender un enunciado breve y sencillo sobre la vida cotidiana. Sin embargo, en cada país la forma de captar el dato es diversa, ya que utilizan definiciones y criterios de alfabetización diferentes, equiparan a las personas sin estudios con los analfabetos, o cambian las definiciones entre los censos. Además, en numerosas ocasiones se basan en información autodeclarada (IEU, 2021e). Por ello, el dato no representa en todos los casos a esta definición conceptual. En la página de metadatos de los indicadores globales y temáticos del ODS4 se puede acceder a una tabla con la definición de alfabetización implícita en el instrumento que utiliza cada país para estimar el indicador ODS 4.6.2. Véase «Metadata and methodological documents», UNESCO, disponible en <https://on.unesco.org/377oi0j>.

⁴ El Instituto de Estadística de la UNESCO desarrolló más recientemente una propuesta simplificada, denominada Mini-LAMP (IEU, 2018c), una herramienta menos costosa y compleja para llevar adelante un estudio que permita construir información para alimentar este indicador.

aparece como un eje de monitoreo relevante del ODS 4 la adquisición de niveles mínimos de competencia en alfabetización digital (ODS 4.4.2), un componente clave de las habilidades básicas de las personas para poder ser incluidos en la sociedad presente y futura, que en la actualidad no puede ser monitoreado a nivel regional a causa de la ausencia de información.

La proporción de población alfabetizada ha ido creciendo en forma sostenida en los últimos veinte años, con diferentes ritmos para cada grupo poblacional definido en función de la edad (**figura 6.1**). Las tasas de alfabetismo de la población de 15 años y más se incrementó en una proporción aproximada a 0,3 puntos por año. Al observar el período de 2015 a 2020, en el que se enfoca este informe, este ritmo se ha sostenido (0,4 puntos por año).

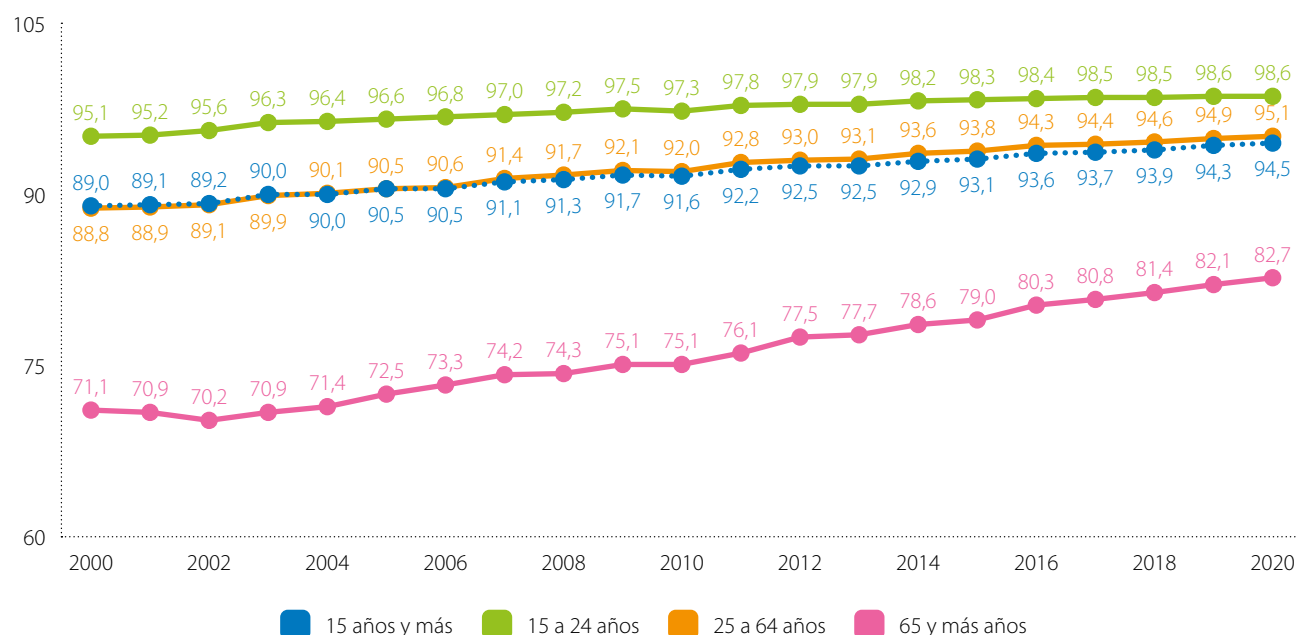
Puede reconocerse en el grupo de 15 a 24 años el incremento sostenido hasta valores cercanos a la universalidad, lo que es reflejo de los históricos altos niveles de cobertura de la educación primaria. Por otra parte, el grupo de edad que más ha incrementado es el de 65 y más años, a un ritmo sostenido de 0,6 puntos por año, que se mantuvo en el último quinquenio. Esta mejora podría explicarse por el impacto combinado de la implementación de políticas de alfabetización de adultos en la región, así como la existencia de nuevas cohortes de población que llegan mejor educadas a estas edades. Estas cohortes se han beneficiado por la expansión de la educación primaria en la región en las décadas de 1940 a 1960.⁵

El dato desagregado de la **figura 6.2** muestra que la mayoría de los países alcanza valores cercanos a la universalidad en el nivel de alfabetización de la población de 15 a 24 años en torno al 2020, con valores similares a los observados en 2015.

En cambio, en el otro extremo, la población de 65 años y más muestra situaciones más heterogéneas. Estas diferencias se vinculan, por un lado, a los distintos ritmos de desarrollo de la universalización de la educación primaria: aquellos que garantizaron un acceso más temprano generalizado al nivel son los que manifiestan mayor porcentaje de población alfabetizada. Por otro lado, es necesario considerar que estos altos niveles de alfabetización también

⁵ La información disponible para veinte países de América Latina y el Caribe indica que entre 1940 y 1960, la tasa bruta de matrícula en la educación primaria creció, en promedio, de 56,3% a 84,2% (cálculos propios a partir de Frankema, 2009).

Figura 6.1. Tasa de alfabetismo (ODS 4.6.2), por grupos de edad (en porcentajes). 15 años y más. América Latina y el Caribe. Años 2000-2020



Fuente de datos: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Base de datos del IEU, disponible en <https://on.unesco.org/3vnhYT5> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

son consecuencia de la implementación de políticas masivas por la reducción del analfabetismo en la población adulta.⁶

La información disponible pone de manifiesto que aún persisten enormes brechas de alfabetización en algunos países, sobre todo en las franjas de edad superiores. Por ejemplo, en Brasil, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú y Surinam, una cuarta o quinta parte de la población de 65 años y más no está alfabetizada. El escenario es particularmente crítico en algunos países centroamericanos. Si bien es esperable que este indicador mejore en forma progresiva como consecuencia del envejecimiento de cohortes poblacionales mejor educadas, estos datos revelan la significativa cantidad de personas adultas mayores que hoy no cuentan con las habilidades básicas de lectoescritura, lo que restringe sus capacidades de desenvolvimiento y ejercicio de derechos, sobre las cuales es necesario garantizar mecanismos para que se efectiven las oportunidades de acceso a la alfabetización.

⁶ Por ejemplo, durante 2003 a 2015, en el marco de la Década de las Naciones Unidas para la Alfabetización (2003-2012), se desarrollaron un conjunto de iniciativas nacionales y supranacionales orientadas a reducir el analfabetismo que han mejorado las condiciones educativas de la población (Torres, 2009).

En las zonas rurales de los países de la región aún persiste un conjunto importante de población joven y adulta analfabeta (figura 6.3). En promedio, representan el 12,8% del total. Si bien esta brecha se ha ido reduciendo en los últimos quince años, la velocidad es insuficiente para garantizar que para el 2030 se alcance la universalización de la alfabetización. En Guatemala, Honduras, El Salvador y Brasil se identifica el mayor porcentaje de población rural analfabeta, y los dos primeros casos son países que apenas han mejorado la situación en los últimos años.

Estos datos revelan que la población rural adulta es la que ha quedado más excluida de las políticas de alfabetización, y demandan la necesidad de acciones focalizadas en esta población, una de las deudas más profundas de la región.

Un segundo aspecto a indagar en este apartado se vincula con los logros educativos alcanzados por la población joven y adulta, definidos en relación a los niveles educativos cursados y completados. El indicador ODS 4.4.3 expresa la tasa de logros educativos de jóvenes y adultos por nivel educativo y se presentan en la figura 6.4.⁷

⁷ Cabe señalar que el indicador, en su definición, también prevé otras dimensiones de caracterización del logro educativo: la condición de actividad económica y la orientación de los programas.

Figura 6.2. Tasa de alfabetismo (ODS 4.6.2), por grupos de edad (en porcentajes). 15 años y más. Países de América Latina y el Caribe. Circa 2015 y 2020



Nota: Para los años circa 2015 se utilizaron valores del 2015, excepto para Chile y Puerto Rico (2013) y para Guatemala (2014). Para los años circa 2020 se utilizaron valores del 2020, excepto para Argentina, Aruba, Brasil, Costa Rica, Guatemala y Surinam (2018), El Salvador, Honduras, Panamá y Uruguay (2019), y para Chile y Puerto Rico (2017). Los valores 2015 de Aruba, Costa Rica, Panamá, Puerto Rico y Surinam se estimaron a partir de proyecciones lineales de datos en años adyacentes.

Fuente de datos: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Base de datos del IEU, disponible en <https://on.unesco.org/3vnhYT5> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

La información disponible permite dimensionar los déficits que persisten en la región para garantizar logros educativos mínimos para toda la población, al menos en lo que respecta a la educación primaria y secundaria baja. Para el promedio de los países analizados, el 19% de la población joven y adulta no logró completar la educación primaria, porcentaje que en algunos países puede incrementarse al 30% o 40% de la población.

En promedio, el 44% de la población joven y adulta ha culminado la educación secundaria y el 17% los estudios superiores. A medida que el nivel educativo se incrementa, además de reducirse el logro educativo,

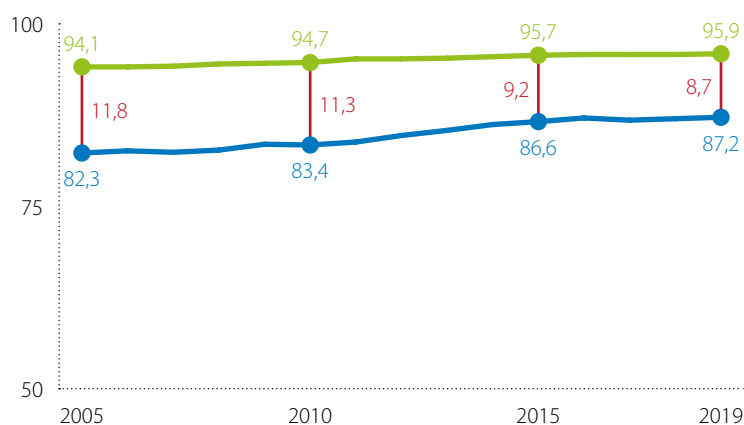
las diferencias entre países se vuelven mayores en términos relativos: el coeficiente de variación en las tasas es de 0,15 para el porcentaje que posee nivel primario completo, 0,27 para secundaria baja, 0,29 para secundaria alta y 0,41 para la educación terciaria.

Un desafío adicional que se presenta para ampliar las oportunidades educativas de la población joven y adulta se debe a que las brechas que se generan desde la primera infancia no se cierran en las etapas posteriores, más bien parecen acentuarse al avanzar por el ciclo de vida, lo cual profundiza las inequidades y las hace más complejas de resolver.

Al analizar las tendencias del indicador a lo largo del tiempo, puede reconocerse cierta dinámica de mejora

Sin embargo, la información disponible no permite caracterizar a escala regional estas otras dimensiones.

Figura 6.3. Tasa de alfabetismo (ODS 4.6.2), por zona (en porcentajes). Población de 15 años y más. Países de América Latina y el Caribe. Circa 2005-2020



Nota: Los datos circa 2015 son valores del 2014. Para los datos circa 2020 se utilizaron valores del 2020, excepto para El Salvador, Honduras y Uruguay (2019), Brasil y Guatemala (2018) y Chile (2017). Para los promedios simples se utilizaron datos de Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. Los datos faltantes de la serie se reemplazaron por proyecciones lineales de datos en años adyacentes.

Fuente de datos: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Base de datos del IEU, disponible en <https://on.unesco.org/3vnhYT5> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

Figura 6.4. Tasa de logros educativos (ODS 4.4.3) de jóvenes y adultos (25 años y más) para educación primaria, secundaria baja, secundaria alta y terciaria-universitaria (en porcentajes). Circa 2015-2020



Nota: Para los años circa 2020 en primaria completa y más se utilizaron valores del 2020, excepto para el Estado Plurinacional de Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y Uruguay (2019), y para Brasil y Perú (2018). Los valores de 2015 de Belice, El Salvador, Guatemala y Panamá se estimaron a partir de proyecciones lineales de datos en años adyacentes. Para los años circa 2020 en secundaria baja completa y más, en secundaria alta completa y más, y en terciaria-universitaria completa y más, se utilizaron valores del 2020, excepto para el Estado Plurinacional de Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Santa Lucía y Uruguay (2019), y para Brasil y Perú (2018). Los valores de 2015 de Belice, El Salvador, Guatemala, Panamá y Santa Lucía se estimaron a partir de proyecciones lineales de datos en años adyacentes.

Fuente de datos: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Base de datos del IEU, disponible en <https://on.unesco.org/3vnhYT5> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

en la mayoría de los países. Las tasas de logro en la educación secundaria baja y alta son las que más han crecido. En promedio, los países mejoraron 4,2 puntos y 5,1 puntos respectivamente. Para primaria, esta mejora es de 3,3 puntos, mientras que en educación terciaria es de 1,6 puntos.

En comparación con las tendencias de largo plazo, disponibles solo para un conjunto reducido de países, el período de 2015 a 2020 ha desacelerado la mejora en el porcentaje de población con primaria completa a casi la mitad en relación a los dos quinquenios anteriores. En cambio, sostiene el ritmo de crecimiento observado entre 2010 y 2014 para la secundaria baja y alta, que a su vez es superior al del quinquenio anterior.⁸

Dado el amplio rango de edad considerado, se trata de indicadores que son poco sensibles a cambios en plazos cortos de tiempo, y reflejan comportamientos más estructurales de los sistemas sociales y educativos. Por ejemplo, para la educación primaria y secundaria, el incremento de la tasa de logro de la población joven y adulta puede asociarse a dos principales causas: por un lado, el crecimiento vegetativo del nivel educativo como consecuencia de la existencia de cohortes de población infantil y adolescente con mayores niveles de finalización; y, por otro, el acceso de la población a programas educativos destinadas a la población joven y adulta que ofertan estos niveles.

La [figura 6.5](#) presenta las diferencias entre mujeres y hombres en el porcentaje de población joven y adulta con secundaria alta completa y más. El promedio simple tiende a presentar una situación de paridad entre hombres y mujeres, pero se detectan cuatro países de la región donde la diferencia es negativa para la población femenina en al menos tres puntos porcentuales (El Salvador, Guatemala, Honduras y Perú), con particular intensidad en Perú. En estos casos, la situación en el último quinquenio no muestra señales de mejora clara.

En las zonas rurales las desigualdades se profundizan

y los indicadores, solo disponibles para el último año, revelan la magnitud de la exclusión de las mujeres jóvenes y adultas del derecho a la educación, de forma particularmente grave en Honduras y Perú. En cambio, en países como Brasil o Santa Lucía la exclusión se profundiza en la población masculina rural.

La [figura 6.6](#) sintetiza las principales inequidades observadas en relación al máximo nivel educativo alcanzado por la población joven y adulta, en función de algunos grupos poblacionales, y permite reflexionar en torno a algunas coordenadas que establecen las brechas en los indicadores.

Como se ha observado en los promedios generales, las tendencias en el tiempo muestran una mejora sistemática del indicador en las distintas poblaciones, con ritmos de crecimiento dispares. Una excepción al caso, que establece una de las primeras alertas, es la escasa mejora en los logros educativos de la población con discapacidad, que muestra no solo los niveles más altos de exclusión, sino también escenarios muy similares entre 2010 y 2020.

En la población rural, apenas el 60,2% de los jóvenes y adultos culminó la educación primaria, porcentaje que asciende al 84,1% en zonas urbanas. Para secundaria baja, los valores son de 29,5% y 63% respectivamente, y en secundaria alta 19,8% y 50,9%. En los tres casos, las diferencias se han ido reduciendo en los últimos años, aunque a un ritmo lento.

En el caso de la población indígena, también pueden detectarse bajos logros educativos (el 69,9% logró culminar la primaria, el 48,9% la secundaria baja y el 31,7% la secundaria alta). En este caso, las mejoras respecto de 2015 han sido prácticamente nulas, apenas un par de puntos porcentuales, en un marco en que la mejora de 2010 a 2015 había sido más intensa. Aquí se observa, como en otros indicadores, una marcada desaceleración del crecimiento y, por ende, de reducción de las inequidades.

Algo similar ocurre en la población con menores ingresos. Se reconoce una mejora en los niveles de logro educativo entre 2010 y 2015 en las tres categorías: la población con primaria completa o más se incrementa del 52,7% al 59,7%, con secundaria baja completa del 24,3% al 30,4%, y con secundaria alta y más del 12,6% al 16,7%. Estas alentadoras mejoras se reducen entre 2015 y 2020, cuando el ritmo de crecimiento fue mucho menor, casi la mitad de lo observado en el quinquenio anterior.

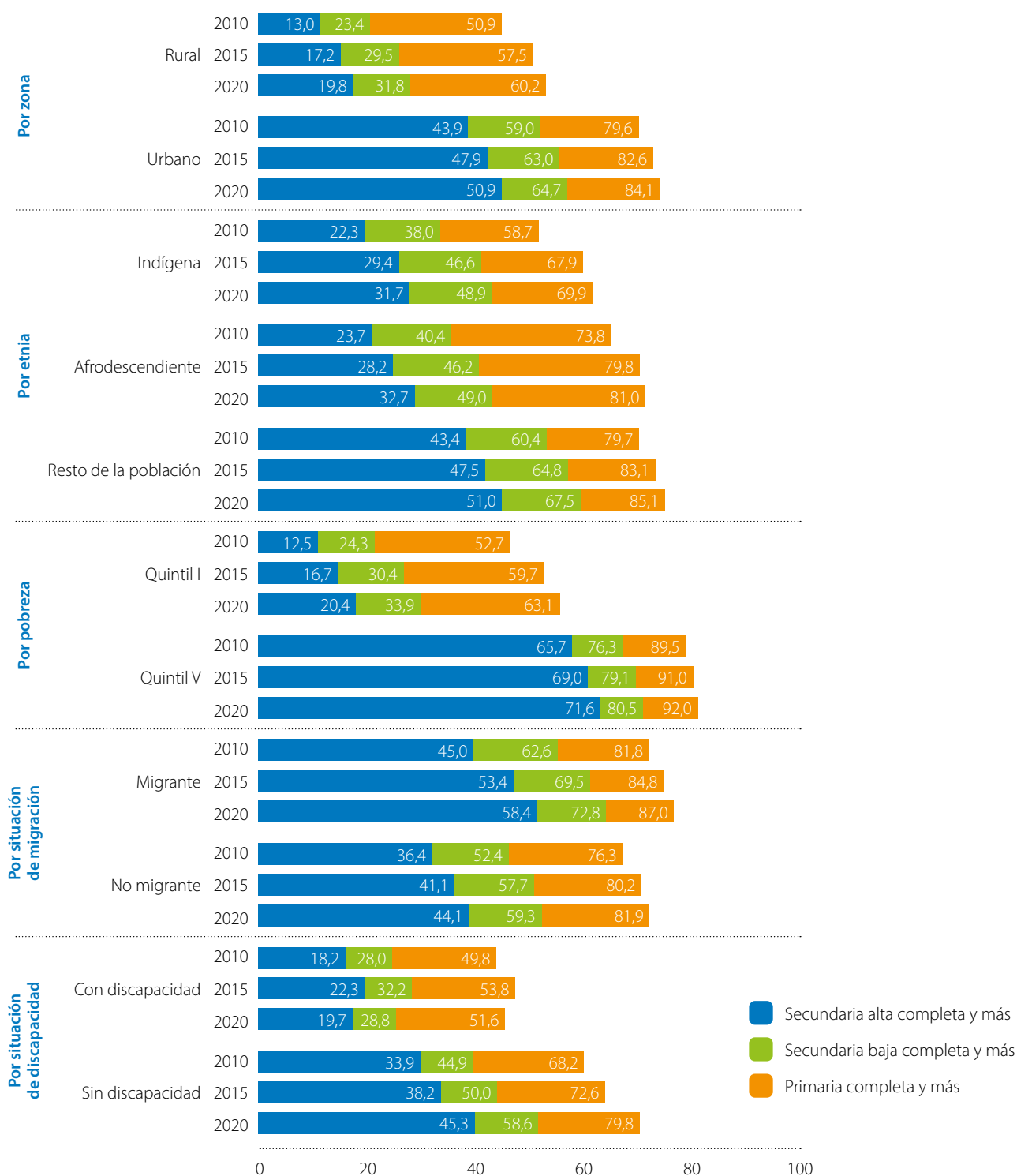
⁸ Estos datos surgen de los promedios simples de los datos de Belice, el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico y Uruguay. Los datos faltantes de la serie se reemplazaron por proyecciones lineales de datos en años adyacentes. Los valores obtenidos difieren de los analizados en el texto, ya que el conjunto de países no es el mismo. En este procesamiento, el promedio de crecimiento en 2015 a 2019 es de 2,8 para primaria, 5,7 para secundaria baja y 5,1 para secundaria alta. Estos valores en 2011 a 2015 eran de 4,3; 5,3 y 5,2 respectivamente, y en 2007 a 2011 de 4; 3,6 y 3,3 respectivamente. Estimaciones elaboradas sobre la base de datos del IEU.

Figura 6.5. Diferencias entre mujeres y hombres en el porcentaje de población joven y adulta (25 años y más) con secundaria alta completa y más (ODS 4.4.3), por zona (en puntos porcentuales). Circa 2015-2020



Nota: Para los años circa 2015 se utilizaron datos del 2014. Para los años circa 2020 se utilizaron datos del 2018.

Fuente de datos: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Base de datos del IEU, disponible en <https://on.unesco.org/3vnhYT5> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

Figura 6.6. Máximo nivel educativo alcanzado por la población de 25 años y más (ODS 4.4.3), para distintas poblaciones (en porcentajes). Países de América Latina. Circa 2010, 2015 y 2020

Nota: Los datos corresponden a promedios simples de datos de países con información disponible. Para los promedios por área se utilizaron datos del Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay; para los promedios por etnia se utilizaron datos del Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, México, Perú y Uruguay (excepto para la población afrodescendiente, donde se utilizaron solo datos de Brasil, Ecuador y Uruguay); para los promedios por pobreza se utilizaron datos de Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay; para los promedios por migración se utilizaron datos de Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay; para los promedios por discapacidad se utilizaron datos de Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras y México. Los datos circa 2020 son de 2019, excepto para México (2018) y Chile (2017). Los datos circa 2015 son de 2015, excepto para Argentina y México (2016). Los datos circa 2010 son de 2010, excepto para el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile y Panamá (2011). En los promedios por migración se utilizaron datos del 2020 para México y República Dominicana, y para 2015 proyecciones lineales a partir de los datos adyacentes en Paraguay. En los promedios por discapacidad se utilizaron datos del 2020 para México, y para 2015, proyecciones lineales a partir de los datos adyacentes en el Estado Plurinacional de Bolivia. Los datos de Argentina corresponden a zonas urbanas.

Fuente de datos: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Banco de Datos de Encuestas de Hogares.

Por último, la población migrante⁹ evidencia similares niveles educativos en comparación al resto de la población.

El tercer eje que aborda este apartado es la caracterización de la asistencia de la población joven y adulta a programas AEJA, considerando propuestas educativas y de capacitación tanto en la educación formal como no formal. Esto permite una medición consistente con los marcos descritos al inicio del capítulo: la caracterización de las oportunidades educativas de la población en diferentes edades, bajo el marco del aprendizaje a lo largo de la vida, debe contemplar los diferentes contextos, condiciones y oportunidades.

La educación formal se define, según la CINE 2011, como la educación institucionalizada e intencionada impartida en instituciones acreditadas que, en su conjunto, constituyen el sistema educativo formal de un país. Comprende sobre todo la educación previa al ingreso al mercado de trabajo, y suele organizarse en un sistema concebido como una continua trayectoria de escolarización gradual en forma de escalera. Algunos programas impartidos en el lugar de trabajo también pueden ser considerados como parte de la educación formal si conducen a una certificación reconocida por las autoridades competentes (IEU, 2013a).

La educación no formal también se organiza bajo un formato institucionalizado, intencionado y organizado. La característica que la define es que representa una alternativa o complemento a la educación formal de las personas dentro del proceso de aprendizaje a lo largo de la vida. Atiende a todos los grupos de edad, si bien su estructura no implica necesariamente una trayectoria continua. Suele ser impartida bajo la forma de cursos, seminarios o talleres. En general, la educación no formal conduce a certificaciones que no son reconocidas como equivalentes a la educación formal.¹⁰ Incluso en ocasiones no otorga certificación alguna (IEU, 2013a).

La educación no formal puede cubrir programas de alfabetización de jóvenes y adultos, la educación de niños no escolarizados, la enseñanza de habilidades básicas para la vida, de destrezas laborales, relacionadas al desarrollo social y cultural, o con fines de desarrollo

personal. Puede incluir también iniciativas de capacitación en el lugar de trabajo, capacitar para el empleo a personas no económicamente activas y, en ciertos casos, representar trayectorias alternativas a la educación formal.

Para caracterizar este eje, se utilizará el indicador ODS 4.3.1, que remite a la tasa de participación de los jóvenes y adultos (15 años y más) en la enseñanza y capacitación formal y no formal. Tal como puede verse en la **figura 6.7**, en la región existe una escasa cantidad de países en condiciones de producir este indicador de acceso a programas educativos y de formación. Además, en algunos casos la información disponible adolece de ciertas limitaciones de cobertura, debido a la complejidad presente en el cálculo del indicador.

Esto se debe principalmente a que los programas de educación y formación no formal pueden ser ofrecidos en una variedad de establecimientos (escuelas, universidades, lugares de trabajo, organizaciones de la sociedad civil, entre otros), y pueden tener una variedad de duraciones. Tanto los datos administrativos del sistema educativo como las encuestas de hogares suelen presentar limitaciones para representar de manera adecuada estos programas (IEU, 2018b).

A pesar de estas limitaciones, la información disponible permite brindar algunos indicios sobre los niveles de participación. En general son relativamente bajos y muestran marcadas oscilaciones en el tiempo. Esta variabilidad puede representar tanto algunas debilidades del cálculo (por ejemplo, asociadas a errores en estimaciones basadas en muestras) como también la inestabilidad del fenómeno que se analiza.

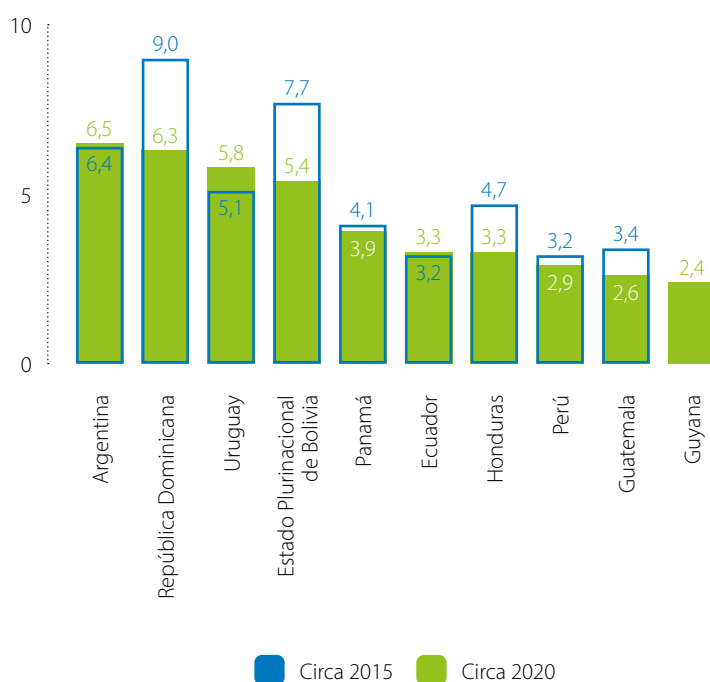
Un cuarto eje de análisis está relacionado con la inserción educativa de la población joven y su vinculación con el mundo del trabajo. En la etapa transicional entre la educación obligatoria, los estudios superiores y la incorporación al mercado de trabajo se manifiestan marcadas brechas que restringen las oportunidades de desarrollo y de ejercicio de derechos para numerosos jóvenes de la región, en particular aquellos que pertenecen a poblaciones más vulnerables (CEPAL y OEI, 2020). Estas oportunidades desiguales impactan directamente los procesos de emancipación y desarrollo de la autonomía de las personas.

Este desafío queda representado en la existencia de un número importante de jóvenes que no estudian ni trabajan. Más allá de ciertas representaciones con connotaciones negativas sobre esta población

⁹ Esta información, obtenida de las encuestas de hogares de los países, considera migrantes a las personas que declaran haber nacido en otro país.

¹⁰ En algunos casos, es posible que la educación no formal brinde certificaciones formales mediante la participación exclusiva en programas específicos, orientados a perfeccionar competencias adquiridas en otro contexto.

Figura 6.7. Tasa de participación de jóvenes y adultos en programas de educación y formación formal y no formal en los últimos 12 meses (ODS 4.4.1) (en porcentajes). Países de América Latina y el Caribe. Años 2015-2020



Nota: Para los años circa 2020 se utilizaron valores del 2017, excepto para Ecuador y Uruguay (2018) y para Perú (2016). Para los años circa 2015 se utilizaron valores del 2014, excepto para Guatemala y Perú (2013). Los valores circa 2015 de Panamá y Uruguay se estimaron a partir de proyecciones lineales de datos en años adyacentes.

Fuente de datos: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Base de datos del IEU, disponible en <https://on.unesco.org/3vnhYT5> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

(D'Alessandre, 2013), este indicador es un síntoma de los desafíos de la región para garantizar condiciones adecuadas para la transición a la vida adulta, en particular para acceder al empleo en un marco de trabajo decente, para el emprendimiento y para el ejercicio de la vida ciudadana plena.

Para los países sobre los que se posee información (figura 6.8), cerca del 16,4% de jóvenes de 15 a 24 años se encuentran fuera del mundo del trabajo y de la educación. Este porcentaje se incrementa a 21% si se considera solo a la población de 20 a 24 años. Pero el escenario se presenta sumamente desigual en función del género, afectando mucho más a las mujeres (23%) que a los hombres (10%), ya que por la existencia de roles de género predefinidos tienden a estar más dedicadas en labores del cuidado de otros y trabajo doméstico.

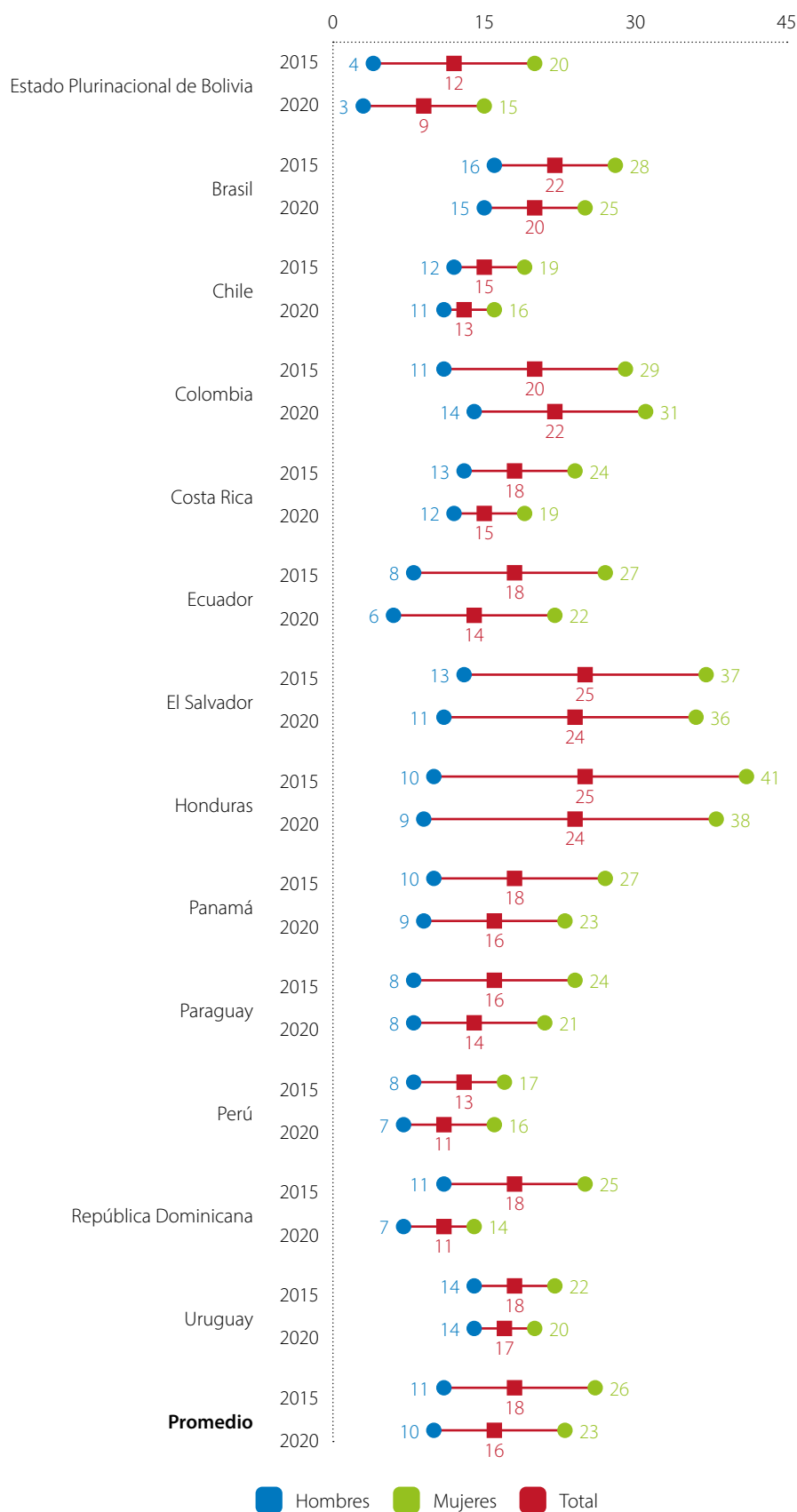
En el último quinquenio, este escenario se ha mantenido con fuerte estabilidad en el período: para los mismos países bajo análisis, el porcentaje promedio era de 18% en el 2015 para la población de 15 a 24 años. Si se mira solo la situación de las mujeres, puede reconocerse una mejoría en el último quinquenio.

Si bien los datos promedio generales muestran escasos cambios en el período, cabe destacar la reducción observada en República Dominicana, Honduras y Ecuador. Por el lado de las diferencias entre hombres y mujeres, puede reconocerse también una mejoría relativa marcada en beneficio de las mujeres en República Dominicana, Panamá, Costa Rica y el Estado Plurinacional de Bolivia.

Este fenómeno de población joven que no estudia ni trabaja presenta una marcada estabilidad en la región, lo que da cuenta de la dificultad para mejorar las condiciones de los jóvenes y la escasez de políticas específicas que logren impactar, con un enfoque que aborde de manera eficiente las desiguales oportunidades que afectan a la población femenina.

Por ejemplo, para América Latina las estimaciones de la CEPAL sobre el porcentaje de población que no estudia ni trabaja entre los 15 y 24 años era del 20% en 2002, 19,2% en 2010 y 18,1% en 2019. Es decir, una caída de apenas 2 puntos en casi veinte años. Para las mujeres, los porcentajes eran del 28,9%, 27,5% y 25,4%, respectivamente. Aquí se presenta una mejora relativa mayor, lo que incide en una reducción de las brechas, que aún persisten en magnitudes altas.

Figura 6.8. Porcentaje de jóvenes de 15 a 24 años que no estudian ni trabajan, por sexo (en porcentajes). Países de América Latina. Años 2015-2020



Nota: Para los años circa 2020 se utilizaron valores del 2019, excepto para Chile (2020). Para los años circa 2015 se utilizaron valores de 2015.

Fuente de datos: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Bases de datos y publicaciones estadísticas CEPALSTAT, disponible en <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/>.

Recuadro 6.1**La pandemia de la COVID-19 y los logros educativos de la población joven y adulta**

La suspensión de la presencialidad ha condicionado la continuidad de los aprendizajes en los programas AEJA destinados a la población joven y adulta, que se han llevado adelante mediante formatos remotos. Este escenario impuesto ha implicado la manifestación de una multiplicidad de situaciones que dificultan el diagnóstico acerca de los potenciales impactos de la pandemia en el acceso a estos programas educativos.

Por un lado, es posible que la participación se haya incrementado en algunos programas educativos. El formato de cursado a distancia ha ampliado las oportunidades de acceso a ciertas ofertas educativas para quienes no disponen de posibilidades o condiciones de asistir presencialmente, por las distancias o las responsabilidades en el hogar, entre otros factores.

Estas oportunidades de continuidad se han visto reducidas, al depender del acceso a equipamiento informático y conectividad. Estos recursos pueden estar menos disponibles para estos grupos poblacionales, ya que en los programas educativos orientados a jóvenes y adultos hay una mayor participación de población vulnerable, debido a la estrecha relación que existe entre las condiciones de vida y las posibilidades de culminación de los estudios.

Por otra parte, la continuidad de la experiencia de aprendizaje en formato remoto para este grupo poblacional demanda también la existencia de propuestas que sean sensibles a las diferencias de edad, considerando diferentes condiciones para operar con herramientas TIC.

Es importante considerar que el agravamiento de las condiciones de vida a dos años de la pandemia, unido a las preocupantes proyecciones sobre la población infantil y adolescente que ha quedado fuera de la escuela, permite suponer que en los próximos años nuevas poblaciones juveniles se incorporarán a la AEJA.

Las principales políticas educativas entre 2000 y 2015

Las tendencias de política entre 2000 y 2015 están influenciadas por los debates y acuerdos internacionales que han acompañado el desarrollo de las políticas en el campo de la AEJA en América Latina y el Caribe. Desde fines del siglo pasado, fundamentalmente, se destaca el Movimiento de Educación para Todos que ha organizado tres conferencias mundiales en 1990, 2000 y 2015; el informe de la Comisión Delors (Delors y otros, 1996) y su continuidad en el documento «Replantear la educación: Hacia un bien común mundial» (UNESCO, 2015e), así como las Conferencias Internacionales de Educación de Adultos (CONFITEA V en 1997 y CONFITEA VI en 2009) y la Recomendación específica sobre Aprendizaje y Educación de Adultos (UNESCO, 2015d). A nivel regional, los ministros de la región suscribieron el acuerdo «Educación y habilidades para el siglo XXI» (UNESCO OREALC, 2017c).

Desde estos referentes se levantan y profundizan perspectivas que han acompañado el debate en torno a las políticas: la educación y el aprendizaje como un componente básico del aprendizaje a lo largo de la vida, el derecho a la educación para todas las personas como

un derecho humano fundamental y la inclusión como condición para construir sociedades democráticas, con miras a un futuro sostenible y una existencia digna.

El aprendizaje a lo largo de la vida adquiere centralidad como un marco filosófico y conceptual y un principio organizativo de todas las formas de educación (UIL, 2010). Desde este marco, el aprendizaje se asume como un proceso que se da durante toda la vida y no es exclusivo de los procesos educativos escolarizados. A fines de la primera década del 2000 se incorporó esta perspectiva en la normativa de diferentes países de la región. En 2002, México creó el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (CONEVYT), como una comisión intersecretarial y un órgano colegiado de asesoría, apoyo técnico y coordinación para articular las acciones que garanticen a jóvenes y adultos la educación para la vida y el trabajo. La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2009) reconoce la educación de adultos y la interculturalidad; la Ley General de Ecuador (2010) integra la educación a lo largo de la vida; la Ley General de Educación de Chile (2009) reconoce procesos educativos formales y no formales desde la perspectiva de la educación permanente.

En esta misma línea se impulsan políticas destinadas al desarrollo de sistemas de educación permanente: en Paraguay se creó la Dirección General de Educación Permanente (2011), con el propósito de «garantizar el derecho a la educación con calidad, eficacia y equidad, de personas jóvenes y adultas, posibilitando el aprendizaje a lo largo de toda la vida». En Chile se creó el programa Chilecalifica (2002 a 2010), que buscó el desarrollo de un sistema de educación permanente. En paralelo, se impulsaron programas flexibles de nivelación de estudios en Argentina (2008 a 2011), con el Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FINES), y en El Salvador a partir de 2004, con EDUCAME, programa flexible destinado a jóvenes y adultos que no han concluido la secundaria. En Brasil, la Secretaría de Educación Continuada, Alfabetización, Diversidad e Inclusión (SECADI) del Ministerio de Educación (2004 a 2019) impulsó una política para AEJA que incorpora programas flexibles de nivelación de estudios.

Para facilitar trayectorias formativas se impulsaron sistemas de reconocimiento de aprendizajes previos en el ámbito de la formación general, con lo que los sistemas automatizados de seguimiento y acreditación alcanzaron un especial nivel de desarrollo hacia los primeros años de la década del 2000, como el Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA) en México, el Examen Nacional para Certificación de Competencias de EPJA (ENCCEJA) en Brasil y el Sistema Nacional de Evaluación y Certificación de Estudios para Personas Jóvenes y Adultas, en Chile.

Desde la perspectiva del derecho a la educación y la inclusión, se desarrollaron programas específicos, como el MEVyT Indígena Bilingüe (MIB) en México, que abarca desde la alfabetización hasta la secundaria y se dirige a las poblaciones hablantes de diferentes lenguas indígenas de varios estados del país. En el Estado Plurinacional de Bolivia se impulsó el desarrollo de una propuesta que incluye el tema de la educación alternativa y especial bilingüe.

Recuadro 6.2

El Estado Plurinacional de Bolivia: Institucionalización, inclusión y trabajo productivo

La fortaleza de los programas en materia de AEJA en el Estado Plurinacional de Bolivia se basa en su institucionalización como derecho desde un sistema educativo plurinacional que establece, en la Ley de Educación 070, la educación alternativa y especial como un subsistema del que son parte la educación primaria de personas jóvenes y adultas, la alfabetización y posalfabetización; la educación secundaria de personas jóvenes y adultas; la educación técnica tecnológica y productiva; y la educación permanente como modalidad no formal y comunitaria. Asimismo, cuenta con una significativa política de inclusión de la diversidad y de fortalecimiento de la formación y el trabajo productivo para el desarrollo local y comunitario, mediante la corresponsabilidad de las Entidades Territoriales Autónomas (gobiernos departamentales, gobiernos municipales y autonomías indígenas originarias).

El proceso de alfabetización incluye materiales y la enseñanza y el aprendizaje en castellano y lenguas originarias. La educación primaria y posalfabetización

utilizan un currículo flexible, estructurado por módulos para la continuidad de estudios y módulos de formación para la vida, que pueden ser adaptados para hacer partícipes a una gran diversidad de poblaciones, como personas privadas de libertad, trabajadoras del hogar o migrantes, con adecuaciones a sus diferentes actividades, formas de vida, necesidades y territorios. Al mismo tiempo, en 2021, Año por la Recuperación del Derecho a la Educación, el Estado Plurinacional Boliviano continuó, mediante el trabajo intersectorial, los procesos educativos, de organización y liderazgo con las naciones y pueblos indígenas originarios, campesinos y afrobolivianos.

La educación técnica tecnológica y productiva, por su parte, se potencia desde los Centros de Educación Alternativa, a través de una estrategia de fortalecimiento de las capacidades regionales en la que los líderes de organizaciones sociales y comunitarias se forman como facilitadores, y de alianzas intersectoriales que se posicionan en los planes anuales departamentales contruidos con los actores locales, mientras que el Sistema Plurinacional de Certificación de Competencias reivindica el valor de todos los aprendizajes desarrollados a partir de la práctica, el trabajo y la vida cotidiana, lo que contribuye a concretar principios fundamentales del aprendizaje a lo largo de la vida.

En la primera década del 2000 se impulsaron diversas iniciativas de innovación curricular con el propósito de mejorar la calidad y pertinencia de la oferta educativa. En Paraguay se implementaron reformas curriculares en educación básica, con especial atención a la educación bilingüe. En el Estado Plurinacional de Bolivia se promulgó un nuevo currículo, orientado por criterios de flexibilidad y pertinencia con especial foco en el plurilingüismo. En México nació el Modelo Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT), que integra temáticas de la vida de las personas con el logro de competencias básicas. En Brasil se promulgaron las Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Básica (2013). En República Dominicana, el Consejo Nacional de Educación (2011) autorizó las ofertas flexibles para personas jóvenes y adultas, lo que dio pie a la revisión curricular y al diseño de un modelo modular y flexible aprobado en 2018. Para responder a los acuerdos de la CONFITEA VI y al interés de los países, la UNESCO impulsó un proyecto interregional que contó con la

participación de ocho países de la región y dio origen al documento «Construcción de criterios para un currículum de calidad para la educación de personas jóvenes y adultas» (UNESCO OREALC, 2013b).

Al mismo tiempo que se impulsaban estas iniciativas, se señaló la ausencia de políticas de formación docente. En la época, salvo México y Brasil, que cuentan con universidades que incluyen la investigación y formación en AEJA y Jamaica con el programa Adult Teacher Training Workshops for the Jamaican Foundation of Lifelong Learning Teacher of Youth and Adults, son pocas las iniciativas relacionadas con la formación de docentes. A nivel regional destaca la iniciativa de la OEI y el Consejo de Educación Popular de América Latina y el Caribe (CEAAL), en alianza con la Universidad de Barcelona, que impartió en formato virtual el «Curso iberoamericano de dirección, coordinación y gestión de programas e instituciones de alfabetización y educación de jóvenes y adultos» en 2011.

Recuadro 6.3

República Dominicana: Subsistema de educación con personas jóvenes y adultas

El reconocimiento de la educación con personas jóvenes y adultas como un subsistema permitió su reposicionamiento en la estructura del sistema educativo dominicano. En la década del 2010, se construyó una nueva institucionalidad que supera la tendencia tradicional de asociar la AEJA con acciones de alfabetización y con ofertas basadas en una perspectiva remedial y compensatoria. La consigna «De la alfabetización a la continuidad educativa» expresa una política sustentada en el derecho a la educación a lo largo de la vida, con perspectiva de género e interculturalidad, para contribuir a la justicia educativa y al buen vivir.

El proceso de construcción de esta nueva institucionalidad amplía el campo de la AEJA involucrando la participación de diferentes sectores sociales, organismos de la sociedad civil y del Estado; desde una mirada intersectorial, las políticas articulan diferentes programas y ofertas educativas. El Plan de Alfabetización Quisqueya Aprende Contigo, basado en una amplia movilización social, convoca a la participación de las personas y las políticas públicas ofrecen continuidad educativa.

El subsistema se fortaleció y amplió a través de un nuevo modelo de gestión curricular y pedagógica, organizado en módulos que facilitan trayectorias flexibles de continuidad de estudios (Ministerio de Educación de República Dominicana, 2014; Consejo Nacional de Educación, 2018). Para favorecer su implementación se reorganizaron los centros de educación básica en centros de aprendizaje en las comunidades y territorios; de esta manera, se amplió la oferta más allá de la escuela. Para acompañar el proceso, se aumentó la producción de materiales educativos, se desarrollaron procesos formativos para docentes y técnicos y se diseñó un sistema de evaluación de aprendizajes. Las ofertas se articularon con el desarrollo de competencias laborales a través de escuelas laborales.

La nueva institucionalidad ha sido posible por un aumento de la inversión en AEJA. Se logró la gratuidad en el acceso a secundaria y estabilización del pago a los docentes. La voluntad política de la nación y el acompañamiento de la cooperación internacional han sido fundamentales. La sistematización de todo el proceso constituye un aporte de República Dominicana a la región, una lección basada en el esfuerzo nacional de revalorización de la EPJA.

A nivel regional, impulsado por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), se desarrolla el Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica 2007-2015 (PIA) (SEGIB/OEI, 2015) que articula a los países latinoamericanos, incorporando una perspectiva de aprendizaje a lo largo de la vida y del derecho a la educación.

En síntesis, a partir de los principios del derecho a la educación, la inclusión y el aprendizaje a lo largo de la vida, durante las primeras décadas del siglo se buscó sentar las bases para la generación de políticas y programas que facilitaran la creación de sistemas de educación permanente; se impulsaron o consolidaron procedimientos de evaluación y certificación de estudios, programas flexibles de nivelación de estudios; se fomentaron procesos de innovación curricular; y se desarrollaron programas específicos con enfoque intercultural. Sin embargo, lo sucedido a partir de 2015 señala que, aun habiéndose dado avances en algunas áreas, estas políticas en muchos casos no tuvieron continuidad o no lograron consolidarse, fundamentalmente debido a la debilidad institucional y la falta de prioridad de la AEJA en las políticas educativas, sumadas al impacto de la pandemia.

Las tendencias de política de 2015 a 2021

En el período de 2015 a 2021 prevaleció el impacto de los discursos, recomendaciones y acuerdos en políticas destinadas a avanzar hacia el aprendizaje y educación a lo largo de la vida. Sin embargo, esto no se reflejó en las prácticas, como lo muestra un estudio de la sociedad civil: «Procurando acelerar el paso» (CEAAL, 2017), cuyo título es elocuente. Coincidente con la necesidad de ampliar los conceptos de la AEJA y su impacto en la toma de decisiones, el Plan Iberoamericano de Alfabetización y Aprendizaje a lo Largo de la Vida (PIALV) (SEGIB/OEI, 2015) propone considerar a la AEJA más allá de la escuela, reconociendo los saberes e impactando en los planos curricular y didáctico de manera contextualizada.

Este posicionamiento se asume tanto en la reunión de ministros de Educación organizada en 2014 (OEI, 2021: 5) como, sobre todo, a nivel regional en el Encuentro de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, «Educación y habilidades para el siglo XXI», cuya declaración final contiene una agenda regional que, entre sus puntos, señala como desafío:

Identificar qué competencias esenciales se deben adquirir a lo largo de la vida y cómo se puede

reconocer, validar y acreditar el aprendizaje en modalidades no formales e informales; promover los entornos de aprendizaje innovadores [...] y reconocer estos distintos entornos y modalidades de aprendizaje; crear confianza, credibilidad y transparencia en el proceso de reconocimiento y validación de aprendizajes (RVA) y llegar a un consenso sobre los beneficios del RVA entre todos los actores interesados (UNESCO OREALC, 2017c: 14).

En un estudio presentado por la OEI (2021) se señala que, aunque conceptualmente se reconoce la perspectiva de aprendizaje a lo largo de la vida, esta no permea las políticas ni las prácticas. Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil en la región también aluden a la falta de avance en los conceptos subyacentes a las políticas en AEJA (CEAAL, 2017), lo que se exagera en tiempos de pandemia.

Desde este marco, las políticas presentan un desarrollo heterogéneo en las acciones gubernamentales. Los contextos y las formas en que los gobiernos definen el problema público referido a la AEJA dan lugar a las agendas en materia de políticas y conforman su situación precedente al período reportado, así como los impactos de la pandemia. De manera general, las políticas en AEJA definen sus acciones a partir del concepto remedial y son aún escasas las acciones gubernamentales que avanzan hacia alternativas amplias, como es el caso del Estado Plurinacional de Bolivia desde la educación alternativa y permanente; Argentina (Ciudad de Buenos Aires) con la Agencia de Aprendizaje a lo Largo de la Vida; y República Dominicana, que creó el Subsistema de Educación de Personas Jóvenes y Adultas.

La perspectiva propuesta por las agencias internacionales y la sociedad civil para el diseño, implementación y monitoreo de políticas en AEJA es que estas se definan por ser integrales, «tratar al aprendizaje en una amplia gama de esferas»; integradas, «con uso de conocimiento y técnicas interdisciplinarias e intersectoriales»; inclusivas, «con acceso equitativo, estrategias diferenciadas y sin ninguna discriminación» (UNESCO, 2015d); de Estado; y orientadas a mejoras de largo aliento cuyos avances sean fortalecidos por los gobiernos a cargo (Campero y Zúñiga, 2017).

A partir de este marco, se presentan avances y desafíos. Una de las tendencias reconocidas internacionalmente es el progreso en los marcos jurídicos para el diseño y desarrollo de planes, programas y acciones; así como avances en intenciones de alto nivel que se basan en

el derecho a la educación (UNESCO, 2015d; UIL, 2017b, 2020). Esta tendencia es heterogénea, por ejemplo, en términos del año en que las leyes fueron promulgadas y su perspectiva del derecho a la educación: existen leyes vigentes que datan de 1957 o 1961, mientras que, en el presente siglo, nueve países han sancionado nuevas leyes. Entre las más recientes se encuentran el Estado Plurinacional de Bolivia, Honduras y Ecuador (CLADE, 2015: 7, 26). En términos de perspectivas, se observa que la ley de Ecuador pone énfasis en la garantía del derecho a la educación, mientras que la de Brasil lo hace en la perspectiva de exigibilidad de este derecho.

De manera particular, las leyes enuncian explícitamente la educación no formal e informal, como son los casos de Colombia, República Dominicana, Honduras, Paraguay, Uruguay y Chile, entre otros (CLADE, 2015: 26, 33). Diferentes conceptos se encuentran en las leyes, como es el caso de la educación alternativa en el Estado Plurinacional de Bolivia y de la educación básica alternativa en Perú. México la considera como parte del Sistema Educativo Nacional con posibilidades de ejercerse en diferentes modalidades; Argentina la define como modalidad no formal, mientras que Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela la institucionalizan también como modalidad no formal.

Otra tendencia se presenta en las concepciones y desarrollo de modalidades flexibles, como es el caso de Panamá, con el Programa de Educación de Jóvenes y Adultos; México, con el Modelo Educación para la Vida y el Trabajo (MEVYT); y el Programa Aprender Siempre de Uruguay (PAS). Con sus especificidades, las tres políticas se definen como flexibles al generar accesibilidad en el derecho a la educación de las personas jóvenes y adultas atendiendo a sus particularidades.

En las políticas se identifica otra tendencia en la que prevalece la definición del problema público de la AEJA solo desde la no escolarización y su carácter remedial y compensatorio, lo que, si bien es una de las esferas del derecho a la educación, supedita las iniciativas gubernamentales únicamente a esta acción, lo que deja fuera ámbitos amplios de la vida de las personas, los colectivos y la sociedad en su conjunto. Se suma a esta tendencia generalizada en la región la reducción de la definición de la AEJA solo en tres niveles: la alfabetización, la educación básica y la capacitación o formación para el trabajo. Acciones relevantes en esta tendencia son el Plan FINES de Argentina; la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDES) de Costa Rica; el Programa de Educación de Jóvenes y Adultos (modalidades flexibles), Educación Acelerada

para adultos y Educación por Madurez de Guatemala; los círculos de estudio y Plazas Comunitarias del Instituto Nacional para la Educación de Adultos (INEA) de México; o la Alfabetización y Continuidad Educativa de Nicaragua.

Otras acciones que marcan diferencia en la región se evidencian en programas derivados de la educación alternativa hacia la educación popular: el Estado Plurinacional de Bolivia, con los Centros de Educación Alternativa Técnico-Humanística; Argentina (Ciudad de Buenos Aires), con la Agencia de Aprendizaje a lo Largo de la Vida; el Programa de Educación Continuada de la Caja de Compensación Familiar (CAFAM) en Colombia y la Universidad del Adulto Mayor de Cuba. Se trata de acciones que rebasan la visión compensatoria y avanzan hacia acciones que abarcan otras esferas de las vidas de las personas no circunscritas solo a la escolaridad.

En materia de formación para el trabajo, se presenta la convivencia de tendencias en la región. Por un lado, la tendencia de la capacitación que se da desde las acciones de AEJA propiamente, como es el caso de la República Dominicana, que en el marco del Programa Nacional de Alfabetización Quisqueya Aprende Contigo, ligado a Quisqueya Sin Miseria, ofrece capacitación a fin de mejorar la calidad de vida de las personas; el Programa de Alfabetización y Posalfabetización no formal que contiene un componente de capacitación laboral en Paraguay; la Educación Alternativa del Estado Plurinacional de Bolivia, que al ser técnica y humanística brinda alternativas de capacitación para el trabajo; los Centros Integrados de Educación de Adultos de Costa Rica, que ofrecen capacitación para la empleabilidad en el marco de la educación extraescolar; el programa Centros Municipales de Capacitación y Formación Humana en Guatemala; o, en Uruguay, el programa de Educación y Trabajo. Por otro lado, en la segunda tendencia de capacitación para el trabajo se diseñan y habilitan acciones de política con intersectorialidad a través de ministerios del Trabajo e instituciones ligadas con este campo. Así lo muestran acciones como los Programas de Inclusión Laboral y Productiva (PROEMPLEAR) de Argentina, Capacitación del Instituto Salvadoreño de Formación Profesional, Capacitación del Instituto de Ayuda Social de Costa Rica o, en Ecuador, el Plan Nacional de Educación y Formación Técnica y Profesional.

Ligada también a las competencias laborales, hay una tendencia de políticas con los ministerios del Trabajo y la iniciativa privada: Chile trabaja desde el 2008 en el Marco de Cualificaciones Técnico-Profesionales,

mientras que Ecuador sostiene el Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales; México, el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales; Colombia, el Programa de Articulación y Proyecto Competencias Laborales; Perú, el Programa Nacional de Empleo Juvenil de Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; y el Programa Yo Estudio y Trabajo del Ministerio del Trabajo en Uruguay.

Es necesario mencionar que en el Caribe la formación para el trabajo toma centralidad en el campo de la AEJA. Las iniciativas relevadas en la VII Consulta Subregional del Caribe destacan la creación de la Asociación del Caribe de Autoridades Nacionales de Capacitación (CANTA), que coordina las Agencias Nacionales de Capacitación y que para el 2021 se encontraban ya presentes en 21 países (UNESCO OREALC, 2021c). Sin embargo, no se cuenta con un marco general de AEJA, lo que constituye uno de sus principales desafíos.

De esta manera, el carácter transversal de la AEJA se visibiliza en la articulación del ODS 4 y el ODS 8, referido al trabajo decente. Sin embargo, estas acciones han sido insuficientes, dados los escasos financiamientos y la limitada atención a la población demandante, pues se presenta una tendencia hacia bajos niveles de logros (UIL, 2017a) y una implementación de menor impacto (UIL, 2020). Ello muestra que la voluntad política es necesaria pero no suficiente; se requiere pasar a la acción, hacerlo de manera sostenida y desde una perspectiva de largo aliento que significa no condicionar avances a cambios de gobiernos, ya que esto produce debilidad institucional. Asimismo, se requiere una perspectiva ampliada de la AEJA que implica revaloración de su contribución a la formación ciudadana, en materia ambiental, política, salud, digital, cultural, económica y educativa, dado su carácter intercultural e intergeneracional.

Otra tendencia es la participación de los organismos internacionales en la región. En Guatemala, con el apoyo de la UNESCO se crearon los Centros UNESCO Malala para la Educación de Niñas y Mujeres Indígenas; en Perú, la Educación de Adultos y Desarrollo (DVV) apoya el desarrollo del Programa de Educación Básica Alternativa; en Costa Rica, la Unión Europea para la Permanencia, Reincorporación y Éxito educativo (UPRE) y el Programa de Apoyo a la Educación Secundaria para la Reducción del Abandono Estudiantil (PROEDUCA) promovieron la reincorporación de personas al sistema educativo en 2019, lo que se retoma en el contexto de pandemia con el texto «Orientaciones para el abordaje integral de la población vulnerable y las personas en riesgo de

exclusión educativa 2021» (CLADE, 2021). Sin embargo, la revisión de medio término de CONFITEA VI refiere que «la contribución de la cooperación internacional al desarrollo de las actividades de AEJA en la región es relativamente pequeña. Solo un tercio de los países declaró haber recibido financiación de la cooperación externa con este propósito» (UIL, 2017a: 31).

Se observa que conviven la mayor participación de actores involucrados en el diseño de políticas con una menor participación de la población objetivo en el diseño de planes y programas, lo que resalta la asunción de una cultura política (UIL, 2017a) en la toma de decisiones y en la democratización del poder, que contribuye escasamente hacia el logro de sociedades más justas, equitativas e instituciones sólidas como lo establece el ODS 17 y hacia una gobernanza democrática. Es difícil identificar de manera particular el diseño de políticas, puesto que se suele monitorear sus procesos y resultados, pero no su diseño y la participación social en estos.

Como es sabido, el financiamiento es un tema crucial que hace posible la realización de planes, programas y acciones oportunas y congruentes con los planteamientos legislativos y el logro de los ODS. En este rubro, si bien se reporta un «cierto progreso en América Latina y el Caribe, donde 12 de 25 países (48%, la más alta tasa a nivel mundial) responden que el gasto en AEJA aumentó como proporción del gasto público en educación desde 2015» (UIL, 2020: 59) también se indica disminución y estancamiento (UIL, 2020).

Dado el concepto de AEJA que sostienen las políticas y su carácter marginal o franca invisibilización, no se cuenta con datos e indicadores de otras instancias como ministerios de Trabajo, Salud, etcétera, que permitan contar con una visión de conjunto del financiamiento en AEJA (UIL, 2017a: 30). Además, miradas críticas refieren que no basta con demandar aumento en el financiamiento, sino que también se requieren políticas de rendición de cuentas, en especial las referidas al financiamiento (CEAAL, 2021a: 4).

La gobernanza evidencia una tendencia hacia una mejora en la cooperación intersectorial e interministerial y mucho progreso en el fortalecimiento con la sociedad civil (UIL, 2020). Sin embargo, siguen haciendo falta planes y programas intersectoriales, así como articular y reconocer las áreas de la AEJA y fortalecer la formación en y para el trabajo decente. El lugar que ocupa en el marco de los sistemas educativos nacionales tiende a ser aún marginal y no se reconoce

su valor en su articulación transversal. Ello se vincula con la propia concepción de AEJA que sustenta la gobernanza, debido a que todavía no se asume del todo el compromiso con las perspectivas de la educación-aprendizaje a lo largo de la vida (CEAAL, 2013) y de género, ni se reconoce el capital de la trayectoria de la educación popular en la región.

Dada la multidimensionalidad de la calidad educativa, coexisten visiones centradas en remediar las deficiencias del sistema educativo a través de la AEJA, que replican los alcances, criterios y propuestas pedagógicas de la educación básica infantil, al lado de una perspectiva ampliada de la AEJA en tanto que derecho fundamental y habilitador que le dota de un carácter transformador y transversal para el logro de los ODS (DVV; Hanemann, 2016; Benavot, 2018; CLADE, 2018b; CEAAL TV, 2019), cuya calidad se significa por su dignidad (Hernández, 2017) y uno de cuyos núcleos esenciales es la superación de su índole compensatoria y remedial (UIL, 2017a, 2020; CEAAL, 2021b).

La AEJA, en una perspectiva ampliada, además de poseer vínculos con las metas 4.3, 4.4 y 4.6 del ODS 4, mantiene fuertes y múltiples vínculos con los demás ODS, en lo que respecta a la erradicación de la pobreza y el hambre; la convivencia pacífica, la cohesión social y los derechos humanos; la capacidad para pensar y actuar de forma crítica, autónoma y responsable; promover el desarrollo social y el crecimiento económico sostenido e inclusivo; la enseñanza y el aprendizaje participativos; y contribuir a la construcción de sociedades del aprendizaje sostenibles (UNESCO, 2015d; Hanemann, 2016; UIL, 2017b; CLADE, 2018a; UIL, 2020), entre otros, por lo que se erige como una estrategia clave para su logro (UIL, 2017a; Benavot, 2018).

Los reportes de medio término (UIL, 2017a) y los informes mundiales sobre aprendizaje y la educación de adultos, Grale 3 (UIL, 2017b) y Grale 4 (UIL, 2020), así como diversos documentos de país (CLADE, 2021), resaltan avances en AEJA producto de la recuperación de nociones y prácticas clave para su ejercicio a lo largo de la vida como la educación popular y las comunidades de aprendizaje, y una mejora general en los procesos de calidad, que se concretan en propuestas de flexibilización y diversificación de currículos, metodologías y materiales educativos, como es el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, con sus procesos de transformación curricular de las educaciones primaria, secundaria y técnica de Personas Jóvenes y Adultas; de Chile, con sus Orientaciones Pedagógicas para el

Plan de Estudio 2021-EPJA; de Perú, con la modalidad de educación básica alternativa y el proyecto de reconocimiento de aprendizajes previos; y de México, con las actualizaciones a su Modelo Educación para la Vida y el Trabajo (UIL, 2020; CLADE, 2021).

Los avances referidos se tensionan por las enormes inequidades y desigualdades al interior de los países, por la insuficiencia institucional, las políticas desarticuladas de lo local, la asimilación de las ofertas de la AEJA a la educación escolarizada, así como una limitada atención tanto a la profesionalización docente como a la ciudadanía activa y digital (CEAAL, 2021b).

Un caso de excepción es la instrumentación del currículo de formación de educadores globALE, que se sustenta en un enfoque de derechos y una educación en y para la vida. El currículo globALE ha tenido una especial importancia para América Latina y el Caribe desde 2017 en países como Cuba, Ecuador, Perú, Guatemala y México, en tanto que referente para iniciativas de formación de educadores de adultos. Algunas de ellas han continuado en formato en línea, como es el caso de proyectos con la Universidad de San Carlos en Guatemala, el diplomado internacional «Formación de educadoras y educadores de personas jóvenes y adultas», desarrollado en convenio entre la Universidad Amazónica de Madre de Dios (UNAMAD) de Perú y la DVV, y la Maestría de Educación de Personas Jóvenes y Adultas, Cátedra Abierta EPJA, de la DVV y la Universidad Nacional Educación de Ecuador (UNAE).

En la coyuntura de la pandemia de la COVID-19, la investigación disponible acerca las políticas de calidad de los gobiernos señala que estas se han orientado en su mayoría al pronto cumplimiento de priorizaciones, adaptaciones, flexibilizaciones, complementos y digitalizaciones curriculares. Tal es el caso de Argentina, Chile, Colombia, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, la República Bolivariana de Venezuela y Uruguay, que se han acompañado de criterios y procedimientos para la evaluación del aprendizaje con base en la flexibilización de tiempos para la presentación de exámenes; la inclusión de diferentes evidencias de aprendizaje; y su entrega por diversos medios no presenciales. Por ejemplo, en Guatemala se cancelaron las evaluaciones temporalmente y en República Dominicana se tomó la decisión de aprobar en forma automática a todos los estudiantes con base en el seguimiento de evidencias de trabajo educativo (CLADE, 2021).

Estos procesos se han enriquecido con contenidos

socioemocionales, como en Chile, Nicaragua, Panamá, Paraguay o Perú. En todos los casos mencionados, el acceso se dio mediante la educación a distancia o modalidades mixtas (CLADE, 2021). La literatura, empero, refiere limitaciones importantes en la calidad de los resultados (GIPE y CEAAL, 2020; Robalino, Andrade y Larrea, 2020), que han impactado con mayor intensidad a las poblaciones más desfavorecidas, tales como las indígenas y aquellas en situación de movilidad, dadas la brecha digital subsistente y la carencia de una infraestructura previa específica para la AEJA (UNESCO UIL, 2020; CLADE, 2021).

La dimensión de participación define que las personas gocen equitativamente de los beneficios potenciales de la AEJA en diferentes áreas de aprendizaje. Las tendencias del período recuperan enunciados de 1997 y 2009 (CONFINTEA V y VI) para poblaciones diversas y grupos minoritarios (UNESCO, 2015a; UIL, 2020), mientras que miradas críticas debaten la urgencia de una AEJA para las poblaciones más vulneradas y como recurso para el logro de los ODS convergentes con la educación, la salud, el medio ambiente, el fin de la pobreza y la inclusión social (CLADE, 2018a, 2018b; CEAAL, 2021b). No obstante, si bien los informes refieren avances desde 2015 en el acceso y la participación en la oferta de AEJA (UIL, 2017b, 2017a, 2020), se confirma su invisibilidad en las agendas nacionales para alcanzar los ODS (ALER, 2021), así como la ausencia de datos y una tendencia hacia políticas que no reconocen las especificidades de poblaciones particulares como mujeres, indígenas, personas con discapacidad, población migrante y refugiados (UIL, 2017b, 2017a, 2020), lo que impide una educación pertinente culturalmente, socialmente relevante y de calidad (Plataforma de Redes Regionales, 2021).

Las tendencias en el período muestran que los gobiernos han definido o reforzado políticas de participación e inclusión que alcanzan, en su mayoría, a la población joven y adulta en general, como es el caso del Programa de Alfabetización ENCuentro, de Argentina; el Programa Nacional de Alfabetización y Posalfabetización del Estado Plurinacional de Bolivia; Contigo Aprendo, de Chile; el Programa Nacional de Alfabetización de Colombia; Yo me Apunto, de Costa Rica; Siempre es Momento para Aprender, de Ecuador; la Campaña Nacional de Alfabetización «De Martí a Fidel» y la Estrategia de Fortalecimiento del Programa de Educación de Jóvenes y Adultos, ambos de Nicaragua; Muévete por Panamá; o el Programa de Alfabetización y Posalfabetización no formal de

Paraguay (SITEAL, 2019; CEPAL y UNESCO, 2020; GIPE y CEAAL, 2020; CLADE, 2021).

Sin embargo, salvo excepciones —por ejemplo, el Estado Plurinacional de Bolivia, que en su normativa explicita la prioridad de «fortalecer los procesos de organización y liderazgo de las naciones y pueblos indígenas originarios, campesinos y afrobolivianos» (Estado Plurinacional de Bolivia, 2021: 11); Guatemala, con los Centros UNESCO Malala para la Educación de Niñas y Mujeres Indígenas, que promueven el acceso a distintas opciones de educación no formal; o México, con el MEVyT Indígena Bilingüe (MIB) (CLADE, 2021)—, resalta la ausencia de programas específicos para grupos como las mujeres y las poblaciones indígenas, aun cuando en la intermitencia de la pandemia la situación se agravó debido a sus carencias de acceso y a las actividades de sostenimiento de las condiciones de sobrevivencia en hogares y comunidades, por lo que su marginalidad se acentuó.

Durante el período de referencia, la mayoría de los países de la región informa haber introducido políticas para la modernización, incluyendo las TIC en alfabetización y otros programas de AEJA: el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, Ecuador y México cuentan con alguna infraestructura para tal fin, sea un sitio web, un portal o una plataforma más desarrollada, con materiales digitalizados o formulados especialmente para personas jóvenes y adultas y para los educadores. Ejemplos de ello son el Centro Plurinacional de Educación Alternativa a Distancia (CEPEAD) del Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia Aprende, la Campaña Todos ABC de Ecuador o el portal del Modelo Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT) en México (CLADE, 2021). Asimismo, en la coyuntura de la pandemia, las áreas de educación de adultos en conjunto con actores locales, en particular educadores, refieren haber recuperado o creado formas alternas de hacer llegar orientaciones, contenidos y materiales educativos mediante programas de «aprendizaje en casa» utilizando la web, diversos podcast, la radio o la televisión, como ocurrió en Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú o República Dominicana (CLADE, 2021).

Con todo, en materia de TIC, «el progreso es diferenciado y heterogéneo» (UIL, 2017a: 31), debido a la problemática de fondo acentuada en condición de pandemia, las brechas digitales y las carencias de formación docente (UIL, 2017a, 2020; Robalino, Andrade y Larrea, 2020; CLADE, 2021). Por ejemplo, en el caso

de Perú, la implementación del programa Aprendo en Casa se hizo a través los Centros de Educación Básica Alternativa (CEBA), lo que les permitió tener mayor continuidad, mientras que en otros países han tenido un carácter temporal. Por ello, en el campo de las políticas en TIC, los programas sistemáticos y con equidad e inclusión, así como su uso crítico y pertinente, son aún tema pendiente.

A partir de la definición de los ODS se promovió la creación de un Observatorio AEJA en la región: se cuenta con los informes Grale 3 (UIL, 2017b) y Grale 4 (UIL, 2020). La OEI ha dado seguimiento al PIALV a través de mecanismos como las reuniones de ministros (UNESCO OREALC, 2017c) y la Plataforma de Seguimiento de la Cooperación Iberoamericana (SEGIB y OEI, 2015); y organizaciones como CLADE y CEAAL han presentado diagnósticos sobre la situación de AEJA en la región, incluyendo los tiempos de pandemia (CEAAL, 2017, 2021b; CLADE, 2020). Empero, la formulación de políticas, la toma de decisiones y la rendición de cuentas como elementos fundamentales de la calidad educativa, la inclusión, la democracia y la justicia se ven debilitadas dada la insuficiencia de datos e información válidos, confiables y actualizados provenientes de los países (UIL, 2017a, 2020; CEAAL, 2021a), por lo que es inaplazable la implementación plena del Observatorio AEJA regional.

Además, en el período se observan experiencias orientadas a la generación de conocimiento para apoyar la política pública y la toma de decisiones en la AEJA. Entre ellas están la Cátedra EPJA de la Universidad Nacional de Ecuador y la Red de Universidades del Estado en Educación de Personas Jóvenes y Adultas (RUEPJA) de Chile, que organizan actividades de formación, difusión, intercambio e investigación; la DVV, que en Ecuador, Guatemala y Perú apoya la investigación y el trabajo en currículo, recursos para el aprendizaje, formación docente e intercambios pedagógicos; las organizaciones y redes de investigación, fortalecimiento y experiencias compartidas, como el Movimiento Nacional de Foros EPJA en Brasil; la Coalición Colombiana por el Derecho a la Educación o la Red EPJA en México; los estudios de GIPE-CEAAL, CLADE y CREFAL; y el apoyo de organismos como la UNESCO, la OEI, la Unión Europea, UNICEF o la Agencia Española de Cooperación. No obstante, la amplitud y los alcances de estos trabajos son aún muy limitados (Campero y Zúñiga, 2017; Murillo y Martínez-Garrido, 2019; CEAAL, 2021b).

Desafíos hacia el futuro

El desafío fundamental para la AEJA en América Latina y el Caribe es lograr un nuevo posicionamiento que visibilice su contribución a la sociedad, potenciando su campo de acción a través del diseño e implementación de políticas y programas basados en la educación como un derecho humano fundamental a lo largo de la vida, reconociendo su carácter habilitador y relacional al impulsar la adquisición de otros derechos y apoyar las condiciones que hacen posible su ejercicio. En consecuencia, este nuevo posicionamiento habilita también para el logro de los ODS.

El desafío central es de política educativa. Se requiere cuestionar el espacio otorgado a la AEJA como un lugar reservado para aquello que no funcionó en el sistema regular de niños, niñas y adolescentes, generando un círculo que retroalimenta la permanencia de la AEJA como un espacio residual, remedial y compensatorio con asignación presupuestaria escasa, agravada por las condiciones del ciclo pandémico que ha impactado con mayor profundidad por la falta de acceso a conexiones y aparatos digitales, todo lo cual condiciona la participación y continuidad de estudios, unido a la precariedad laboral y desfavorables condiciones de vida que han debido enfrentar los docentes.

Desde la perspectiva de los ODS, el desafío es reconocer el aprendizaje y la educación con personas jóvenes y adultas por su capacidad para contribuir en todas las dimensiones contenidas en la hoja de ruta para el 2030. El campo del aprendizaje y la educación con personas jóvenes y adultas en la región es amplio; por su singularidad, tiene la capacidad de favorecer el desarrollo de planes, programas y acciones interinstitucionales e intersectoriales que, basados en una gobernanza democrática desde una perspectiva de género, intercultural e intergeneracional, inciden en dimensiones claves vinculadas al trabajo, a la salud y bienestar, al fomento de una cultura de la paz, a la reducción de las desigualdades sociales y erradicación de la pobreza extrema, a la protección y uso sostenible del ambiente, y al favorecimiento del buen vivir. Estos son, entre otros, aspectos en los cuales la AEJA tiene el potencial de contribuir para avanzar hacia el cumplimiento de los ODS en la región.

En el contexto del ciclo pandémico se revelan con fuerza requerimientos que condicionan el avance en AEJA: a nivel de gobernanza, la necesidad de impulsar políticas destinadas a la generación de subsistemas específicos que brinden la posibilidad de flexibilización

de la oferta con el propósito de asegurar trayectorias educativas diversas, así como propuestas educativas específicas para la pluralidad de sujetos, que permitan la articulación desde una perspectiva interinstitucional. A nivel de acceso a la educación, el desplazamiento de los procesos educativos hacia las tecnologías digitales y los medios de comunicación representan un desafío y un compromiso que tienen que establecer los gobiernos por dar gratuidad en dicho acceso, garantizar seguridad en su uso, formación para su empleo y condiciones sociales y comunitarias de infraestructura para su efectividad desde una mirada crítica.

Avanzar en estos desafíos requiere de políticas sistemáticas, sostenidas y justas destinadas a un incremento estructural del financiamiento de la AEJA. Este es un requerimiento expresado con énfasis por la región en la reunión preparatoria de CONFITEA VII, al señalar entre sus recomendaciones la necesidad de «definir metas de incremento presupuestal con un enfoque multisectorial y multiministerial que permita generar financiamiento mediante la colaboración en

proyectos comunes, la tributación, alianzas público-privadas y público-comunitarias, la cooperación internacional y la movilización social» (UNESCO OREALC, 2021b: 8).

Otra condición fundamental para avanzar en AEJA es contar con un sistema de investigación e información transparente, confiable, actualizado y disponible para la toma de decisiones y el monitoreo de la política pública y los procesos. La generación de este sistema fue un compromiso en los acuerdos del Marco de Acción de Belém (UIL, 2010) y reiterado en las recomendaciones de la región a la VII CONFITEA.

En el contexto actual de profundas desigualdades sociales agudizadas por la pandemia, se requiere ampliar la mirada y construir perspectivas de largo alcance que coloquen de manera explícita a la AEJA, su sentido social y su potencial educativo para toda la sociedad. La educación para todas las personas como un derecho humano que los Estados deben garantizar es un compromiso ético de justicia social, de cooperación entre las naciones y de solidaridad humana.

La educación y formación técnica y profesional

La educación y formación técnica y profesional en el ODS 4-Educación 2030

La educación y formación técnica y profesional (EFTP) favorece el desarrollo productivo y las condiciones de vida de las personas, y resulta clave para la equidad social, la productividad y la sostenibilidad de las naciones. Esta modalidad formativa fomenta el empleo, el trabajo decente y el aprendizaje a lo largo de la vida y ocupa un lugar de relevancia en la oferta educativa como opción vocacional, pues se ajusta a los intereses, habilidades y talentos de una gran diversidad de jóvenes y adultos (Jacinto, 2018).

La Agenda 2030 impulsada por UNESCO y la Estrategia para la Enseñanza y Formación Técnica y Profesional 2016-2021 han sido explícitas en planear la necesidad de fortalecer los sistemas de EFTP en los Estados miembros de la UNESCO. Entre las propuestas destacan el impulso de acciones destinadas a asegurar un acceso igualitario a la EFTP para los distintos grupos sociales, desarrollar competencias técnicas y profesionales en jóvenes y adultos, y promover un crecimiento económico sostenible e inclusivo, apoyando la transición hacia economías ecológicas y sostenibles en términos ambientales.

La EFTP se aborda en el ODS 4 desde el marco de la educación a lo largo de la vida, y posee metas específicas que involucran acciones, lineamientos y desafíos. Básicamente, está contemplada en la meta 4.3, sobre formación técnica, profesional y superior, y la meta 4.4, sobre competencias técnicas y profesionales para el mundo del trabajo.

Estas dimensiones de monitoreo constituyen campos en los que la información educativa es escasa, ya que abarca dimensiones que no han sido el foco tradicional de medición de los sistemas de información educativa en la región (Vera, Scasso y Yañez, 2022). Al respecto, este capítulo avanza en un aprovechamiento de los datos existentes, lo que permite reconocer las tendencias de la región y contribuir a detectar los ámbitos de monitoreo en los que los países deben fortalecerse. Los indicadores sobre los que se aplica el monitoreo se vinculan con la asistencia a educación y formación técnica y profesional de la población joven y adulta, y luego se hace un foco en el acceso a estos programas para los estudiantes de educación secundaria.

Acceso a la educación y formación técnica y profesional

Dentro del marco ODS 4, la meta 4.3 incluye una referencia específica sobre educación y formación técnica y profesional, con un énfasis en la necesidad de asegurar el acceso igualitario para todos los hombres y las mujeres a una formación de calidad, incluida la enseñanza universitaria (UNESCO, 2016a).

Dada la complejidad y diversidad de los programas de EFTP y su heterogénea dependencia institucional, sistematizar datos sobre la cobertura de estos programas reviste de mucha dificultad. Por ello, la región posee escasa información que permita diagnosticar el acceso a estos programas.

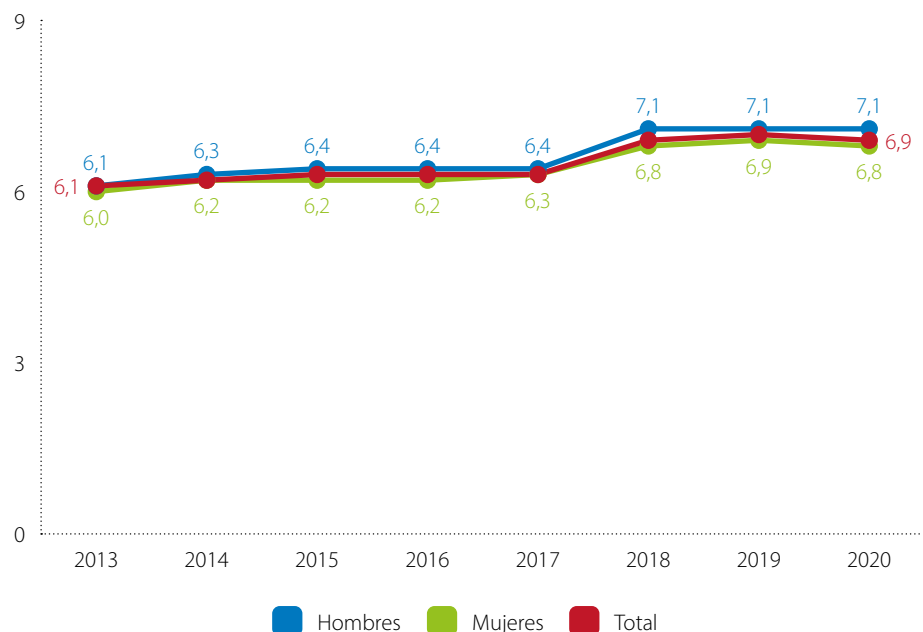
Para el monitoreo de la meta 4.3, el marco temático propone el indicador ODS 4.3.3, que mide la tasa de participación en programas de educación técnica y profesional para la población de 15 a 24 años ([figura 7.1](#)). En este rango de edad, las estimaciones regionales indican que el 6,9% de la población se encuentra asistiendo a un programa técnico o profesional. Este valor es levemente superior al observado en 2015 (6,3%) y muestra una marcada paridad de género, con una participación un poco más alta de las mujeres (7,1% frente a 6,8% en el caso de los varones).

Si bien las diferencias de género no se manifiestan de forma visible en el acceso a los programas EFTP, es posible que se hagan presentes al interior de esta categoría, en función de las diferentes áreas que la componen. La información disponible no permite esta distinción. El dato por país ([figura 7.2](#)) muestra que hay diversidad de oportunidades de acceso a la educación técnica y profesional entre los países, con casos como el Estado Plurinacional de Bolivia y Curazao, que abarcan a cerca del 25% de la población en este rango de edad, y otros donde no hay programas educativos de estas características.

La mayoría de los países del Caribe se destacan por carecer de programas de educación técnica o profesional destinados a este rango de edad.

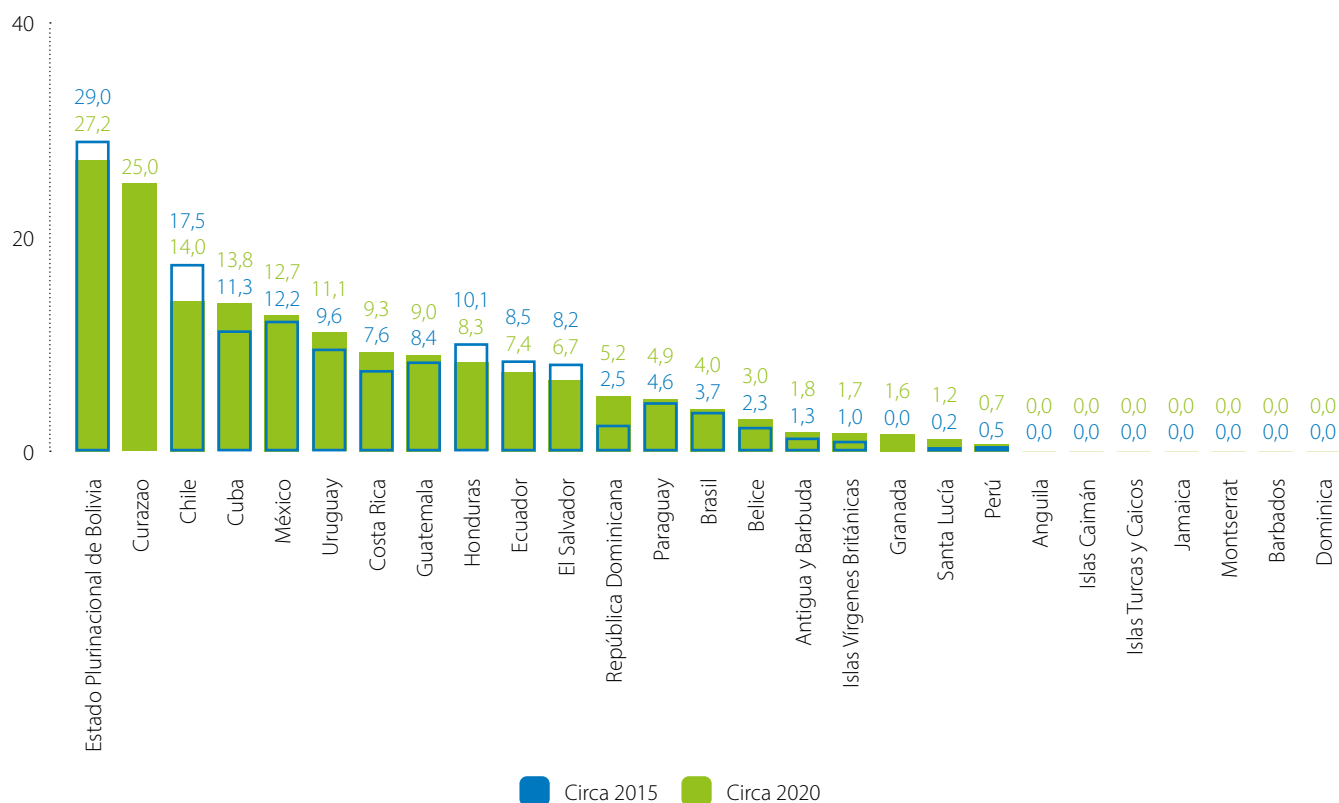
La comparación en el tiempo no parece mostrar muchas variaciones, en general los países han mantenido los niveles de participación de los últimos

Figura 7.1. Porcentaje de población de 15 a 24 años que asiste a programas de educación profesionales y técnicos (ODS 4.3.3) (en porcentajes). América Latina y el Caribe. Años 2013-2020



Fuente de datos: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Base de datos del IEU, disponible en <https://on.unesco.org/3vnhYT5> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

Figura 7.2. Porcentaje de población de 15 a 24 años que asiste a programas de educación profesionales y técnicos (ODS 4.3.3) (en porcentajes). Países de América Latina y el Caribe. Circa 2015-2020



Nota: Para los años circa 2020 se utilizaron datos del 2020, excepto para Brasil, Costa Rica, El Salvador, Uruguay, México, Chile y el Estado Plurinacional de Bolivia (2019), y para Granada y Antigua y Barbuda (2018). Para los años circa 2015 se utilizaron valores del 2015.

Fuente de datos: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Base de datos del IEU, disponible en <https://on.unesco.org/3vnhYT5> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

años. Solo Cuba y República Dominicana muestran avances superiores a los 2 puntos porcentuales en la expansión del acceso a programas de educación técnica y profesional, y Chile es el único país que muestra un retroceso de más de 2 puntos.

Otro aspecto relevante para el monitoreo es el acceso a programas de orientación vocacional¹ para los estudiantes de la educación secundaria baja y alta en la región (figura 7.3). Esta caracterización es complementaria al dato anterior, al enfocarse en el porcentaje de matrícula de nivel secundario que asiste a programas educativos enfocados en el aprendizaje para ejercer una ocupación u oficio determinado.

En este caso, la perspectiva de tiempo muestra

¹ Según la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE 2011), en los niveles CINE 2 al 5 la orientación de los programas educativos se clasifica en «general» y «vocacional». Por lo tanto, los programas de EFTP en estos niveles educativos son clasificados como vocacionales. Según esta clasificación, «la educación vocacional se define como una serie de programas destinados principalmente a que los participantes adquieran las destrezas, los conocimientos prácticos y la comprensión necesaria para ejercer una ocupación u oficio determinado o un tipo de ocupaciones u oficios. Dichos programas pueden tener un componente laboral (por ejemplo, aprendizaje de oficios, programas de sistemas de educación dual). La conclusión exitosa de estos programas otorga certificaciones pertinentes al mercado laboral reconocidas por la autoridad nacional competente o por dicho mercado» (IEU, 2013a: 16).

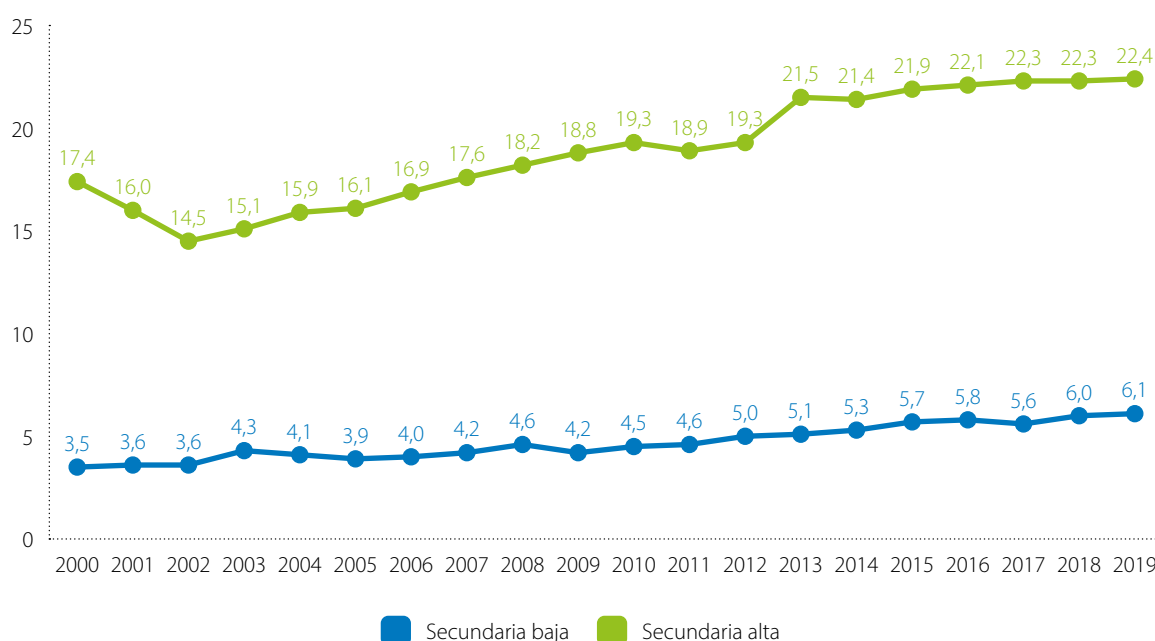
una tendencia creciente en casi todo el período. En particular en secundaria alta, la participación de la educación técnica en la matrícula crece de manera sostenida, del 14,5% al 22,4% entre 2002 y 2019. Se puede reconocer que en el último quinquenio (2015 a 2019) ha habido una desaceleración del crecimiento de apenas 0,5 puntos porcentuales en cuatro años, un ritmo mucho menor al observado entre 2002 y 2010.

En secundaria baja la participación es mucho menor, ya que alcanzó al 6,1% en 2019. En el último quinquenio, ha crecido apenas 0,4 puntos porcentuales. Es relevante señalar en este caso que, si bien se reconoce una tendencia creciente en todo el período, esta es de ritmo mucho más lento. El ciclo de expansión más importante se reconoce entre 2009 y 2016, cuando alcanzó un incremento de 1,6 puntos.

El Estado Plurinacional de Bolivia es el único país de la región, dentro de los que presentan información, cuyos programas de educación vocacional alcanzan a dos terceras partes de la matrícula en la educación secundaria (figura 7.4). Surinam, Curazao y Honduras oscilan en torno al 40%, mientras que un tercer grupo de países, compuestos por Guatemala, Cuba, México, Costa Rica y Uruguay, abarcan el 30%.

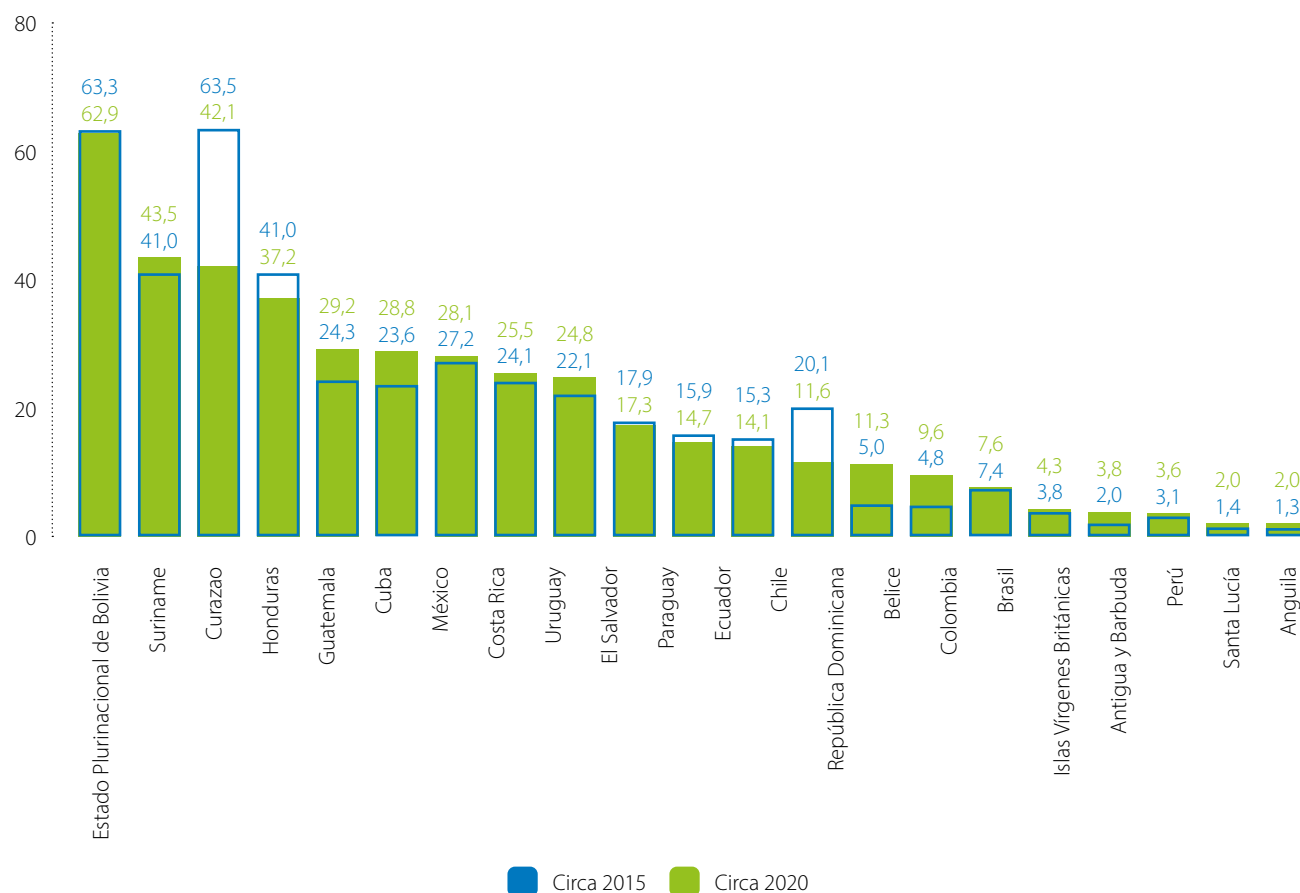
En el otro extremo, algunas islas del Caribe y Perú muestran una muy escasa presencia de programas de educación secundaria vocacional.

Figura 7.3. Porcentaje de estudiantes de educación secundaria baja y alta que asisten a programas de educación vocacional (en porcentajes). América Latina y el Caribe. Años 2000-2020



Fuente de datos: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Base de datos del IEU, disponible en <https://on.unesco.org/3vnhYT5> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

Figura 7.4. Porcentaje de estudiantes de educación secundaria que asisten a programas de educación vocacional (en porcentajes). Países de América Latina y el Caribe. Circa 2015-2020



Nota: Para los años circa 2020 se utilizaron datos 2020, excepto para el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México y Uruguay (2019), y Antigua y Barbuda y Surinam (2018). Para los años circa 2015 se utilizaron datos del 2015, excepto para Paraguay (2016). Los datos de Curazao de 2015 se estimaron a partir de proyecciones lineales de años adyacentes.

Fuente de datos: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Base de datos del IEU, disponible en <https://on.unesco.org/3vnhYT5> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

Las principales políticas educativas entre 2000 y 2015

A comienzos del siglo XXI, los países de América Latina y el Caribe desarrollaron políticas de educación y formación técnica y profesional destinadas a mejorar la pertinencia de esta modalidad. Se desplegaron importantes reformas curriculares y estructurales de los sistemas educativos a nivel secundario y terciario, los que derivaron en la integración del enfoque por competencias en los marcos curriculares. Se flexibilizó y reorganizó el currículo, lo que permitió el desarrollo de competencias más generales (Fiszbein, Cosentino y Cumsille, 2016) y se readecuaron las ramas y especialidades existentes en función de las nuevas demandas productivas y cambios tecnológicos. Estas reformas tuvieron como propósito acortar las brechas

entre las habilidades académicas y socioemocionales de los jóvenes e instalar un sistema de aprendizaje a lo largo de la vida.

A su vez, se avanzó en el establecimiento de nuevos marcos institucionales y el fortalecimiento de algunos ya existentes. En Paraguay se creó el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL), en Argentina se promulgó una nueva Ley de Educación Técnico Profesional y en Antigua y Barbuda el Framework of the Strengthening of Technical and Vocational Education Project (STAVEP), por nombrar algunos ejemplos. Además, se crearon instancias de gestión de la EFTP (direcciones, departamentos, secretarías, subsecretarías y otras), orientadas a impulsar políticas y a abrir mayores oportunidades de participación multisectorial (comisiones triestamentales) en la conducción de los sistemas de EFTP.

En un marco de fortalecimiento de los vínculos con los sectores productivos, se impulsaron a su vez modelos de aprendizaje que buscaban acercar a los estudiantes y aprendices a las empresas. El desarrollo de dinámicas de alternancia, pasantías y prácticas profesionales se multiplicaron y se impulsaron programas destinados a promover la educación dual. Brasil, Costa Rica, México y Chile fueron algunos de los países que los implementaron.

En la misma línea, y con el propósito de fortalecer los itinerarios formativos, el vínculo entre la oferta formativa y las necesidades del mundo laboral, distintos países comenzaron a diseñar transformaciones institucionales que activaron el desarrollo de marcos de cualificaciones. Estos instrumentos, de carácter orientador y referencial, que permiten organizar y reconocer aprendizajes (OIT, 2020), fueron promovidos en países como Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, México, Panamá, Perú y República Dominicana. A nivel regional, se trabajó el Marco de Cualificaciones para la Educación Superior Centroamericana (MCECSCA), en el que participan Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. En el Caribe, el Caribbean Vocational Qualification representa un marco de cualificaciones que es un referente en la región (UNESCO, 2016c).

Otra de las políticas distintivas, y muy amplia a nivel regional, es la implementación de sistemas o mecanismos de certificación de competencias que se circunscriben en la macropolítica de la formación a lo largo de la vida y permiten evaluar y validar los conocimientos de los trabajadores para promover su inserción y competitividad en los diferentes roles profesionales.

Amplias iniciativas estuvieron destinadas a mejorar las condiciones de infraestructura y equipamiento de las instituciones de EFTP. Se implementaron programas de inversión en implementos pedagógicos, laboratorios, talleres e insumos necesarios para desarrollar el proceso de enseñanza y aprendizaje. También se implementaron políticas destinadas a acercar la EFTP a territorios con dificultades de acceso, como son las Unidades Móviles implementadas en México, las Aulas de Talleres Móviles en Argentina y las Aulas Móviles en Colombia, entre otras.

De manera complementaria, se desarrollaron incipientes políticas de fortalecimiento de docentes técnicos. Se amplió la oferta de cursos de actualización de saberes pedagógicos y específicos y se fomentaron planes de estudios orientados a la profesionalización de los docentes con títulos de base. No obstante,

a pesar de este despliegue, se ha identificado que el panorama de la formación inicial de la región es de escasa especialización. De manera excepcional, Uruguay y Cuba poseen formación especializada, y Argentina y Paraguay ofrecen programas de formación complementarios que entregan conocimientos pedagógicos y didácticos. Sin embargo, como señalan Sevilla y Arévalo (2020), la preparación específica de base en la región no es la regla.

Hacia el cierre de este ciclo, la región de América Latina y el Caribe comenzó a experimentar una de las transformaciones más relevantes: la gran expansión de las tasas de finalización de la educación secundaria ([capítulo 2](#)) y un aumento de la participación en la educación superior ([capítulo 5](#)). En UNESCO (2016c) se ha destacado que la educación superior técnica y profesional se ha expandido rápidamente, en especial en aquellos países con altas tasas de finalización de la educación secundaria y con un marco propio de educación técnica, como son los casos de Colombia, México, Brasil y Chile. En este marco, se aumentaron las ayudas financieras públicas en forma de becas, lo que posibilitó a amplios segmentos de jóvenes y adultos continuar sus estudios o acceder a un empleo.

Las tendencias de política 2015-2021

Como se ha señalado, hasta el 2014 las políticas estuvieron orientadas sobre todo a la instauración de un sistema de aprendizaje a lo largo de la vida y a mejorar las posibilidades de acceso de los jóvenes al mundo laboral. Hubo importantes avances en términos institucionales, sin embargo, y su consolidación continúa en el período de 2015 a 2021.

La expansión de la educación técnica superior y la persistencia de ciertas problemáticas conducen a que el período de 2015 a 2021 esté marcado por la propuesta de soluciones enfocadas a seguir fortaleciendo la gobernanza del sistema, asegurar las trayectorias educativas y disminuir las barreras de exclusión. Asimismo, a partir del 2015, con el lanzamiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los países de la región reformularon sus planes nacionales de desarrollo con una visión de largo plazo y asociaron el desarrollo del capital humano con los sistemas de EFTP. Los organismos subregionales han jugado un importante rol en la orientación de la EFTP hacia el desarrollo sostenible. La Comunidad del Caribe (CARICOM) aprobó su Plan Estratégico Comunitario (2015-2019), que define un marco para orientar a los Estados miembros en el desarrollo de las habilidades críticas necesarias

para atraer y mantener la creación de empleo decente, dado el imperativo de desarrollar una fuerza laboral altamente calificada. Por su parte, con la Declaración de Asunción, de 2018, el Mercosur impulsó un Plan Estratégico de Acción Social como un instrumento fundamental en el alcance de los objetivos de la Agenda 2030 en Sudamérica.

Al identificar las políticas específicas se reconoce que, en términos de gobernanza, se han desarrollado nuevas iniciativas tendientes a generar una agenda integrada de políticas en EFTP. Si bien, siguiendo a Sevilla (2017), la articulación entre los distintos niveles del subsistema técnico profesional ha sido impulsado solamente en Argentina, Uruguay y Brasil, con organismos autónomos encargados de coordinar las políticas públicas de educación secundaria y superior técnica, en este periodo en cuestión emergen nuevas iniciativas. Una de ellas es la Política Nacional de Formación Técnico Profesional chilena,² decretada en 2016, con un fuerte énfasis en el enfoque de derechos. Sus acciones persiguen el objetivo de mejorar la calidad de la formación técnico profesional, aumentar la competitividad y la innovación, apoyar las trayectorias laborales y educativas de manera integral, y mejorar la institucionalidad de la formación técnico profesional.

Otro caso ilustrativo es el Plan de Educación y Formación Técnico Profesional de Ecuador,³ creado en 2021. Su finalidad es llevar a cabo un trabajo coordinado entre las instituciones del Estado y el sector productivo para promover el talento humano. Para ello, se enfoca en mejorar la competitividad del país, desarrollar los territorios aprovechando sus potencialidades, y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos a través de su vinculación temprana con el mundo laboral o con la continuidad de estudios a nivel técnico y tecnológico. En Perú, la Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva (PNESTP)⁴ tiene como objetivo incrementar el acceso a la educación superior y técnico-productiva con igualdad de oportunidades para todos los peruanos. En este sentido, propone impulsar estrategias y mecanismos para el acceso estableciendo

trayectorias educativas flexibles y diversas que permitan a la población contar con mejor preparación para el trabajo, y continuar formándose a lo largo de la vida, de modo de contribuir al desarrollo sostenible y a la competitividad del país.

A lo reseñado, se suman políticas diseñadas para asegurar la calidad de la EFTP de nivel superior. Aun cuando en el ámbito de la educación media técnico profesional son escasas las políticas específicas de aseguramiento de la calidad (Sevilla, 2017), en la educación superior técnico profesional se observan ciertos progresos. En particular, en Perú, los institutos y escuelas superiores tecnológicas públicas y privadas, a partir del 2016, deben acceder a un licenciamiento que otorga el Ministerio de Educación; un proceso que, en el caso de las instituciones públicas, se focaliza también en la optimización de la oferta educativa.

En Ecuador, por su parte, a partir del 2018, el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CACES)⁵ comenzó a acreditar instituciones, poniendo el foco en aspectos propios de la EFTP. Utiliza como criterios de evaluación la formación práctica de los estudiantes, la relación de la institución con la producción de bienes y servicios, la experiencia profesional de los docentes y la producción de conocimiento y vinculación con el medio (Morales Aldean y Rodríguez Guzmán, 2019; Sevilla, 2020). El CACES es también responsable de acreditar a los institutos de EFTP en cuanto a su capacidad institucional en los ámbitos de infraestructura, docencia especializada, innovación tecnológica e investigación aplicada, para que puedan ofertar posgrados técnico-tecnológicos (Sevilla, 2020).

Las políticas de aseguramiento de la calidad han sido acompañadas por iniciativas de fortalecimiento institucional por parte del Estado. En el caso chileno, frente a la ausencia de oferta pública, en 2018 se instauraron los Centros de Formación Técnica Estatales. Esta política busca entregar una oferta alternativa a la privada, con el fin de incrementar las posibilidades de acceso y alinear los planes formativos con las necesidades productivas locales. En Ecuador se despliega una estrategia de mejoramiento de la infraestructura y equipamiento de las instituciones estatales, que se enmarca en el Proyecto de

² Véase la Política Nacional de Formación Técnico-Profesional, Ministerio de Educación de Chile, disponible en <https://on.unesco.org/3yckflN>.

³ Véase el Plan de Educación y Formación Técnico Profesional, Ministerio de Educación de Ecuador, disponible en <https://on.unesco.org/37Sj801>.

⁴ Véase la Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva, Ministerio de Educación del Perú, disponible en <https://on.unesco.org/3ORGqnd>.

⁵ Para mayor información, véase «Quiénes somos», Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, disponible en <https://on.unesco.org/3wfEBcv>.

Reconversión de la Educación Técnica y Tecnológica Superior.⁶

En paralelo, se han implementado estrategias destinadas a incrementar el interés y el conocimiento de la población joven y adulta. En este ámbito, se han desarrollado iniciativas que buscan entregar información y orientación respecto de la oferta EFTP. En Panamá, en 2015, se comenzó a implementar el Programa de Orientación Vocacional y Empleo (POE),⁷ que intenta propiciar y divulgar información oportuna sobre la tendencia ocupacional y demanda de habilidades para el trabajo a estudiantes de premedia y media de colegios particulares y públicos a nivel nacional, como parte de las estrategias para reducir la demanda insatisfecha de talento humano que sufre el país en algunas ocupaciones técnicas y profesionales.

En materia de inclusión, y en el marco de la Agenda 2030, algunos países de la región han adoptado compromisos orientados a atender a las poblaciones más desfavorecidas y vulnerables en la EFTP, al implementar iniciativas que buscan mejorar el acceso de poblaciones rurales, poblaciones indígenas, personas con diversidad funcional y población migrante. Tal es el

caso de las políticas recientes implementadas en Perú y Ecuador (véanse los **recuadros 7.1** y **7.2**).

En Chile, en materia de equidad e inclusión, se han desarrollado iniciativas focalizadas en la población migrante, infractores de la ley y personas en situación de discapacidad, a través del programa Fórmate para el Trabajo.⁸ Este proyecto, además de las líneas enunciadas, busca fortalecer trayectorias de egresados de la educación media técnico profesional (EMTP) y jóvenes vulnerables mediante capacitación complementaria, desarrollo de habilidades transversales e intermediación laboral. En Brasil se ha fortalecido el Programa de Acciones Inclusivas⁹ del Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), que tiene como objetivo incluir en los cursos de esa institución a personas con necesidades educativas especiales (discapacidades, comportamientos típicos y altas capacidades), ampliar el servicio a población indígena y brindar oportunidades para que las mujeres accedan a cursos estigmatizados para hombres y viceversa, ampliando así sus posibilidades de inserción y permanencia en el mercado laboral.

También en el marco de inclusión, algunos países de la región han adoptado compromisos en materia

⁶ Véase «Reporte de avance del Proyecto de Reconversión de la Educación Técnica y Tecnológica Superior», Gobierno por Resultados, disponible en <https://on.unesco.org/3KvkBXn>.

⁷ Véase el Programa de Orientación Vocacional y Empleo, Ministerio del Trabajo y Desarrollo Laboral de Panamá, disponible en <https://on.unesco.org/3MLsB81>.

⁸ Véase «Fórmate para el Trabajo», Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, disponible en <https://on.unesco.org/3PgOZZ7>.

⁹ «Programa SESI SENAI de Ações Inclusivas, PSAI», Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial, disponible en <https://on.unesco.org/3y8BmFe>.

Recuadro 7.1

Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva (PNESTP) de Perú

Esta política fue creada en 2020 y reconoce que la calidad de la educación superior y técnico-productiva es un factor estructural y que resulta necesario integrar los esfuerzos que ya han sido puestos en marcha en el país. Uno de sus objetivos centrales es mejorar el acceso equitativo y las trayectorias a través de la inclusión a la educación superior de poblaciones que históricamente han estado excluidas de este nivel de formación (Ministerio de Educación del Perú, 2020).

Para ello, propone acciones asociadas a factores que influyen al acceso y permanencia en la educación superior y técnico-productiva. Establece una línea que brinda información y promueve servicios

de orientación, desarrolla mecanismos para la identificación de competencias y promueve los servicios de apoyo al estudiante, incluyendo la provisión de financiamiento. Impulsa, además, el fortalecimiento de procesos formativos, docentes y de gestión institucional. Asimismo, busca fortalecer acciones de proyección social y el vínculo de las instituciones educativas con su entorno.

La PNESTP aborda la gobernanza del sistema, redefiniendo los roles de sus actores y tratando de establecer una ruta ordenada para el aseguramiento de la calidad en cada una de las alternativas formativas de la educación superior y técnico-productiva. Asimismo, asegura los recursos requeridos para impulsar la calidad y el desarrollo de la investigación e innovación, como infraestructura, equipamiento, profesionales especializados y de soporte, y tecnología, entre otros.

Recuadro 7.2**Plan de Educación y Formación Técnico Profesional de Ecuador**

El objetivo principal de este plan es fortalecer el sistema de educación y formación técnica profesional promoviendo oportunidades de adquisición de competencias integrales para impulsar el trabajo digno y el desarrollo social y productivo bajo una mirada interregional y plurinacional. Para ello, busca mejorar la pertinencia y la calidad de la educación y formación, potenciar el talento humano con competencias técnicas, tecnológicas, transversales y socioemocionales, y contar con un sistema de gobernanza institucionalizado de la EFTP articulado a

los distintos niveles y modalidades de formación del talento humano.

Esta iniciativa destaca por sus líneas de trabajo con nuevas tecnologías, la transición hacia economías ecológicas y sociedades sostenibles y al empleo y educación ciudadana. Pone especial énfasis en la implementación de una oferta de la EFTP con pertinencia social, productiva, territorial e intercultural y la creación de una cultura pedagógica de calidad para docentes y personas capacitadoras de la EFTP. Incluye, además, una línea específica orientada a la disminución de brechas de género, a las personas con diversidad funcional y a las desigualdades entre el mundo rural y el urbano.

de igualdad de género. En concreto, la Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regional de Género (CEPAL, 2017b) establece una serie de medidas para superar los principales obstáculos en los procesos de institucionalización de la igualdad de género y los derechos de las mujeres. De acuerdo con la síntesis de Muñoz (2020), los principales nudos críticos que trata de abordar la agenda son la segregación ocupacional del mercado laboral y los condicionantes a la elección de carrera o especialidad formativa en los que el género tiene una fuerte injerencia. También trabaja el rol de los actores educativos y la socialización de género como barrera y factor reproductor de un orden de género desigual.

Uno de los países que más ha avanzado en esta materia es Argentina. El Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) ha llevado a cabo una serie de acciones orientadas a mejorar la equidad de género en la EFTP en todos sus niveles, comenzando por la secundaria. Uno de los mecanismos es el Programa Federal,¹⁰ que, de manera gradual, implementa acciones destinadas a disminuir las brechas de género, modificar la «cultura masculina», los estereotipos, las prácticas pedagógicas y mejorar las condiciones de infraestructura para que sean accesibles y equitativas para toda la comunidad. Se desarrollan también acciones de difusión para incrementar la matrícula de mujeres en las escuelas secundarias técnicas y en los distintos centros de formación profesional y de nivel superior.

Ecuador, por su parte, a través del Plan de Educación y Formación Técnico Profesional, contempla estrategias para la reducción de las brechas de género. México también ha avanzado en esta materia, desarrollando un Modelo Institucional para la Igualdad de Género en el marco del Sistema Conalep. Este modelo busca eliminar todas las formas de discriminación y violencia mediante líneas de trabajo y protocolos de acción.

Este período se ha visto atravesado por la pandemia asociada a la COVID-19, que ha tenido profundos impactos en las experiencias educativas. Para atender algunas de las problemáticas derivadas de este contexto, los países han tenido que crear planes de contingencia. En ellos se destaca la priorización curricular y un grupo importante de países ha apoyado la educación a distancia mediante aplicaciones tecnológicas, aulas virtuales e iniciativas de televisión y radio educativa. En el caso del Caribe, se desarrollaron directrices regionales para las instituciones de EFTP y la implementación de las cualificaciones profesionales del Caribe (CVQ, Caribbean Vocational Qualification). Estas fueron desarrolladas a partir de una colaboración entre CANTA, la Secretaría de CARICOM y el Banco de Desarrollo del Caribe (CDB).

Un reciente estudio de la UNESCO (2021d) muestra algunas de estas experiencias, relevando los énfasis de los planes implementados en algunos países de la región. En este estudio se muestra que el Estado Plurinacional de Bolivia, dada la falta de condiciones técnicas y humanas para continuar la práctica docente, se anticipó al cierre escolar de los institutos técnicos, ya que las autoridades educativas desarrollaron programas para fortalecer las capacidades de los docentes en el

¹⁰ Véase «Programa Federal de Incorporación de mirada de género en la ETP, INET», Instituto Nacional de Educación Tecnológica, disponible en <https://on.unesco.org/3KzzCXV>.

ámbito de la enseñanza virtual. En Colombia la situación fue distinta, puesto que contaban con ciertas iniciativas previas a la pandemia, como Colombia Aprende, Aprender Digital¹¹ e incluso aplicaciones de celular, fueron habilitadas para generar espacios de aprendizaje, apoyo y facilitación de experiencias sobre los desafíos de la gestión educativa en el contexto de la COVID-19. Además, el gobierno habilitó un subsidio de la matrícula de las instituciones de educación superior públicas a través del Fondo Solidario para la Educación, con apoyo de gobiernos locales, que permitieron subsidiar a 661.000 estudiantes (UNESCO OREALC, 2021d).

Desafíos hacia el futuro

Significativos han sido los progresos de los países de América Latina y el Caribe en materia de EFTP. Se ha buscado avanzar en el fortalecimiento de marcos y normativas institucionales, en el desarrollo de modelos de gobernanza más adecuados, en el diálogo social y la pertinencia y calidad de la oferta formativa. En los últimos años, la Agenda 2030 ha promovido que la EFTP sea un pilar fundamental en el desarrollo de los proyectos de vida de las personas y la sostenibilidad de los países, poniendo especial atención en la inclusión y la equidad. Sin embargo, estos impulsos no lograron consolidarse.

Siguiendo los enunciados de Tikly (2013), hoy se requieren nuevas estrategias de desarrollo que logren articular políticas económicas y sociales transversales, promoviendo un amplio diálogo social y poniendo especial atención en las condiciones en las que se educa, en los modos en que se promueven las capacidades y libertades, y en los soportes dispuestos para la formación. Esto exige prestar especial atención a los mecanismos de exclusión, a las identidades locales y a la adquisición de capacidades. Si antes en los énfasis discursivos predominaba una visión centrada en el capital humano y en el desarrollo productivo, hoy el enfoque se basa en los derechos a la educación, el desarrollo de capacidades y la sostenibilidad.

Reconociendo que las alternativas para llevar a cabo estos propósitos pueden ser variadas, los pilares deben versar tanto sobre el fomento al empleo y al emprendimiento, como en la equidad e igualdad. Para ello, se debe promover una imagen favorable de EFTP en las comunidades, diversificar los mecanismos de acceso e información a los programas, mejorar la participación

y la gobernanza, incrementar el diálogo social, estimular la diversidad y calidad de las oportunidades de aprendizaje, avanzar en el reconocimiento de competencias, mejorar las políticas de desarrollo profesional del estudiantado y contar con sistemas de evaluación eficaces y adecuados, como parte de las estrategias que UNESCO (2015c) han propuesto.

Los países de América Latina y del Caribe han decidido sumarse a estos retos. Sin embargo, cada uno tiene problemáticas particulares que desafían el diseño y la implementación de las estrategias. La mala distribución de los ingresos, la desigualdad educativa que persiste a pesar de gozar de una mayor escolarización, los altos índices de empleo informal, una alta desocupación laboral femenina y altas tasas de desempleo juvenil (UNESCO, 2012) constituyen asuntos que toda la región debe afrontar. A ello se suma un marco institucional que históricamente ha mostrado una desconexión entre la formación educativa y las competencias requeridas por el mundo laboral (UNESCO, 2016c).

La emergencia sanitaria mundial provocada por la pandemia de la COVID-19 ha complejizado los desafíos que se presentaban a las políticas de la EFTP, y ha abierto nuevas interrogantes.

La agenda de la EFPT debe considerar varios desafíos como prioritarios para los próximos años. El primero se vincula a la persistencia e incremento de las desigualdades y de la segregación que experimentan distintos grupos sociales en América Latina y el Caribe. Esto hace necesario profundizar en políticas focalizadas que atiendan las realidades y necesidades de las mujeres, los grupos minoritarios y las personas con discapacidad o en situación de vulnerabilidad social. Extender las políticas existentes, reconocer desigualdades no identificadas e implementar nuevas políticas orientadas a disminuir las brechas y transversalizar los derechos y oportunidades debe constituir uno de los principales desafíos.

El segundo que se mantiene es el fortalecimiento de la oferta y demanda de la EFTP. Incrementar la información y los dispositivos de orientación vocacional y laboral, por un lado, permitirán que las personas puedan diseñar autónomamente sus trayectorias educativo-laborales. Junto a ello, se debe progresar en la pertinencia y adecuación de los programas formativos, el avance de la mejora de la calidad de los aprendizajes y el reconocimiento social de la educación y formación técnica y profesional. En tal sentido, las actuales demandas del mundo productivo

¹¹ Sitio web de Aprender Digital, disponible en <https://contenidos.colombiaaprende.edu.co/>.

y de los contextos exigen avanzar en el desarrollo de propuestas formativas que potencien la innovación, la empleabilidad, la sostenibilidad ciudadana y ecológica y las habilidades transversales.

Estos desafíos podrán afrontarse mediante el desarrollo de sistemas de EFTP que faciliten trayectorias formativas flexibles entre ofertas y niveles de cualificación, y reconozcan competencias laborales adquiridas en espacios no formales e informales. Si bien ha habido progresos en este ámbito, aún es necesario desarrollar e implementar instrumentos y mecanismos que favorezcan el establecimiento de estructuras ordenadas y articuladas de EFTP (como los catálogos nacionales y regionales, los marcos de cualificaciones, los sistemas de certificación de competencias y otros). De igual forma, es necesario diseñar políticas, planes nacionales y estrategias de EFTP con abordaje integral, considerando los lineamientos y prioridades establecidas en las demás políticas sectoriales y los planes de desarrollo de largo plazo actualmente vigentes. Multiplicar los mecanismos e instancias de diálogo social y mejorar los niveles de participación de los actores serán factores clave para transitar en esta dirección.

La pandemia expuso las falencias de los centros educativos en la disposición de tecnologías de información y comunicación, conectividad y capacidades pedagógicas para enfrentar la educación a distancia. Las dificultades que las instituciones tuvieron para implementar las actividades de aprendizaje demandan la implementación de políticas e iniciativas que mejoren las condiciones y capacidades internas que permitan una transformación digital en los centros educativos y en la formación. Esto debe acompañarse con el fortalecimiento de las competencias pedagógicas y técnicas del personal de la EFTP, así como también de sus condiciones de trabajo. Cabe señalar que este ámbito ha quedado relegado de las transformaciones de las últimas décadas, por lo que resulta necesario impulsar políticas eficaces a corto y mediano plazo.

Por último, toda política requiere de una evaluación y monitoreo de sus avances. Desde esta perspectiva, se requiere avanzar en un sistema de aseguramiento de la calidad y un modelo participativo de evaluación de las políticas. También en la investigación en el ámbito de la EFTP, con el propósito de fortalecer la gestión del conocimiento.

El financiamiento y la gobernanza de los sistemas educativos

El financiamiento educativo en el ODS 4-Educación 2030

El Marco de Acción para la Educación 2030 reconoce que el avance hacia el cumplimiento de las metas del ODS4 requiere de un incremento de la inversión educativa, con especial foco en aquellas dimensiones en las que se identifican los mayores rezagos y se manifiestan las inequidades más profundas. El marco destaca que, sin una mayor inversión, no es posible avanzar hacia una educación más inclusiva, equitativa y de calidad. Por ello, reconociendo las heterogeneidades y desafíos específicos de cada país y contexto, propone que los países asuman el compromiso de llevar el gasto público en educación a un umbral que alcanza al menos entre 4% y 6% del producto interno bruto o entre 15% y 20% del gasto público (UNESCO, 2015a).

La Declaración de Buenos Aires, emitida en el marco de la Reunión Regional de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe en 2017, indicaba también en su compromiso 19 la necesidad de mantener, optimizar y progresivamente incrementar el financiamiento para la educación (UNESCO OREALC, 2017a).

Ahora bien, tal como lo establece la Comisión Internacional sobre la Financiación de las Oportunidades para la Educación Mundial, no basta solo con incrementar el gasto. Existen al menos otras tres transformaciones en los gobiernos sobre las cuales es necesario avanzar de manera paralela para garantizar un mayor impacto: mejorar la eficiencia del gasto, promover la innovación y priorizar la inclusión (Comisión Internacional para el Financiamiento de Oportunidades Educativas Globales, 2016).

La crisis económica ocasionada por la pandemia de la COVID-19 ha complejizado el escenario: en un contexto de cierre masivo de escuelas, la implementación de medidas de educación remota y de gestión del retorno a la presencialidad ha demandado un incremento de recursos, al mismo tiempo que la contracción económica ([capítulo 1](#)) ha impactado las arcas de los distintos gobiernos (UNESCO OREALC y UNICEF, 2022).

Las Naciones Unidas han advertido que, para evitar

que la crisis actual de los aprendizajes se convierta en una catástrofe generacional, las autoridades nacionales y la comunidad internacional deben proteger el financiamiento de la educación a través de la movilización de recursos domésticos, preservar la participación de la educación como una prioridad en los presupuestos, reducir las ineficiencias que pueda tener el gasto en educación, y mejorar los mecanismos de coordinación y ayuda internacional (ONU, 2020b).

En el marco de la Reunión Mundial de Educación 2020, se emitió un documento extraordinario para considerar y analizar el impacto de la pandemia en la consecución del ODS 4. El documento reconoce que, como efecto de la crisis, los costos adicionales para lograr el ODS 4 se incrementaron en una tercera parte, al mismo tiempo que la tendencia creciente de la ayuda internacional dirigida a la educación corre el riesgo de detenerse o revertirse. Por ello, se advierte a los países que es necesario proteger el financiamiento educativo como prioridad, con el fin de contar con una financiación continuada que permita la recuperación (GEMR, 2020b).

En noviembre de 2021, a través de la Declaración de París, más de 40 Estados miembros de la UNESCO hicieron un llamado a los gobiernos a proteger la inversión educativa para hacer frente a las crisis y a las desigualdades educativas exacerbadas por la pandemia de la COVID-19. La Declaración recomendó como principales ejes para responder a la pandemia sostener los umbrales mínimos de financiamiento incorporados al Marco de Acción para la Educación 2030, asignar planes de estímulo educativos para sostener o recuperar la participación de estudiantes marginados, recuperar el aprendizaje y el bienestar socioemocional, así como desarrollar competencias para el empleo, y aumentar el volumen, la previsibilidad y la eficacia de la ayuda internacional a la educación.

Todos estos acuerdos ponen de manifiesto la relevancia que posee el monitoreo de los recursos asignados a la educación como una herramienta clave del avance hacia una educación inclusiva, equitativa y de calidad, así como para generar las condiciones que permitan ampliar las oportunidades educativas a lo largo de la vida. Si bien todas las fuentes de financiación, tanto

públicas como privadas, nacionales e internacionales, desempeñan un papel decisivo en la educación, los recursos de los gobiernos son la principal y más importante fuente de inversión educativa y, por tanto, el foco central del monitoreo.

La inversión educativa en las últimas dos décadas

En primer lugar, resulta relevante explorar las tendencias de financiamiento en la región de mediano plazo, tomando como marco los últimos veinte años. La **figura 8.1** presenta la evolución en América Latina y el Caribe de dos indicadores clave de esfuerzo financiero de los países por la educación, el gasto educativo como porcentaje del PIB y del gasto público total.

En la figura se reconocen tres periodos diferentes. El primero, de 2000 a 2004, fue un periodo de caída relativa de la inversión en educación, que coincide en los primeros años con una leve disminución del indicador de PIB per cápita y, a partir de 2003, con el inicio del ciclo económico expansivo de la región. Para 2004, la participación de la inversión educativa alcanzó, como

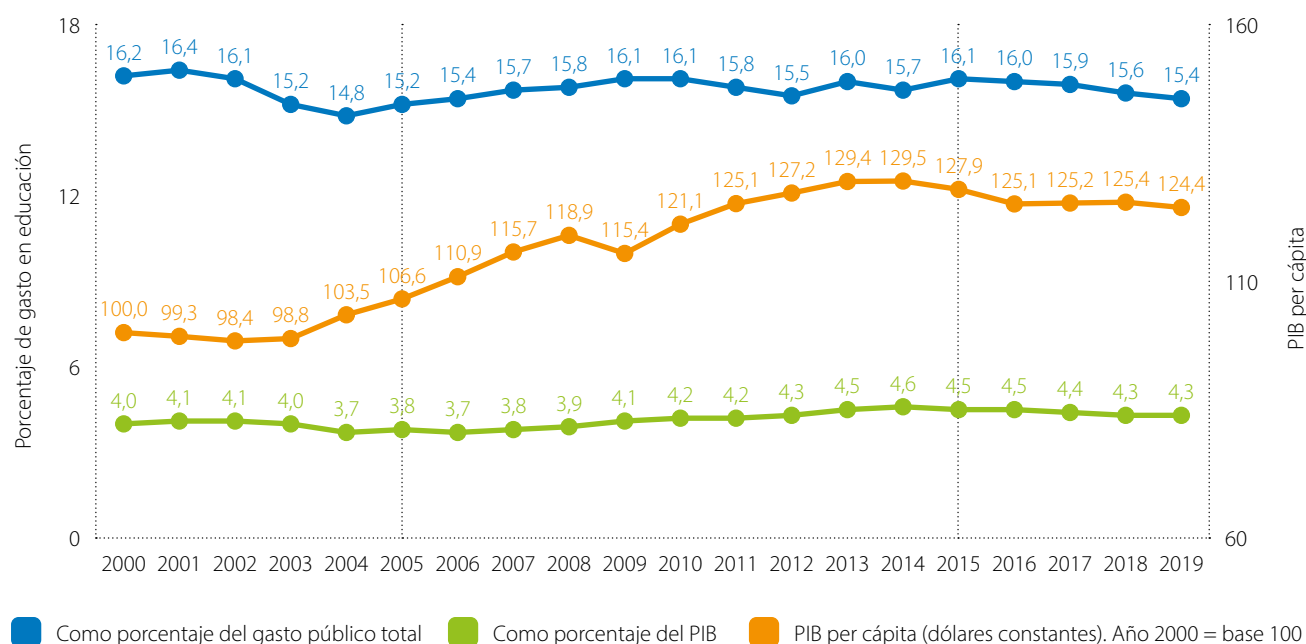
porcentaje del PIB y como porcentaje del gasto público total, el valor más bajo de las dos últimas décadas.

El periodo de 2005 a 2014 fue una década de expansión de las economías de la región, cuando el PIB per cápita promedio se incrementó en 25%. Durante estos años creció la inversión educativa en términos relativos (del 3,7% al 4,6% del PIB, y del 14,8% al 15,7% del gasto público total). Dentro del periodo, puede reconocerse una primera etapa de incremento de ambos indicadores (2004-2009) y una segunda etapa en que la inversión en educación creció en términos de PIB, pero no en relación al gasto público total.

Por último, el quinquenio de 2015 a 2019 estuvo marcado por una nueva caída del esfuerzo financiero por la educación. Al tiempo que se detuvo el crecimiento del PIB per cápita en los países, incluso con cierta tendencia al retroceso, también se detuvo y luego disminuyó el gasto educativo como porcentaje del PIB y del gasto público total.

La desagregación de datos para cada una de las subregiones (**figura 8.2**) muestra algunas

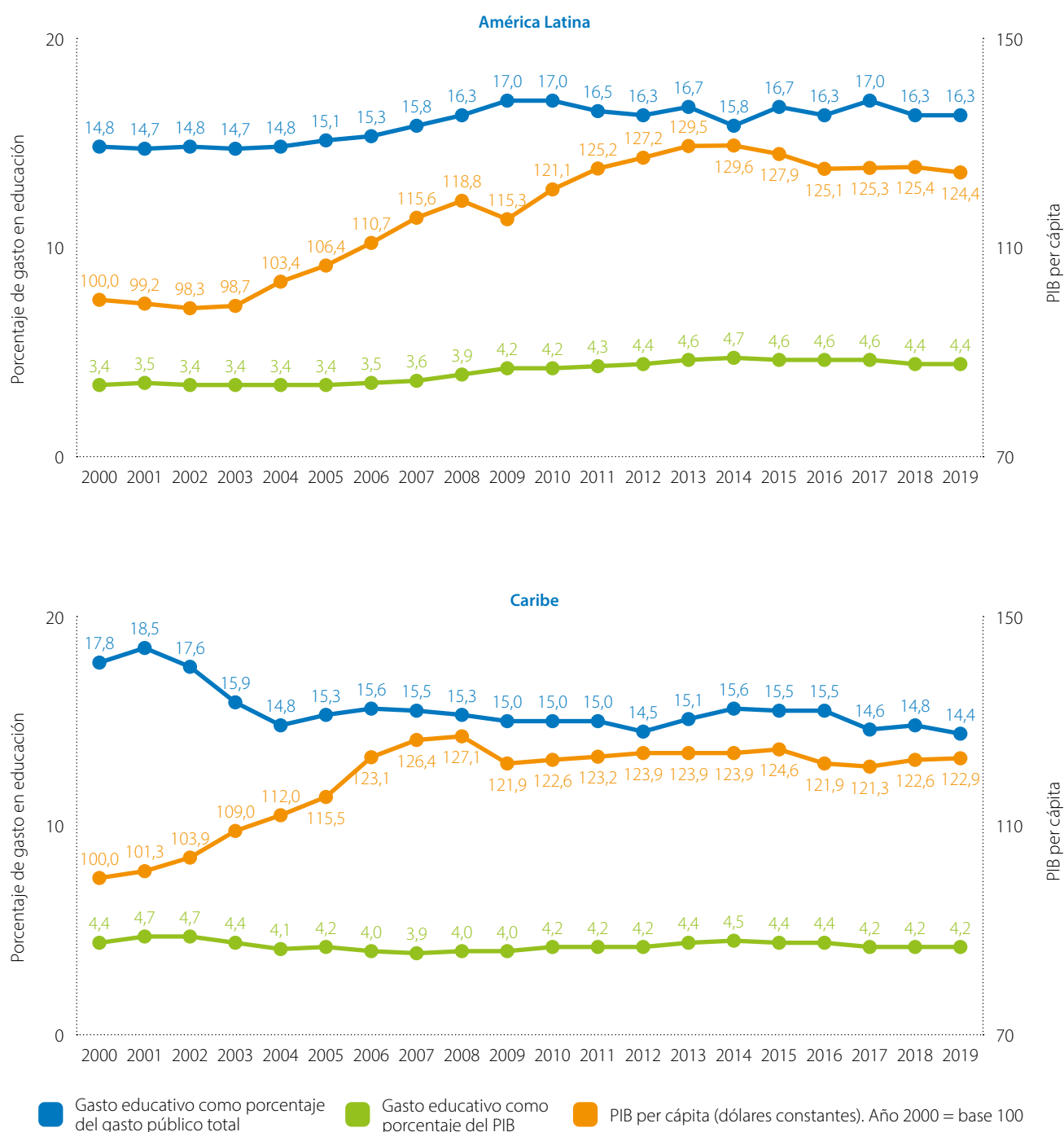
Figura 8.1. Gasto en educación como porcentaje del gasto público total (ODS 1.a.2) y como porcentaje del PIB (ODS 1.a.gdp) (en porcentajes), variación del PIB per cápita con base en el año 2000 (en base 100). Países de América Latina y el Caribe. Años 2000-2020



Nota: Para los promedios simples del gasto educativo como porcentaje del gasto público total se utilizaron datos de Antigua y Barbuda, Argentina, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Bermuda, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guyana, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Trinidad y Tobago, Uruguay. Para el gasto educativo como porcentaje del PIB se contó además con datos de Montserrat, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes Británicas y Anguila. Los datos faltantes de la serie se reemplazaron por proyecciones lineales de datos en años adyacentes. La estimación del PIB es para la región.

Fuentes de datos: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Base de datos del IEU, disponible en <https://on.unesco.org/3vnhYT5> (accedida el 1 de diciembre de 2021) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Bases de datos y publicaciones estadísticas, disponibles en <https://on.unesco.org/3yUvboL>.

Figura 8.2. Gasto en educación como porcentaje del gasto público total (ODS 1.a.2) y como porcentaje del PIB (ODS 1.a.gdp) (en porcentajes), variación del PBI per cápita con base en el año 2000 (en base 100). Países de América Latina y el Caribe. Años 2000-2020



Nota: Para los promedios simples del gasto educativo como porcentaje del gasto público total se utilizaron datos de Antigua y Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Bermuda, Granada, Guyana, Jamaica, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Trinidad y Tobago (Caribe), Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay (América Latina). Para el gasto educativo como porcentaje del PIB para las estimaciones del Caribe se contó además con datos de Montserrat, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes Británicas y Anguila. Los datos faltantes de la serie se reemplazaron por proyecciones lineales de datos en años adyacentes. La estimación del PIB es para cada región.

Fuentes de datos: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Base de datos del IEU, disponible en <https://on.unesco.org/3vnhYT5> (accedida el 1 de diciembre de 2021) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Bases de datos y publicaciones estadísticas, disponibles en <https://on.unesco.org/3yUvbol>.

particularidades. En el Caribe, la relación entre crecimiento económico y gasto educativo presenta un perfil diferente al comportamiento observado en América Latina. El inicio del período muestra niveles relativamente altos de esfuerzo financiero por la educación (el 18,5% del gasto público total y 4,7% del PIB en 2001), que cae frente al crecimiento económico del período de 2000 a 2006. Hacia 2008 se inició un ciclo de expansión del gasto educativo, sobre todo en relación con el PIB que llegó hasta 2014. En el último quinquenio se observa una caída de los indicadores de esfuerzo financiero, que en este caso fue más marcada para el indicador relativo al gasto público total.

En cambio, en América Latina el ciclo de expansión económica y el incremento del esfuerzo de financiamiento fueron simultáneos. En el caso del indicador relativo al PIB, esta serie tuvo una tendencia creciente hasta 2014 (pasó de 3,4% a 4,7% en diez años), luego de lo cual se mantuvo relativamente estable hasta 2017 y cayó en los últimos años del período. El indicador sobre gasto público total tuvo un

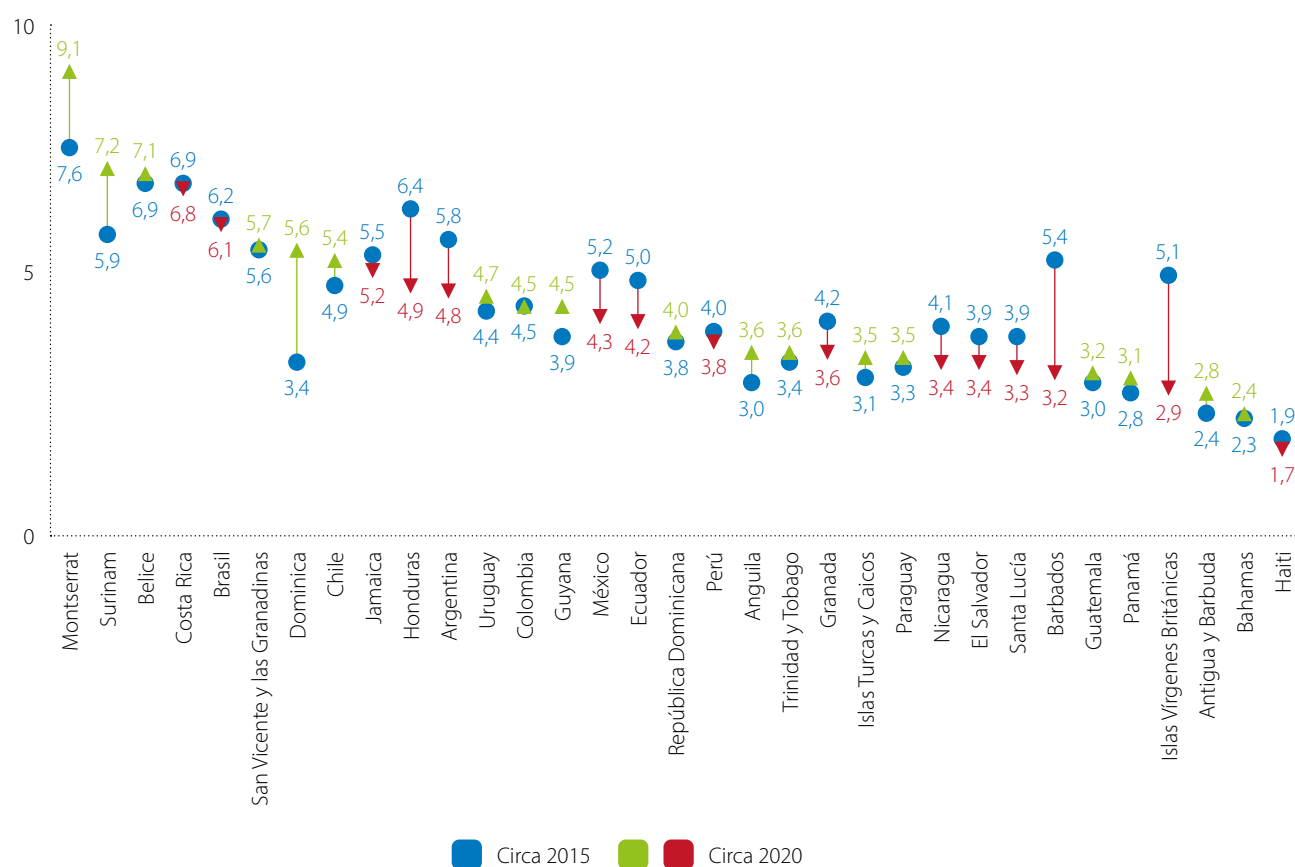
crecimiento sostenido hasta 2010, cuando comenzó una década de inestabilidad que terminó con cierta tendencia a la baja.

La inversión educativa desde el inicio de la Agenda ODS 4-Educación 2030

Al tener como referencia las dos décadas analizadas, el financiamiento de la educación durante el último quinquenio asume características similares en ambas regiones: son años de estabilidad o retroceso de los indicadores de esfuerzo financiero por la educación. Las economías no han crecido en estos últimos años, y el gasto en educación ha crecido a un ritmo menor en términos reales en relación a los quinquenios anteriores. Respecto del PIB, se observa un retroceso en ambas subregiones, y en particular en el Caribe también retrocede el esfuerzo financiero con respecto al gasto público total.

Este escenario contiene situaciones algo dispares entre países. En primer lugar, la **figura 8.3** presenta el indicador

Figura 8.3. Gasto en educación como porcentaje del PIB (ODS 1.a.gdp), por país (en porcentajes). Años 2015-2019



Nota: Para los años circa 2019 se utilizaron datos del 2019, excepto para Anguila, Brasil, Chile, Granada, Guyana, Haití, México, San Vicente y las Granadinas (2018). Para los años circa 2015 se utilizaron datos del 2015, excepto para Antigua y Barbuda (2016). Los datos de Montserrat, San Vicente y las Granadinas y Uruguay (2015) se estimaron a partir de proyecciones lineales de años adyacentes.

Fuente de datos: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Base de datos del IEU, disponible en <https://on.unesco.org/3vnhYT5> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

del gasto en educación como porcentaje del PIB. Las tendencias de los países en relación con este indicador se distribuyen de manera equilibrada: 18 países aumentan el gasto en educación y 15 lo disminuyen.

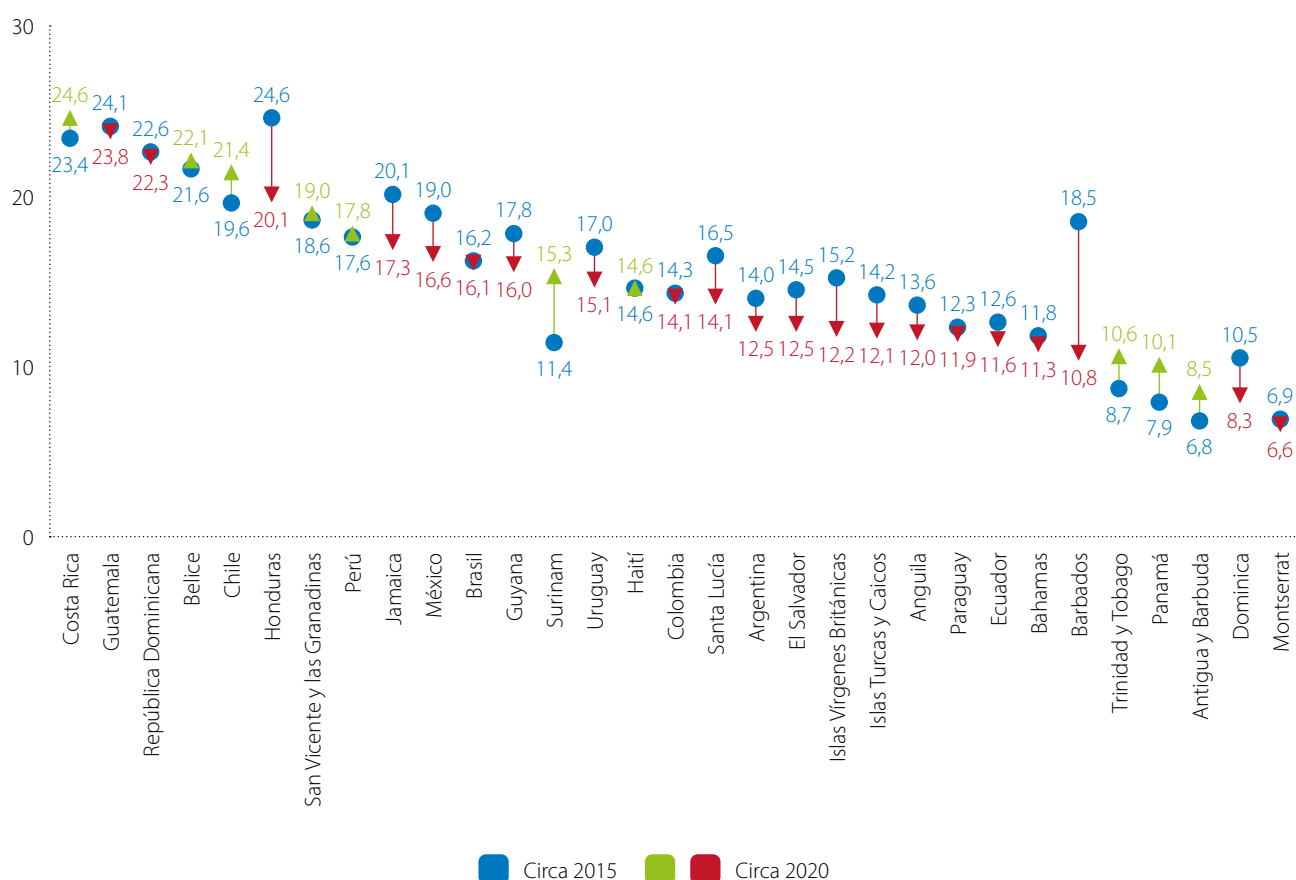
Además, se observa que las desigualdades entre los países se han incrementado en el período: la diferencia entre los diez países con mayor y menor nivel de inversión, en relación al PIB, era de 2,7 puntos en 2015 y de 3,3 en 2019. Es decir, durante el último quinquenio se ha incrementado la distancia entre los países que destinan más recursos a educación respecto de aquellos que menos lo hacen.

En segundo lugar, la **figura 8.4** analiza las tendencias en el gasto educativo como porcentaje del gasto público total. En este indicador también se observa un escenario heterogéneo y con profundas desigualdades entre países, aunque en este caso se destaca que la mayoría de los países muestra una tendencia a la baja. Cinco de

los seis países que más proporción de recursos públicos asignan a educación son centroamericanos.

Para complementar el análisis de estos indicadores, cabe preguntarse cuánto ha variado en términos reales la cantidad de recursos con los que cada país financia a su sistema educativo, es decir, en qué medida ha habido cambios en el monto total de recursos asignados al sector. Para ello, en la **figura 8.5** se analizan las variaciones porcentuales del gasto en educación, expresado en valores constantes, entre 2015 y 2019. En promedio, los países han invertido 10% más de recursos en educación en 2019 en relación con el 2015; sin embargo, las variaciones entre países han sido muy marcadas. Es particularmente preocupante reconocer que en cinco países de la región con información disponible (México, Ecuador, Bermuda, Argentina y Barbados) la caída de la inversión educativa durante 2015 y 2019 fue de más del 10% en términos constantes.

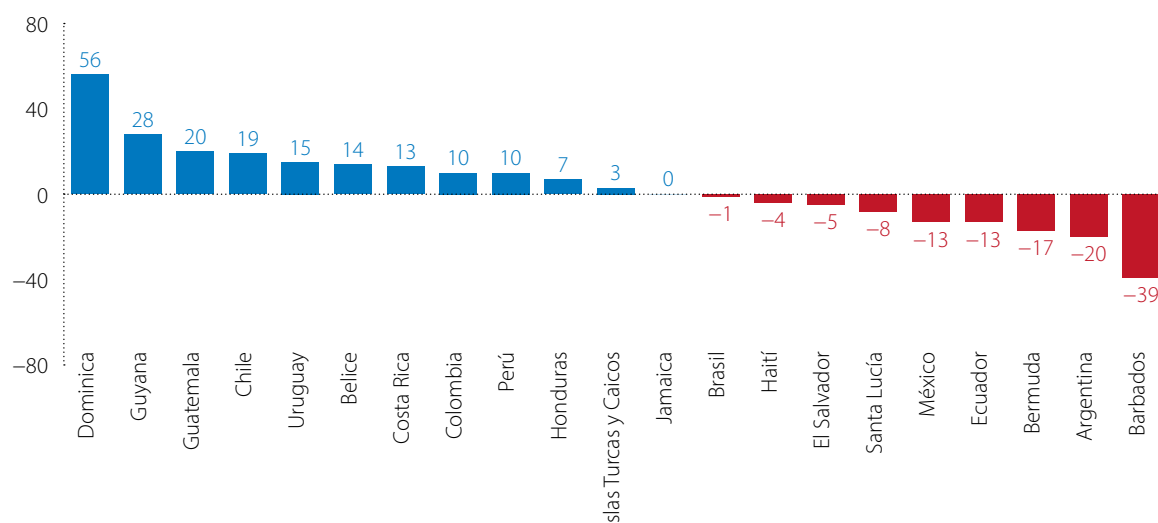
Figura 8.4. Gasto en educación como porcentaje del gasto público total (ODS 1.a.2), por país (en porcentajes). Años 2015-2019



Nota: Para los años circa 2019 se utilizaron datos del 2019, excepto para Brasil, Chile, Guyana, Haití, México y San Vicente y las Granadinas (2018). Para los años circa 2015 se utilizaron datos del 2015, excepto para San Vicente y las Granadinas (2014) y Antigua y Barbuda (2016). Los datos de Santa Lucía (2015) se estimaron a partir de proyecciones lineales de años adyacentes.

Fuente de datos: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Base de datos del IEU, disponible en <https://on.unesco.org/3vnhYT5> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

Figura 8.5. Variación porcentual del gasto en educación en dólares constantes PPP (en puntos porcentuales). Años 2015-2019



Nota: Para los años circa 2019 se utilizaron datos del 2019, excepto para Brasil, Chile, Guyana, Haití, Honduras, Islas Turcas y Caicos y México (2018), y Bermuda (2017). Para los años circa 2015 se utilizaron los años 2015, excepto para Bermuda (2014). Los valores de Barbados y Uruguay (2015) se estimaron a partir de proyecciones lineales de años adyacentes.

Fuente de datos: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Base de datos del IEU, disponible en <https://on.unesco.org/3vnhYT5> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

Como ha sido mencionado, el Marco de Acción para la Educación 2030 establece unos umbrales mínimos recomendados de financiamiento público de la educación, expresados como porcentaje del PIB o del gasto público total. La **figura 8.6** posiciona a los países en función de estos dos indicadores, resaltando las zonas que indican el cumplimiento de estos umbrales mínimos.

De los 31 países con información disponible, para el 2015 se identifican 10 países que no alcanzan ninguno de estos valores mínimos de financiamiento. En su gran mayoría, países del Caribe o de Centroamérica. Para el 2019, de estos 10 países solo uno superó el límite de financiamiento recomendado por el Marco de Acción para la Educación 2030: Dominica incrementó el gasto público como porcentaje del PIB de 3,4% a 5,6%. Al mismo tiempo, tres países —todos de la región Caribe— retrocedieron en los niveles de financiamiento alcanzados, dando como resultado 12 países que no alcanzaban los valores sugeridos.

La asignación de recursos en la educación

En términos del financiamiento de la educación, es relevante monitorear no solo el total de la inversión educativa de los países, sino también el modo en que se utilizan estos recursos. Si bien esta es una dimensión de análisis que en parte excede el abordaje cuantitativo basado en indicadores comparables, es

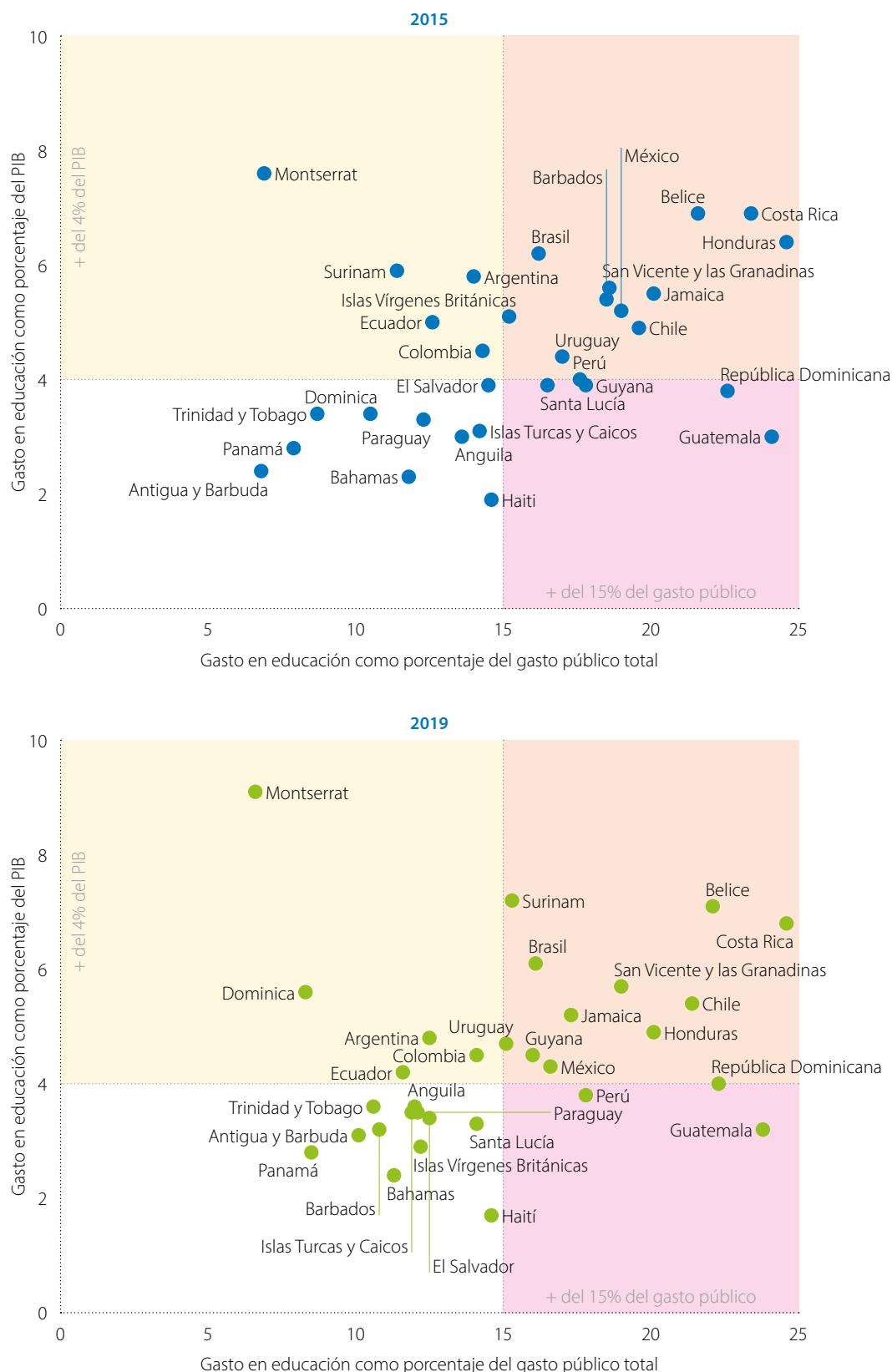
posible incorporar algunas miradas que contribuyen a comprender este aspecto del financiamiento.

Una de ellas tiene que ver con la distribución de los recursos entre niveles educativos. Una manera de hacerlo es a través del gasto educativo por alumno (indicador ODS 4.5.4), que considera el total de recursos asignado al nivel en relación a la matrícula a la que se destinan. De esta manera, es posible reconocer las prioridades de inversión en los países, y cuáles niveles quedan más relegados en el acceso a recursos. En este análisis se pone en foco la distribución de recursos entre la educación preprimaria, primaria y secundaria.

Cada triángulo de la **figura 8.7** muestra en qué medida el gasto educativo está equilibrado entre niveles educativos, en relación al tamaño en cantidad de alumnos. Cuanto más se asemeja la forma a un triángulo equilátero, mayor equilibrio hay entre niveles educativos, mientras que los vértices más alejados pueden indicar situaciones como mayores costos implicados en el nivel.

Salvo excepciones, la distribución de recursos entre niveles no ha variado en el período: las líneas azules (correspondientes a 2015) y rojas (2020) coinciden casi en su totalidad en cada representación. Esto quiere decir que en los casos en que hubo mayor expansión de matrícula en preprimaria y secundaria —como fue

Figura 8.6. Gasto en educación como porcentaje del PIB (ODS 1.a.gdp) y como porcentaje del gasto público total (ODS 1.a.2), por país (en porcentajes). Años 2015 y 2019



Nota: Para los años circa 2019 se utilizaron datos del 2019, excepto para Brasil, Chile, Guyana, Haití, México y San Vicente y las Granadinas (2018), y Anguila para el gasto como porcentaje del PIB (2018). Para los años circa 2015 se utilizaron datos del 2015, excepto para Antigua y Barbuda (2016). Los datos del 2015 de San Vicente y las Granadinas se estimaron a partir de proyecciones lineales de años adyacentes, y para gasto como porcentaje del PIB de 2015 para Montserrat, Santa Lucía y Uruguay.

Fuente de datos: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Base de datos del IEU, disponible en <https://on.unesco.org/3vnhYT5> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

Recuadro 8.1**El financiamiento educativo y la pandemia de la COVID-19**

La irrupción de la pandemia ha generado una crisis de financiamiento inédita en educación. Los presupuestos públicos se encuentran tensionados por la disminución de la actividad económica y la necesidad de atender necesidades urgentes en ámbitos como la salud, el empleo y la protección social (UNESCO OREALC y UNICEF, 2022).

La información preliminar que se dispone sobre algunos países de la región permite una primera aproximación al impacto en el financiamiento educativo. En el conjunto de once países con información del 2020, el gasto educativo como porcentaje del PIB se incrementó de 4,3% a 4,6% (base de datos del IEU; actualización de septiembre de 2021). Es esperable que esta tendencia también se observe a futuro en otros países, ya que es un comportamiento propio de la coyuntura. En general, en los primeros años de una crisis, el PIB tiende a reducirse de manera más acelerada que el gasto educativo, ya que este incluye componentes estructurales que lo hacen menos flexible en el corto plazo, como los salarios docentes. Por ello, es importante monitorear la evolución futura del indicador una vez que se supere la crisis sanitaria.

Por otro lado, en lo que respecta a la participación sobre el gasto público total, el escenario es

más heterogéneo: trece países han reducido la participación del gasto en educación en relación al gasto total entre 2019 y 2020, en promedio este retroceso fue del 15,5% al 14,3%. En otros nueve países, por el contrario, la participación se ha incrementado, en promedio, de 12,4% a 14,1%, una mejora de 1,7 puntos (base de datos del IEU; actualización de septiembre de 2021). En 2020, la cantidad de países por debajo de los umbrales mínimos sugeridos por el Marco de Acción para la Educación 2030 se incrementó a 14, considerando solo los países con información.

Una encuesta de UNESCO, UNICEF, la OCDE y el Banco Mundial, implementada a inicios del 2021, revela que el 42% de los países informa que estaban previendo un incremento en el gasto público en educación para ese año, y el aumento se enfocaría principalmente en aumentar los gastos corrientes. Se reportaba allí una previsión de aumento de recursos en alimentación escolar, en transferencias de efectivo condicionadas y otro tipo de apoyo a los estudiantes, como becas o subsidios (UNESCO OREALC y UNICEF, 2022).

Los países enfrentan en los próximos años el desafío de ampliar el esfuerzo financiero en educación, incrementar la magnitud de los recursos invertidos y generar estrategias más eficientes de gasto, condición indispensable para poder implementar las acciones que permitan revertir los impactos más profundos de la pandemia y acelerar los procesos de mejora.

analizado en el capítulo 2—, el nivel de gasto en cada nivel parece haber acompañado esa expansión.

Por otro lado, es interesante reconocer las diferentes prioridades de asignación de recursos entre países. Por ejemplo, en algunos casos la educación preprimaria recibe —en función de la cantidad de estudiantes del nivel— menor proporción de fondos que la educación primaria y secundaria. Esto puede estar asociado con la participación del sector privado en la oferta del nivel: en este conjunto de países, en promedio el 45,3% de la matrícula en preprimaria asistía a instituciones privadas, valor muy superior al 24,9% en primaria y 24,5% en secundaria, según los últimos datos disponibles.¹ En

cambio, en otros casos parece existir cierta priorización de la asignación de recursos en esta etapa educativa, como en Ecuador, Guatemala o Chile.

Otro aspecto relevante de la composición del gasto refiere a la clasificación por objeto, que permite comprender las principales asignaciones del gasto y si ha habido cambios estructurales en el período analizado.

La **figura 8.9** presenta esta información para la última década por nivel educativo. Para el 2019, puede observarse que la distribución del gasto por objeto es, en el promedio de los países, similar entre niveles educativos. Hay mayor peso de gastos de capital en educación terciaria, y también una mayor proporción de recursos a gastos corrientes no destinados a salario en educación preprimaria y terciaria.

¹ Información obtenida de la base de datos del IEU (actualización de setiembre de 2021).

Figura 8.7. Gasto educativo por alumno como porcentaje del PIB per cápita (ODS 4.5.4), por nivel educativo (en porcentajes). Años 2015-2020



Nota: Para los años circa 2019 se utilizaron datos del 2019, excepto para Chile e Islas Turcas y Caicos (2018), Santa Lucía en preprimaria (2020) y México en primaria y secundaria (2018). Para los años circa 2015 de se utilizaron datos del 2015, excepto para Paraguay y Uruguay (2016) y para Barbados en primaria (2016). Los valores 2015 para Monserrat, para Islas Turcas y Caicos en preprimaria, y para Barbados en secundaria (2015) se estimaron a partir de proyecciones lineales de años adyacentes.

Fuente de datos: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Base de datos del IEU, disponible en <https://on.unesco.org/3vnhYT5> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

En la evolución de la serie de tiempo, se reconocen algunos cambios de sentido que se manifiestan en el último quinquenio en relación al período anterior. En el período 2010-2014 se visualiza un incremento de la participación de los gastos de capital en todos los niveles educativos, con variaciones cercanas a los dos puntos porcentuales. En cambio, el último quinquenio está signado por una reducción sistemática de la asignación de fondos a gastos de capital, en

proporciones mucho mayores. Por ello, en la mayoría de los casos los valores de 2018 y 2019 son los más bajos del período.

En proporción inversa, en la composición interna del gasto educativo hay un incremento de la participación de gastos corrientes no vinculados con el pago de salarios, en educación preprimaria, primaria y secundaria. Esta aumenta de manera sostenida durante

Recuadro 8.2**El monitoreo del gasto educativo de los hogares**

Si bien los Estados nacionales asumen la mayor parte de los costos asociados al sostenimiento de la actividad educativa, las familias constituyen un actor relevante al momento de analizar los recursos invertidos en el sector. Por este motivo, tener información sobre el volumen y características de esta inversión es clave para el monitoreo del financiamiento educativo.

Los hogares destinan parte de sus ingresos al sostenimiento de la asistencia escolar. De manera más generalizada, lo hacen en los aspectos más básicos, como vestimentas, útiles y materiales escolares, pero también muchos invierten en aranceles para la educación privada o en actividades educativas extraprogramáticas, entre otros.

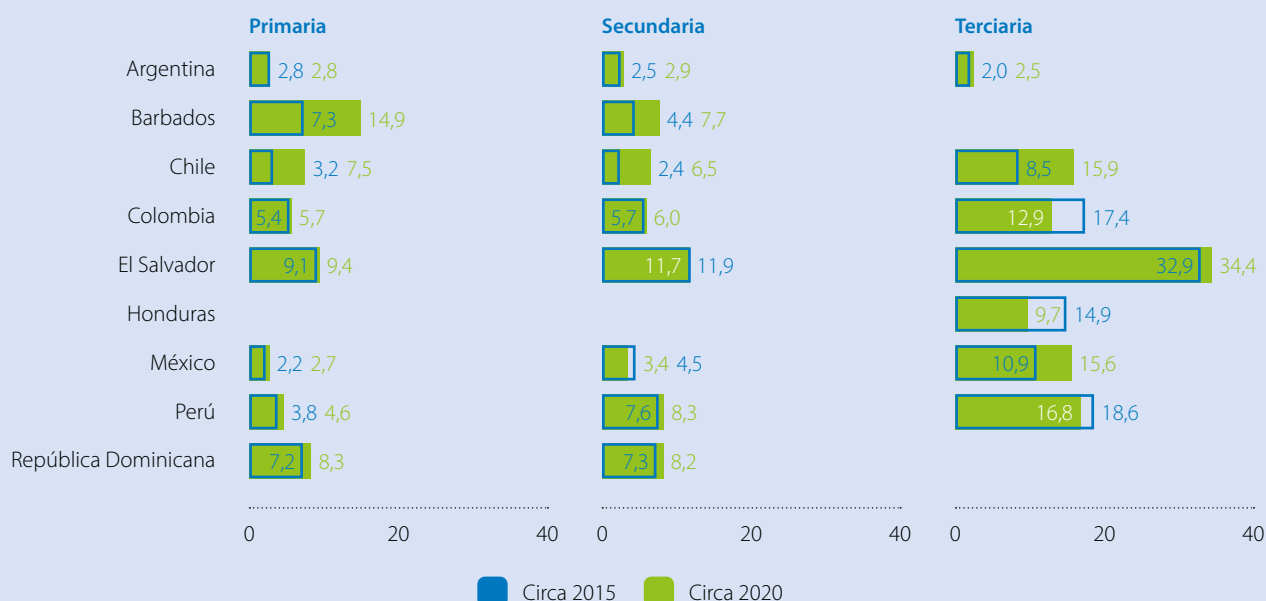
En este sentido, la magnitud de los recursos que las familias destinan a la educación depende de ciertas condiciones estructurales, de las cuales la más importante es el nivel de participación y el modo en el que el Estado invierte. En la medida en que el Estado garantiza la existencia de ofertas educativas de acceso gratuito, y lleva adelante políticas de distribución de recursos educativos, se democratizan

las oportunidades de acceso, en particular en la educación obligatoria.

Por el contrario, cuanto mayor es la inversión educativa que los hogares deben hacer para garantizar la asistencia escolar, es posible que se manifiesten mayores desigualdades. En el caso de la educación superior, esta relación entre participación del Estado y de los hogares es más compleja, ya que una fuerte participación estatal con bajos niveles de cobertura en el nivel puede devenir en una inversión regresiva, al beneficiar sobre todo a los sectores sociales de mayor poder adquisitivo, que son quienes acceden de manera más generalizada a este nivel educativo.

La disponibilidad de información comparable para la inversión de los hogares en educación es limitada en la región. Como muestra la **figura 8.8**, solo ocho países cuentan con datos suficientes para analizar la evolución de este gasto en el último quinquenio. Esta es un área donde se hace necesario incrementar las capacidades de monitoreo regional, ampliando la cantidad de países que reportan esta información, y mejorando la calidad de los datos, para así poder contribuir al conocimiento de la medida en que se logran garantizar las condiciones para democratizar las oportunidades de acceso.

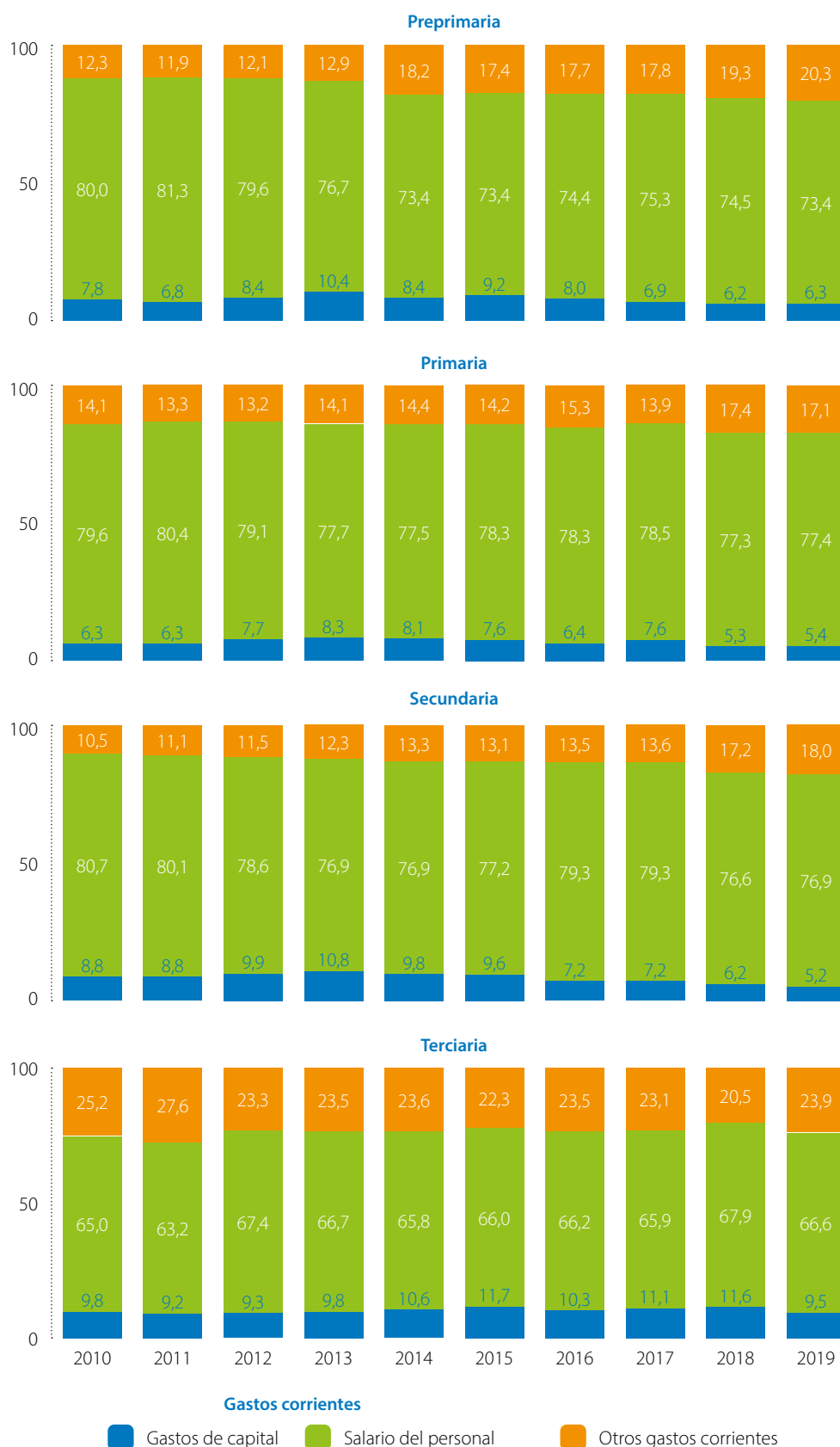
Figura 8.8. Gasto de los hogares en educación como porcentaje del PIB per cápita, por nivel educativo (en porcentajes). Años 2015-2020



Nota: Para los datos circa 2019 se utilizaron datos del 2019, excepto para Chile y México (2018) y Colombia (2017). Para los datos circa 2019 de terciaria de El Salvador y Perú, se utilizaron datos del 2017. Para los datos circa 2015 se utilizaron datos del 2014. Los valores de 2015 de Barbados en primaria y secundaria, y los de Perú en terciaria, se estimaron a partir de proyecciones lineales de años adyacentes.

Fuente de datos: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Base de datos del IEU, disponible en <https://on.unesco.org/3vnhYT5>.

Figura 8.9. Porcentaje de gasto educativo en instituciones públicas por objeto, por nivel educativo (en porcentajes). Países de América Latina y el Caribe. Años 2010-2019



Nota: Los valores son promedios simples de los países con información disponible para el período: Argentina, Barbados, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Islas Turcas y Caicos, Jamaica, México, Montserrat, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Uruguay. Los datos faltantes de la serie se reemplazaron por proyecciones lineales de datos en años adyacentes.

Fuente de datos: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Base de datos del IEU, disponible en <https://on.unesco.org/3vnhYT5> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

Recuadro 8.3**Mecanismos de financiamiento educativo que promueven la equidad**

Entre los principios centrales de la Agenda 2030 están la reducción de las desigualdades y la promoción de la equidad, que se expresan en el principio de «no dejar a nadie atrás». El ODS 4 se hace eco de estos desafíos y aboga por garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad para todos. En esta línea, el marco de monitoreo del ODS 4 incluyó en su meta 5, referente a la equidad, un indicador temático (indicador ODS 4.5.3) que tiene por finalidad captar la existencia de mecanismos de financiación de la educación para reasignar recursos a las poblaciones desfavorecidas.*

Este indicador no cuenta en la actualidad con una metodología para su cálculo y reporte. Un documento de política reciente del Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo propone un marco de cuatro categorías de políticas y programas de financiación que pueden mejorar la equidad en la educación: i) mecanismos globales de financiación a los gobiernos locales o a las escuelas para cubrir salarios y necesidades operativas; ii) subvenciones concedidas a las escuelas en zonas desfavorecidas o que tienen alumnos desfavorecidos para financiar acciones de desarrollo; iii) políticas y programas educativos que ofrezcan recursos directamente a los alumnos y sus familias, como exenciones de derechos de matrícula, becas y transferencias en especie; y iv) políticas sociales más amplias también dirigidas a los alumnos desfavorecidos y sus familias, como transferencias en efectivo no condicionadas y condicionadas con un componente educativo (GEMR, 2021).

Los países de América Latina y el Caribe cuentan con mecanismos dentro de estas categorías de análisis y algunos de ellos se han modificado en el período reciente de vigencia de la Agenda ODS 4-Educación 2030. En este recuadro se revisan algunos ejemplos.

Dentro de los mecanismos globales de distribución de recursos a los niveles de gobierno locales, un referente en la región es el Fondo de Mantenimiento

y Desarrollo de la Educación Básica y de Valoración de los Profesionales de la Educación (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, FUNDEB) de Brasil. Este fondo, vigente desde 2007, está conformado por un aporte de recursos de los tres niveles de gobierno: central, estados y municipios; que se redistribuyen, bajo ciertos parámetros, para reducir las desigualdades entre municipios. El Estado central aporta recursos adicionales para complementar los recursos de los fondos de los estados que no alcanzan un nivel mínimo de gasto por alumno. En 2020, el FUNDEB fue renovado y se le otorgó un carácter permanente. Además, se estableció un incremento del aporte del Estado central, lo que da al mecanismo un mayor poder de compensación.

En la mayoría de los países de la región, los recursos financieros para contrataciones docentes y el pago de salarios no se distribuyen a las escuelas, sino que se administran en alguna instancia central, ya sea nacional o subnacional. En ese sentido, los mecanismos de asignación de docentes y los criterios para su retribución que incorporan objetivos de equidad también pueden considerarse dentro de estos mecanismos de financiamiento. El caso de Perú es uno de estos ejemplos: en 2013, la Ley de Reforma Magisterial estableció un sistema de remuneraciones basado en una escala magisterial de ocho escalafones con una serie de asignaciones adicionales para los docentes que se desempeñan en condiciones difíciles. En particular, la ley normó asignaciones adicionales para los docentes que se desempeñan en zonas rurales, zonas de frontera e instituciones educativas unidocentes, bilingües y multigrados. En 2017 se incorporó una asignación mensual para profesores que se desempeñan en un conjunto de distritos de alta vulnerabilidad, y se estableció un incentivo adicional a los contemplados en la reforma para los docentes que se desempeñan en zonas rurales o de frontera.

Una excepción a la administración central de la planilla docente es el caso de Chile, que cuenta con un mecanismo de asignación de recursos a las escuelas mediante un sistema de subvención por alumno, vigente desde la década de 1980. En el caso de las escuelas privadas, estas reciben de manera directa los recursos y contratan a los docentes. El monto de la subvención varía por nivel educativo, modalidad y tipo de jornada, y también se otorga una subvención mayor a las escuelas de zonas rurales. En 2008, se

* Para más información sobre casos nacionales de financiamiento educativo, puede consultarse BID (2020a), SITEAL, UNESCO e IIPE (2020) y Rezende (2020).

incluyó un mecanismo adicional de financiamiento para alumnos en condición de vulnerabilidad socioeconómica, denominado *subvención escolar preferencial* (SEP). Los establecimientos educacionales reciben estos recursos adicionales por la asistencia de cada alumno en condición de vulnerabilidad social, y un monto adicional por la concentración de alumnos en esa condición. La condición de vulnerabilidad fue definida para aquellos estudiantes pertenecientes al 40% de los hogares de menores ingresos. En 2015, la Ley de Inclusión amplió el beneficio de la SEP a los alumnos que pertenecen a hogares que se encuentren en el 80% de menores recursos, aunque con montos diferenciales según el tramo de vulnerabilidad.

Por último, otro de los mecanismos ampliamente usado en la región es el de las transferencias de ingreso a las familias, que incluye en algunos casos una condicionalidad de educación. Los países de América Latina fueron pioneros en la implementación de estos programas desde la década de 1990. Con la irrupción de la pandemia de la COVID-19 en 2020, estos programas tuvieron un crecimiento

importante a raíz de su inclusión en los planes nacionales de respuesta (Rubio y otros, 2020). Si bien el principal objetivo de los programas recientes ha sido compensar la pérdida de ingresos familiares durante la crisis, algunas iniciativas han tenido un componente educativo explícito. El portal Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe de la CEPAL muestra diferentes experiencias en este sentido. El Bono Familia del Estado Plurinacional de Bolivia se creó con el fin de contribuir en la alimentación de los hijos de las familias de escasos recursos que no tendrían desayuno escolar durante la cuarentena. En Colombia se incrementaron pagos al programa Jóvenes en Acción, que apoya a los jóvenes en condición de pobreza y vulnerabilidad para que puedan continuar sus estudios técnicos, tecnológicos y profesionales. Por su parte, Jamaica incluyó transferencias específicas para apoyar el regreso a la escuela para los estudiantes que forman parte del Programme of Advancement Through Health and Education (Para más información, puede consultarse <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/index.php>).

el período de 2015 a 2019. Este comportamiento se manifiesta con mayor intensidad en secundaria, donde los gastos de capital se ven más afectados.

La gobernanza de los sistemas educativos: Tendencias de política 2000-2015

En la Declaración de Buenos Aires se estableció un triple compromiso, que propone: i) fortalecer y modernizar la institucionalidad y gobernabilidad de los sistemas educativos de nuestros países, de manera que promuevan el buen uso de los recursos y la transparencia, y que fortalezcan la participación de todos los actores involucrados en todos los niveles del sistema educativo; ii) velar por el fortalecimiento de la educación pública de calidad como garantía para la construcción de la democracia y de sociedades más justas y asumir la perspectiva del aprendizaje a lo largo de toda la vida como principio organizador de la educación; y iii) mantener, optimizar y progresivamente incrementar el financiamiento para la educación en los países, de acuerdo al contexto nacional, en línea con los derechos económicos, sociales y culturales de las ciudadanías.

El cumplimiento del ODS 4 requiere combinar condiciones de financiamiento público adecuadas con potentes capacidades de gobierno para lograr traducir

esos recursos en acciones consistentes y sistémicas. La gobernanza es un eje central que articula los múltiples desafíos presentados en este informe: sin capacidades estatales de gobierno legítimo y democrático de los sistemas educativos, la mayor parte de las políticas educativas resultan inviables o insostenibles. En este capítulo se presentan algunas de las tendencias recientes en la región y los desafíos abiertos en materia de capacidades estatales de gobierno de la educación.

Una de las tendencias dominantes en la gestión de los sistemas educativos de la región ha sido el impulso hacia distintos modelos de descentralización educativa desde la década de los noventa en adelante. Entre 1992 y 1995, países federales como México, Argentina y Brasil implementaron políticas de transferencia de la gestión de las escuelas a sus estados federales, y en los años ochenta Chile inició la municipalización de la educación. Otros países delegaron en distintos niveles de gobierno la gestión de las escuelas, como Colombia en las Entidades Territoriales Certificadas, Perú o el Estado Plurinacional de Bolivia en los departamentos o Belice a nivel de redes de centros educativos.

Si bien muchos países de menor población mantuvieron estructuras de gestión centralizadas, los países más poblados hicieron fuertes apuestas

a la descentralización en niveles subnacionales de gobierno. Este proceso fue parte de una tendencia general hacia la descentralización de la gestión pública como un mecanismo de devolución de capacidades a los gobiernos locales en busca de mayor eficiencia en el gasto público y una rendición más directa de responsabilidades (Eaton, 2004). Sin embargo, la descentralización en muchos casos generó mayores dosis de fragmentación sistémica e impuso nuevos desafíos de coordinación ante la amenaza de una mayor desigualdad en los recursos y resultados educativos (Bellei y otros, 2019).

Ante estos desafíos, la década del 2000 vio emerger nuevos procesos de recentralización de la gestión pública en América Latina (Falleti, 2010; Dickovick, 2011). Esto no implicó necesariamente la transferencia de escuelas otra vez al nivel central, sino que se expresó en nuevas lógicas de gobierno con un fortalecimiento de las políticas de regulación, financiamiento e incentivos desde el nivel central. Algunas de las políticas mencionadas en los distintos capítulos de este informe fueron parte de este proceso de recentralización, como por ejemplo los grandes programas compensatorios, las reformas curriculares y la creación de agencias nacionales de evaluación de la calidad educativa.

También emergieron agencias públicas con mayor capacidad de coordinación o control sistémico. Por ejemplo, Brasil creó en 2011 la Secretaría de Articulación de los Sistemas de Enseñanza, Argentina hizo obligatorias las resoluciones de su Consejo Federal de Educación en 2006, Perú impulsó la Oficina de Coordinación Regional y Chile desarrolló la Superintendencia de la Educación para controlar el uso de los recursos en las escuelas y municipios.

Esta tendencia hacia la centralización se dio en paralelo a una ampliación de los actores que participan de los procesos de toma de decisiones, lo cual no significa un retorno al escenario anterior, sino una reestructuración de los sistemas educativos de la región. América Latina y el Caribe no escapan a una tendencia global hacia modalidades de gobernanza en las que intervienen empresas del sector privado que tienen escuelas y que venden servicios a las escuelas; sindicatos con gran poder de negociación de las condiciones de trabajo de los docentes y con una duración de sus liderazgos que excede a la de los ministros de Educación; organismos multilaterales, organizaciones sociales y nuevos centros de estudio (*think tanks*) que interactúan en nuevos ecosistemas de influencia de las políticas. La economía política de las reformas educativas ha ganado en

complejidad en un contexto en que participan distintos actores, intereses y niveles de gobierno (UNESCO, 2021c).

Las tendencias de política de 2015 a 2021

Las tendencias en la gobernanza de los sistemas educativos son un tema que no ha recibido suficiente atención en la investigación educativa en la región. Una primera mirada surge de la perspectiva de los expertos consultados en la encuesta, que indican el bajo peso que esta dimensión del gobierno de la educación ha tenido, pese a su relevancia, en la agenda pública en años recientes.

Durante el período de 2015 a 2021, la gestión de los sistemas educativos no fue un eje principal de cambios. Los procesos más importantes de descentralización se dieron en la mayoría de los países años atrás y las discusiones sobre qué nivel de gobierno debe gestionar las escuelas quedaron en un segundo plano. Algunos países, sin embargo, avanzaron en nuevos procesos de reconfiguración de su organización de gobierno de los sistemas educativos. Uno de los casos más destacados fue el de Chile, que luego de varias décadas de gestión municipal de la educación pública, dio un paso progresivo hacia un nuevo esquema de gobierno, que busca situar decisiones en una nueva institucionalidad intermedia de administración, manteniendo un sistema descentralizado (ver [recuadro 8.5](#)).

La posibilidad de abrir procesos de mayor participación y consensos amplios se expresó también en algunos países con consejos nacionales de educación que tienen un importante protagonismo en la agenda de políticas, como Perú o Chile. En Brasil, el Conselho Nacional de Educação tuvo un rol importante para articular políticas en medio de la pandemia. Países como Bahamas (2018), Islas Vírgenes Británicas (2020) y Argentina (2020) pusieron en marcha sus propios consejos nacionales de expertos en educación en los años recientes.

La gestión de los sistemas educativos también incluye la educación de gestión privada. Esta temática fue señalada en la encuesta a expertos como la menos relevante en la agenda de políticas educativas entre todas las consultadas. En la región subsiste un considerable vacío en la regulación y organización del sector privado de la educación, que adquiere formas históricas consolidadas en cada país y no parece ser un tema de debate reciente (Wolff, González y Navarro, 2002).

Recuadro 8.4**Resultados de la encuesta con especialistas**

En la encuesta con especialistas en políticas educativas de la región (véase el Anexo metodológico, p. 216) se consultó sobre la relevancia otorgada a distintas dimensiones del gobierno de la educación a nivel nacional en cada país (figura 8.10). En primer lugar, se consultó por las tendencias en el financiamiento educativo, la equidad distributiva y la eficiencia en la asignación de los recursos (véase el apartado anterior, «La gobernanza de los sistemas educativos»). Sobre esta temática, el 62% de las respuestas indica que no ha sido un tema relevante o que no ha tenido acciones destacadas. Apenas 16% de los encuestados señaló que durante el período de 2015 a 2021 había sido una temática con políticas relevantes.

El tema claramente menos relevante en la agenda de políticas —incluyendo todas las respuestas del cuestionario con expertos— fue el referido a las acciones dirigidas al sector privado de la educación en cada uno de los países. Apenas el 9% de los encuestados indicó que habían existido acciones relevantes en esta temática, mientras que el 65%

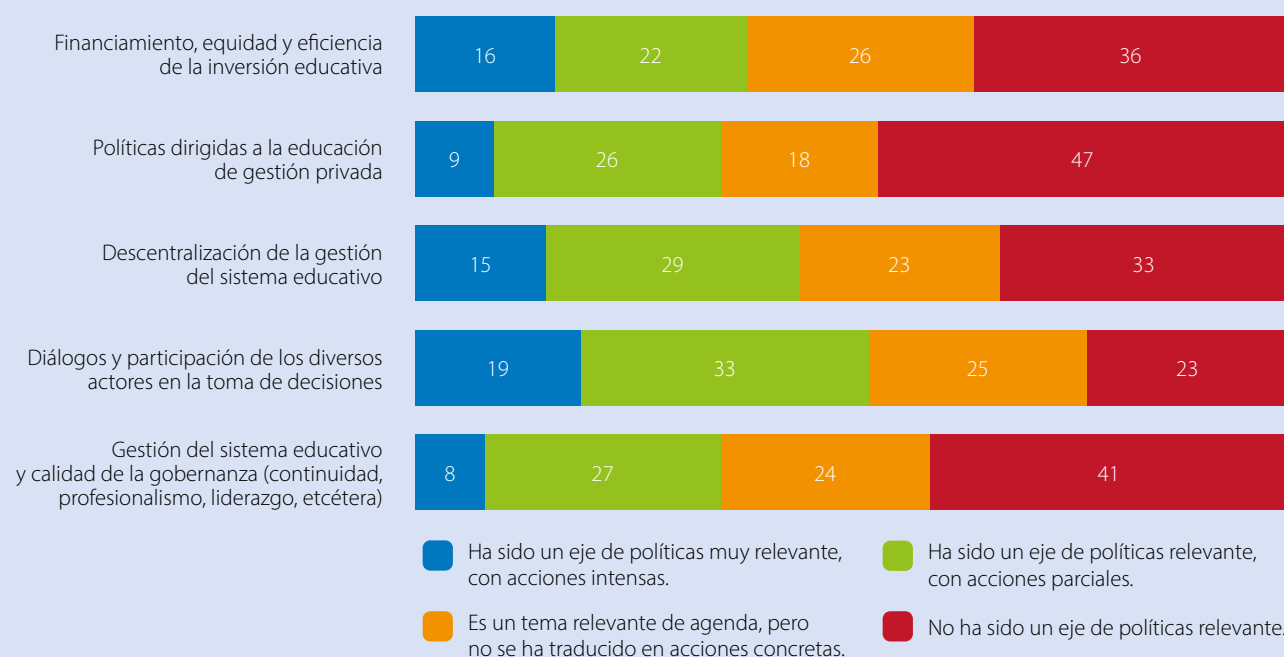
señaló que no había sido un tema relevante o no había tenido acciones concretas.

La siguiente pregunta indagó en los procesos de descentralización de la gestión de los sistemas educativos: quizás como reflejo de políticas que ocurrieron en su mayoría antes del período consultado, el 56% de los especialistas indicó que esta no había sido una temática clave de acciones, mientras que apenas el 15% indicó que fue un eje relevante con acciones concretas.

Luego, se consultó por los diálogos y la participación de diversos actores en los procesos de toma de decisiones, buscando indagar en la manera en que se generan consensos en torno a las políticas educativas. Las respuestas estuvieron equilibradas: 48% de los especialistas señaló la ausencia de protagonismo de esta dimensión o su muy baja relevancia y 52% indicó que la participación de los diversos actores en la toma de decisiones tenía una relevancia parcial o era muy importante en la agenda pública de los países de la región.

Por último, la consulta exploró sobre la calidad de la gobernanza y las políticas dirigidas al fortalecimiento de las capacidades estatales de gestión de los

Figura 8.10. Relevancia de los ejes de política por tema de acuerdo a los especialistas en los países de la región (en porcentajes de respuestas por categoría de relevancia)



Fuente de datos: UNESCO OREALC. Encuesta de consulta a expertos para el Informe Regional de Monitoreo ODS 4-Educación 2030.

sistemas educativos. La amplia mayoría de los expertos indicaron que esta no fue una temática priorizada en la agenda de política educativa en sus países (41%) o no tuvo acciones relevantes (24%).

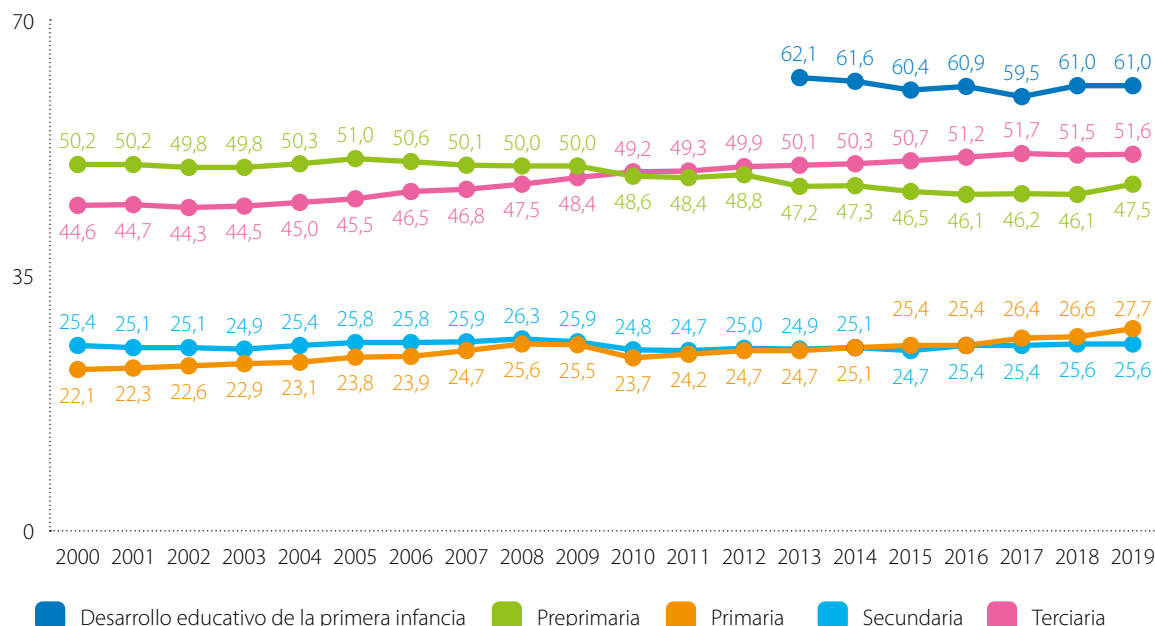
Solo el 8% de los especialistas indicó que la calidad de la gobernanza había sido un eje relevante de acciones en el período de 2015 a 2021.

Cabe resaltar que la educación de gestión privada tiene un espacio muy dispar en los sistemas educativos de la región: mientras en los casos de Haití y Chile abarca a más del 50% de los estudiantes, en México no llega al 10%. Por otro lado, la proporción de la matrícula que asiste a escuelas privadas ha tendido a crecer en la región durante las últimas dos décadas (Elacqua, Iribarren y Santos, 2018) (**figura 8.11**). En el nivel primario, en promedio, se observa una tendencia clara de aumento de la proporción de alumnos que asiste a escuelas privadas, la que aumentó del 22,1% al 25,4% entre 2000 y 2015, llegando hasta el 27,7% en 2019. En los niveles preprimario y secundario la proporción de matrícula que asiste a la educación de gestión privada

se ha mantenido estable. Sin embargo, dado que ambos niveles se encuentran en plena expansión de alumnos, esto indica que también ha habido un aumento de la educación de gestión privada en estos niveles. Es muy probable que la mayor incorporación de alumnos nuevos —provenientes de sectores tradicionalmente excluidos— asista a la escuela pública y que en paralelo haya un pasaje de sectores medios y altos a la educación privada.

Este proceso de privatización por vía de la elección de la escuela ha sido dispar en los países de la región y se ha visto acompañado de otras dinámicas paralelas. En algunos países como Colombia y Brasil, la privatización

Figura 8.11. Porcentaje de matrícula en educación privada, por nivel (en porcentajes). Países de América Latina y el Caribe. Años 2000-2020



Nota: Los valores son promedios simples de los países con información disponible para el período. Se utilizaron datos de Antigua y Barbuda, Argentina, Chile, Costa Rica, Dominica, El Salvador, Guatemala, Islas Caimán, Islas Vírgenes Británicas, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela para todos los niveles educativos, y también de los siguientes países: Anguila (preprimaria, primaria), Bahamas (preprimaria, primaria, secundaria), Barbados (preprimaria, primaria, secundaria), Belice (preprimaria, primaria, secundaria), el Estado Plurinacional de Bolivia (preprimaria, primaria, secundaria), Brasil (DEPI, primaria, secundaria), Colombia (preprimaria, primaria, secundaria), Ecuador (preprimaria, primaria, secundaria), Granada (preprimaria, primaria, secundaria), Islas Turcas y Caicos (preprimaria, primaria, secundaria), Montserrat (preprimaria, primaria), Puerto Rico (DEPI), República Dominicana (preprimaria), San Vicente y las Granadinas (primaria), Santa Lucía (DEPI, preprimaria, primaria), Surinam (preprimaria, primaria, secundaria) y Trinidad y Tobago (preprimaria). Los datos faltantes de la serie se reemplazaron por proyecciones lineales de datos en años adyacentes.

Fuente de datos: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Base de datos del IEU, disponible en <https://on.unesco.org/3vnhYT5> (accedida el 1 de diciembre de 2021).

Recuadro 8.5**Nueva Educación Pública de Chile**

El proyecto de Nueva Educación Pública (Bellei, 2018) tiene por objetivo generar una nueva institucionalidad en la gestión de la educación pública en Chile, que durante las últimas cuatro décadas tuvo como principal administrador a los municipios. Desde entonces, y bajo el entendido de que los municipios en el país tienen una gran diversidad y disparidad en sus capacidades y recursos, surgió la necesidad de crear una nueva forma de organizar y administrar la educación pública, en un proyecto que fue ampliamente conocido como *desmunicipalización*.

En este contexto, el proyecto de Nueva Educación Pública tiene por objetivo concentrar la administración de varios municipios, con el fin de aprovechar economías de escala y crear las capacidades de administración a nivel local en una institución de giro único que se ha denominado Servicio Local de Educación. De este modo, se proyecta pasar de los 345 municipios que administraban la educación pública a un total de 70 Servicios Locales de Educación. Dada la envergadura de este traspaso, se ha establecido una gradualidad, por lo que en la actualidad hay once servicios locales de educación en funcionamiento, mientras que, para el 2025, la migración a este nuevo sistema debería ser completa.

se combina con nuevas alianzas entre el sector público y privado y con la descentralización del sistema educativo. En países como Perú, Jamaica y República Dominicana, el fenómeno está basado en la expansión de escuelas privadas de bajo costo con baja regulación (Verger, Moschetti y Fontdevila, 2017).

La aparición de actores no estatales en la escena educativa es una característica central de los años recientes. Como es posible apreciar en el reporte global de monitoreo de educación (GEM) 2021 (UNESCO, 2021c), la presencia de estos actores cruza todo el sistema, en términos de provisión, gobernanza, regulación y financiamiento. Estas nuevas dinámicas, más complejas y cambiantes, pueden generar mayores procesos de participación; nuevas demandas externas a los gobiernos, como los movimientos sociales que se organizan en torno a temas educacionales; y potenciales nuevas desigualdades a partir de las distintas capacidades de participación de los actores privados según recursos de la población.

Con la pandemia, las tendencias hacia la privatización del sistema educativo y la participación de actores no estatales parecen haberse incrementado. En muchos países de la región las escuelas de gestión privada tuvieron más presión y autonomía para retomar las clases presenciales que las escuelas de gestión pública. Esto pudo haber generado nuevos procesos de pasaje al sector privado, que se podrán constatar en las estadísticas de los próximos años. Podríamos estar experimentando entonces una nueva forma de «privatización por desastre» (Verger, Moschetti y Fontdevila, 2017), bajo el entendido de que los sistemas

públicos y privados han respondido de distinto modo frente a la pandemia. La más clara muestra de esta tendencia en la región se da a partir de la virtualización de la educación, que hizo emerger una amplia gama de ofertas de servicios educativos de oferentes privados, en un sendero que podría implicar la mercantilización del derecho a la educación (Williamson y Hogan, 2020).

Otro capítulo relevante del gobierno de la educación ha sido la generación de grandes acuerdos programáticos que expresan una visión de largo plazo del planeamiento de la educación. Siguiendo el relevamiento que presenta el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE UNESCO),² se pueden encontrar distintos documentos estratégicos elaborados con la participación de diversos actores para definir un rumbo educativo con metas específicas (tabla 8.1). Estos instrumentos cumplen distintas funciones en cada contexto. Hay algunos que son ordinarios, es decir, que están previstos —como prototipo, de manera quinquenal— y son parte del esquema regular de planificación, como en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia (Ministerio de Educación del Estado Plurinacional de Bolivia, 2017). Por otra parte, algunos planes sectoriales son instrumentos nuevos, como el caso de Argentina (Ministerio de Educación y Deportes de la Nación, 2021), o buscan tener una mirada a más largo plazo con una perspectiva participativa, como es el caso del plan decenal de República Dominicana.

² Sitio web de Planipolis, UNESCO, disponible en <https://planipolis.iiep.unesco.org>.

Tabla 8.1. Planes educativos nacionales del quinquenio 2015-2020, por país

País	Regulación
Argentina	Plan Estratégico Nacional 2016-2021 «Argentina Enseña y Aprende»
Bahamas	Education policies declared by political parties and articulated in the National Development Plan (2016)
Estado Plurinacional de Bolivia	Plan Sectorial de Desarrollo Integral de Educación para el Vivir el Bien 2016-2020
Ecuador	Tercer Plan Nacional 2017-2020; Cuarto Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021
Honduras	Plan Estratégico Institucional 2014-2018. Orientado a resultados con enfoque de valor público
Paraguay	Plan Nacional de Educación 2024
Perú	Plan Estratégico Sectorial Multianual de Educación 2016-2021
República Dominicana	Plan Estratégico del Ministerio de Educación 2017-2020; Plan Decenal de Educación 2008-2018
San Cristóbal y Nieves	The way forward for Skills Development in Saint Kitts and Nevis; Education for All: Embracing Change, Securing the Future. 2017-2021 Education Sector Plan

Fuente: Autores.

La planificación de la educación también se ha expresado en la coordinación regional de ciertas iniciativas (IEU, 2021c). Dos casos destacados corresponden al del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), como proceso incipiente de gobernanza regional, y la Estrategia de Desarrollo de Recursos Humanos (DRH) de CARICOM.

Un aspecto saliente en el área de la gobernanza de los sistemas educativos ha sido el desarrollo de los Sistemas de Información y Gestión Educativa (SIGED). Estudios recientes encontraron importantes avances en el desarrollo y articulación de los SIGED (Acevedo y otros, 2021). Por ejemplo, los estados de Pernambuco y Espírito Santo en Brasil lograron desarrollar un sistema de carga de datos digitales que sirve para la toma de decisiones educativas, generando mayor eficiencia y equidad en el uso de los recursos (Cavalcanti y Elacqua, 2018). En esta línea, algunos países avanzaron en el desarrollo de Sistemas de Alerta Temprana (SAT) para prevenir el abandono escolar a partir del uso de datos de los SIGED (ver [recuadro 2.8](#)). En El Salvador, la mejora del monitoreo del ausentismo escolar sirvió para reducir

significativamente el abandono escolar en menos de dos años (Ministerio de Educación de El Salvador, 2016).

El uso de la información también es importante para combatir la corrupción y aumentar la eficiencia mediante la transparencia y la rendición de cuentas. Un estudio reciente identificó siete experiencias de uso de indicadores educativos con esta finalidad: Mejora tu Escuela (México), Ficha Escolar (Guatemala), Sistema de Análisis de Indicadores Educativos y Alerta Temprana (República Dominicana), Índice Sintético de Calidad Educativa (Colombia), Semáforo Escuela (Perú), EDU-Q Card (Perú) y Reportes de Escuela en Jujuy (Argentina) (Brito, 2019).

Estas iniciativas de los SIGED y los modelos de rendición de cuentas, junto con otras relevadas en este informe, marcan las posibilidades que las nuevas tecnologías ofrecen al gobierno de la educación. La combinación de estrategias que generen procesos sistémicos con capacidad de cobertura universal, mirada estratégica y datos fehacientes para la toma de decisiones, puede contribuir a la modernización de la gestión pública.

Recuadro 8.6**SICA y DRH, experiencias de integración regional**

SICA parte del diagnóstico de que no hay alternativa a la integración, y que, como los problemas, las soluciones deben ser regionales. SICA es un acuerdo amplio, que considera, entre otras dimensiones, la educativa, a través de la Secretaría General de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (SG-CECC). Los países integrantes de SICA son: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana. Los ocho países del SICA articulan acuerdos y marcos comunes de relevamientos de información educativa para el seguimiento de diversos compromisos internacionales. Durante la pandemia, la CECC elaboró un plan de contingencia para coordinar

las distintas lecciones de los países de la región, desarrollando estrategias de adecuación al cumplimiento del ODS 4.

La Estrategia de Desarrollo de Recursos Humanos (DRH) es una iniciativa que se ha traducido en la propuesta de un marco de cualificaciones, común y reconocida en todo el CARICOM, lo que comprende: Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Montserrat, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago. Esta iniciativa está alineada con el ODS 4 al propender a una educación inclusiva e igualitaria de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos. Considera diez niveles que permiten a las personas, los proveedores de educación y formación, las empresas y otros, entender y comparar las cualificaciones obtenidas en los países de la región.

Desafíos hacia el futuro

El desarrollo de capacidades estatales para el planeamiento educativo y la gestión de los recursos públicos es una de las áreas centrales de trabajo de la UNESCO (IIEP, 2012). El desarrollo de capacidades se entiende como el proceso en el cual las personas, las organizaciones y la sociedad en su conjunto pueden crear, fortalecer, adaptar y sostener acciones relevantes con capacidad estratégica (Hite y Grauwe, 2009).

Algunos estudios previos han sistematizado las capacidades que tienen más impacto en la calidad de las políticas públicas. Weaver y Rockman (2015) destacan algunos rasgos centrales: establecer y mantener prioridades; centrarse en los recursos más eficaces; innovar cuando las políticas anteriores han fallado; ser capaces de imponerles las pérdidas a los grupos más poderosos y representar los intereses no organizados; coordinar objetivos contradictorios para darles coherencia; y asegurar la estabilidad de las políticas para lograr que tengan efecto.

Un estudio reciente analizó las dimensiones que contribuyen a mejorar los sistemas educativos subnacionales en América Latina. Luego de comparar 486 sistemas educativos subnacionales en seis países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú), se seleccionaron doce casos que habían logrado mejoras sostenidas en el período de 2005 a 2019 en sus indicadores educativos, sobre todo en la calidad

de los aprendizajes medidos por las evaluaciones. La investigación encontró que los casos seleccionados compartían una serie de características que remarcan la importancia de la calidad de la gobernanza de los sistemas educativos. Algunos de los rasgos más importantes encontrados fueron: otorgar prioridad política a la educación en el largo plazo; escuchar las voces de los alumnos y docentes y generar diálogos genuinos; definir objetivos claros y medibles y usar información para la toma de decisiones; construir confianza y priorizar la legitimidad de las políticas; y potenciar la selección meritocrática y la formación profesional de los agentes estatales (Rivas y Scasso, 2020).

Estos enfoques parten de una teoría de la complejidad de los sistemas educativos (Burns y Köster, 2016). Los sistemas complejos evolucionan en procesos de retroalimentación en múltiples niveles que buscan conciliar en el tiempo las contradicciones intrínsecas de los actores e instituciones (Sabelli, 2006). La combinación de la claridad en los mensajes y metas educativas con la profundidad en la estrategia de llegada a las aulas y con la sustentabilidad en los procesos es resaltada como una fórmula para la gobernanza de los sistemas educativos complejos (Fullan, Quinn y McEachen, 2018). Algunos autores destacan también la importancia de generar confianza en las relaciones entre políticas y actores educativos, a la vez que enfatizar los mecanismos de rendición de cuentas para desarrollar capacidades de gobierno perdurables y efectivas (Ehren y Baxter, 2021).

Sin embargo, una de las tendencias más salientes del período analizado en este informe ha sido la discontinuidad de las acciones de gobierno en contextos de recambios políticos muy marcados en varios países. A esto se suma la interrupción de las clases presenciales como respuesta a la pandemia de la COVID-19, y la incertidumbre sobre el futuro que esta disrupción ha generado. Para lograr mejoras sistémicas en el cumplimiento del ODS 4 es clave generar capacidades de gobierno democrático de la educación que logren sostener en el tiempo los procesos largos y complejos de las políticas educativas.

La gobernanza de los sistemas educativos es una condición necesaria para su mejora. La construcción de pactos educativos entre diversos actores que generen consensos es un camino fundamental para fortalecer las acciones educativas como políticas de estado (Tedesco, 2005). En estos procesos se busca encontrar y consolidar los puntos en común de diversos actores en lugar de acentuar las diferencias.

Cabe resaltar que estas consideraciones deben adecuarse a cada contexto particular. Lo mismo ocurre en relación con la descentralización de la gestión de los sistemas educativos, como vimos, una tendencia muy fuerte en años anteriores. En la concepción de la complejidad del gobierno de los sistemas educativos es importante encontrar las combinaciones adecuadas a cada realidad. Las estrategias con patrones únicos y rígidos de gobernanza territorial encuentran un éxito limitado, debido a un marco legal e institucional nacional inflexible y poco adaptado a la diversidad territorial, a sus capacidades endógenas, sus

movilidades internas y su heterogeneidad. Por otro lado, una descentralización completa de las estrategias públicas de desarrollo territorial tiene el riesgo de incrementar la desigualdad de oportunidades entre regiones, y así agudizar las disparidades territoriales. Es por esta razón que se recomienda asociar políticas nacionales y locales para la co-construcción de «sistemas territoriales de desarrollo» (Berdegú, Escobal y Bebbington, 2015; Modrego y Cazzuffi, 2015; Gaudin y Pareyón, 2020).

La creación de los modernos Sistemas de Información y Gestión Educativa es una pieza fundamental del engranaje de gobierno en una perspectiva que combina lo local y lo nacional. Estudios recientes recomiendan que se aproveche el alto desarrollo tecnológico para generar plataformas integrales de gestión con interoperabilidad entre distintos sistemas de información de la educación (Arias Ortiz y otros, 2021).

Por último, cabe resaltar que la gobernanza de los sistemas educativos depende de la creación de equipos profesionales en los ministerios de Educación que sean seleccionados por mérito y que tengan condiciones de trabajo adecuadas con continuidad en el tiempo. Los casos de mejora de sistemas educativos subnacionales como el municipio de Sobral y los estados de Ceará y Pernambuco en Brasil, Loncoche y San Nicolás en Chile o Córdoba en Argentina tienen como rasgos comunes una construcción de capacidades de gestión con larga duración temporal (Rivas y Scasso, 2020). La formación de capacidades para la planificación y la gobernanza de los sistemas educativos es una pieza clave en el rompecabezas del cumplimiento del ODS 4.

Las conclusiones del monitoreo del ODS 4

2015-2021: Diez desafíos para enfrentar el estancamiento y la crisis

El período de 2015 a 2021 analizado en este informe regional presenta diversos desafíos y amenazas para el cumplimiento de las metas de educación de la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe, las que a su vez atraviesan múltiples obstáculos y una gran incertidumbre que se han profundizado en el contexto de la pandemia de la COVID-19. Los sistemas educativos de la región enfrentan viejas y nuevas tensiones, en su objetivo de garantizar el derecho a la educación a lo largo de la vida para todos. Esta visión global de la región se complementa con la mirada comparada, que muestra algunos caminos inspiradores de sistemas que han logrado avances importantes y políticas educativas destacadas.

El contexto del período de 2015 a 2021 ha estado condicionado por el estancamiento económico. Entre 2014 y 2019, las economías de la región crecieron apenas 0,3%, el peor desempeño económico registrado desde los años 1930. Esto puso freno a una etapa de gran crecimiento del PIB entre 2003 y 2014, que favoreció un progreso educativo en múltiples indicadores de acceso, finalización, calidad y equidad. Al estancamiento del período analizado se sumó la crisis de la pandemia de la COVID-19, que solo en 2020 implicó una contracción económica del 7,7% del PIB y que tuvo importantes ramificaciones en todos los aspectos de la vida social, incluyendo el cierre masivo de las clases presenciales durante largo tiempo.

El ciclo de 2015 a 2021 puede ser sintetizado en torno a cinco grandes tendencias para el conjunto de la región. La primera es una tendencia histórico-estructural de consolidación del aumento de los años cursados de educación de la población. En indicadores como la alfabetización de adultos o el máximo nivel educativo, la alfabetización de adultos o el máximo nivel educativo alcanzado por la población, la región exhibe un crecimiento que continúa tendencias históricas de largo plazo que no parecen ser alteradas por situaciones coyunturales.

La segunda es una tendencia positiva en la mejora de ciertos indicadores educativos, combinada con una reducción de las desigualdades. En particular, se destaca el incremento del acceso al nivel preprimario, que fue más marcado en los sectores rurales y en el quintil de menores ingresos de la población. Los indicadores de sobriedad en el nivel primario y secundario bajo y las tasas finalización de la educación secundaria baja y alta también mejoraron, en especial en la población más vulnerable. Esto marca una reducción de las brechas en algunos indicadores educativos relevantes, como el acceso y la finalización, y muestra la relevancia de las intervenciones de política pública para direccionar la oferta a los contextos más postergados. En algunos casos esto implicó, además de redistribución en la inversión educativa, nuevas estrategias para mejorar la calidad y la pertinencia de las propuestas educativas en distintos contextos sociales y culturales.

La tercera tendencia muestra una desaceleración de la mejora de ciertos indicadores que venían progresando en las últimas décadas, y que, durante los últimos años, han exhibido techos de crecimiento. En particular, se observa un aumento menor de los indicadores de finalización de la educación secundaria baja y alta para el conjunto de la población en el quinquenio de 2015 a 2020 en relación con quinquenios previos. Otra tendencia similar se constata en las tasas de repitencia en el nivel primario, que no siguen el descenso marcado de períodos anteriores. Estos procesos también tienen su lógica interna, dado que, al estar más cerca del 100% de cumplimiento, resulta más complejo implementar mejoras.

La cuarta tendencia indica un preocupante estancamiento en indicadores claves como la inclusión educativa en la educación secundaria baja y en las evaluaciones de la calidad de los aprendizajes. En la comparación de los resultados de las pruebas ERCE 2019 frente a 2013, la región no logró mejorar en las áreas de lectura, matemáticas y ciencias. Por el contrario,

entre 2006 y 2013 sí hubo mejoras claras en las pruebas del LLECE para los países participantes de la región. A su vez, estos logros de aprendizaje se ven amenazados por serios retrocesos producto del impacto de la pandemia de la COVID-19 en educación.

La quinta tendencia indica el alarmante aumento de ciertas brechas específicas en el nivel terciario, y de profundización de circuitos diferenciados de calidad de las ofertas, tanto en las instituciones públicas como privadas. Por ejemplo, el acceso a la educación terciaria aumentó muy levemente entre 2015 y 2020 en el sector rural y en el quintil de menores ingresos, mientras que aumentó mucho más en el sector urbano y en el quintil de más ingresos. A su vez, la brecha de género, que indica un crecimiento más acelerado del acceso de las mujeres a la educación terciaria, continuó extendiéndose en relación al de los varones, con marcadas segmentaciones asociadas al género en algunas áreas de formación.

Varias de estas tendencias tienen un correlato en el preocupante contexto social y económico que atraviesa la región y también pueden ser en parte explicadas por el estancamiento del financiamiento educativo durante el último quinquenio. En el período de 2015 a 2019, el gasto educativo como porcentaje del gasto público total cayó del 16,1% al 15,4% en la región y el gasto educativo frente al PIB cayó del 4,5% al 4,3%. La crisis fiscal de muchos países de la región ha generado una contracción de los recursos educativos que marca una señal de urgencia para atender en los próximos años.

Este período, además, ha estado signado por un significativo recambio de los gobiernos en muchos países de la región. Los cambios fuertes de signo político, ya sea en contextos de debilidad, inestabilidad o de baja profesionalización, son una amenaza para la continuidad de las políticas educativas y para la construcción de sólidas capacidades de gobernanza de los sistemas educativos. La consolidación de equipos técnicos profesionales requiere una temporalidad de mediano y largo plazo y de consensos que se traspassen de un gobierno a otro para dar mayor legitimidad y efectividad a las intervenciones de política.

A este difícil panorama se suma el impacto de la pandemia en los indicadores educativos. La suspensión de las clases presenciales y la brecha en el acceso y uso efectivo de recursos educativos, conectividad, contenidos curriculares priorizados y apoyo pedagógico en el hogar son factores que anticipan un aumento de las desigualdades educativas en la región. Está claro

que no es suficiente con reabrir las escuelas y que el mayor desafío es combinar la recuperación de los estudiantes con dificultades y de quienes abandonaron la escuela con políticas transformadoras para ampliar las oportunidades educativas en un mundo cambiante (UNESCO y otros, 2021).

La educación en América Latina y el Caribe atraviesa una encrucijada decisiva. El camino hacia las metas del ODS 4 es todavía demasiado largo y se ha vuelto más incierto e impredecible. Es imperioso afrontar no solo las deudas históricas y recientes de cumplimiento del derecho a la educación, sino también los nuevos desafíos que se presentan a escala local y global mutuamente vinculantes. La propia supervivencia del planeta está en riesgo con la tendencia del calentamiento global. El mundo del trabajo requiere de nuevas habilidades para enfrentar la era de la automatización y digitalización sin ampliar las desigualdades. La formación de una ciudadanía activa para navegar en entornos inciertos es parte de un enfoque curricular que todavía está naciendo en la mayoría de los países, pero necesita de inversión para que pueda disminuir las enormes inequidades que son tan características de la región.

Esto plantea numerosas interrogantes de cara al 2030: ¿cómo lograr mejorar y cambiar los sistemas educativos al mismo tiempo para sentar las bases de un futuro sostenible, inclusivo y pacífico? ¿Cómo lograr nuevos procesos de inclusión educativa plena en sociedades tan desiguales? ¿Qué tipo de políticas pueden combinar estas miradas y consolidarse en el tiempo, evitando la fragmentación y la discontinuidad que caracteriza a la región?

El reciente informe mundial sobre los Futuros de la Educación plantea que este tiempo tan complejo requiere un nuevo contrato social para la educación (International Commission on the Futures of Education, 2021). Es necesario volver a imaginar la educación del futuro para no dejar a nadie atrás. Este ejercicio significa trabajar juntos para idear y plasmar futuros que sean compartidos e interdependientes y que amplíen las esferas de justicia social y educativa, así como de solidaridad y colaboración. Tanto a nivel global como en cada región y país, la garantía del derecho a una educación de calidad a lo largo de toda la vida requiere reforzar la visión de la educación como bien público y común (International Commission on the Futures of Education, 2021).

En este informe se ha presentado un análisis de la evolución de los principales indicadores educativos

que monitorean el cumplimiento del ODS 4, pero también se han estudiado las principales tendencias de política educativa durante los últimos veinte años. El rol del Estado revitalizado y modernizado sigue siendo central en la capacidad de articulación de las demandas para construir un camino hacia una educación genuinamente inclusiva de las diferencias sustentado en marcos de referencia universales, y que congele equidad y calidad para potenciar la excelencia de todos por igual, sin discriminación. Hay mucho para aprender de los avances recientes en las políticas educativas de la región. Incluso, algunos países lograron mejoras notables en sus indicadores educativos, incluyendo sus resultados en las pruebas ERCE, como los casos de Perú —especialmente— y Brasil. Chile, que no participó de la prueba ERCE, exhibe trayectorias y resultados de aprendizaje en las pruebas PISA por encima del promedio de la región. Algunos sistemas educativos subnacionales también lograron mejoras notables, como Ceará y Pernambuco en Brasil o Puebla en México (Rivas y Scasso, 2020).

Los desafíos educativos presentes en la región requieren una visión holística y transformadora que recupere la relevancia, la complejidad y la interoperabilidad de los sistemas educativos. El análisis de los avances y limitaciones en las agendas de política educativa de cada capítulo permite reconstruir un mapa de conjunto que presenta diez desafíos combinados.

Primero, potenciar la visión ampliada de la educación como derecho humano: el derecho a la educación supone también el derecho al conocimiento en su mayor amplitud, a la diversidad de experiencias de aprendizajes y a la conectividad tecnológica en educación, que abre las puertas a la diversidad de contextos y necesidades de las poblaciones específicas, reconociendo su historia, identidad y complejidad. La inclusión educativa plena, sustentada en sólidas y convocantes propuestas educativas, requiere voluntad política y sostén técnico, un financiamiento adecuado, una distribución de los recursos que favorezca de manera estructural y transparente a las poblaciones más vulnerables y un avance decidido en las creencias de justicia social e inclusión de todos los actores del sistema educativo. En los años recientes se lograron avances importantes en las políticas que favorecen la inclusión educativa y un giro hacia los sectores más marginados que debe ser revisado, continuado y reforzado. Sin embargo, las nuevas exclusiones generadas por la pandemia requerirán abordajes más integrales, en los que se asuma con más decisión que

la educación es política ciudadana, cultural, social, económica y comunitaria a la vez, cimentado en renovados marcos de coordinación intersectorial de las políticas públicas, y que se reflejen en mayores esfuerzos dirigidos a la recuperación de todos los estudiantes en riesgo de abandono escolar. Para esto será muy importante garantizar la mayor presencialidad escolar posible en el contexto de la pandemia que continúa amenazando la salud de la población.

Segundo, las políticas educativas son centrales y pueden hacer grandes diferencias, pero no bastan si no cuentan con una mirada más amplia del desarrollo económico con inclusión social. El crecimiento económico con desarrollo inclusivo y redistribución para favorecer una mayor equidad es necesario para que las escuelas puedan llevar a cabo sus propuestas sin tener el peso de las falencias sociales básicas debilitando su acción. El ciclo económico reciente en la mayoría de los países de la región no es alentador en este sentido y requiere un profundo replanteo para los próximos años. La articulación de la política educativa con otras políticas sociales de garantía de derechos universales y protección social es central en el camino de la inclusión de las poblaciones más rezagadas.

Tercero, la mejora continua de la calidad de los aprendizajes, entendida en términos de oportunidades, procesos, participación y resultados de aprendizaje, debe partir de esta visión ampliada de la inclusión educativa. Hay evidencia suficiente para avalar las políticas de expansión del acceso a programas de desarrollo educativo de la primera infancia y al nivel preprimario; la creación de alternativas a la repetición escolar; el fomento de ambientes de aprendizaje inclusivos con docentes que tienen altas expectativas en todos los estudiantes y generan múltiples procesos de apoyo en su trayectoria; y favorecer el involucramiento de las familias en el aprendizaje de sus hijos. Estas cuestiones, basadas en la evidencia científica, están siendo cada vez más protagonistas en las agendas de política, pero todavía requieren mejores procesos que los traduzcan a la práctica. También se tendría que tomar nota que las respuestas ideadas y gestionadas ante los desafíos planteados por la pandemia implican nuevas formas de entenderse y cooperar entre alumnos, educadores, familias y comunidades que coadyuvan a expandir las posibilidades de aprender y de lograr mejores resultados bajo diversidad de formatos y estrategias.

Cuarto, la visión curricular de la mayoría de los países de la región está mutando hacia enfoques de

enseñanza, aprendizaje y evaluación articulados en torno a competencias para que los alumnos puedan asumir los desafíos del siglo XXI. Este proceso debe ser profundizado para lograr una visión de la educación centrada en la comprensión profunda; el pensamiento autónomo y crítico; la formación ciudadana global y local; la creatividad combinada con la racionalidad científica y sustentada en la ética y humanismo. Sin embargo, cabe destacar que las reformas curriculares no funcionan solo en un plano normativo del currículo prescrito: es clave combinar procesos de retroalimentación con las prácticas de enseñanza, alineando los currículos con los materiales educativos, las evaluaciones, la formación y el desarrollo profesional docente y los programas de apoyo a las escuelas. Una mirada sistémica del currículo con foco en el bienestar y el desarrollo integral del alumno requiere de robustez programática sustentada en equipos profesionales en los ministerios de Educación que tengan continuidad en el tiempo y escuchen las voces de los docentes y alumnos. Esto se ha logrado de manera muy parcial y fragmentada en la región y constituye un desafío central para los próximos años.

Quinto, la renovación de la enseñanza se encuentra en el corazón de la mejora de los aprendizajes. La pandemia abrió nuevas puertas que pueden ser oportunidades para rediseñar la enseñanza y el aprendizaje a partir de la incorporación de las tecnologías digitales como recurso de apoyo pedagógico; transformaciones curriculares que profundizan en la comprensión de los temas fundamentales para educar a las nuevas generaciones para el futuro; nuevas formas de evaluación formativa con retroalimentación de calidad a los procesos de aprendizaje; tutorías para fomentar el acompañamiento situado de los alumnos; el aprendizaje basado en proyectos; y nuevos agrupamientos y replanteos en el uso de los tiempos y espacios más allá de las aulas para ampliar y democratizar las oportunidades de aprendizaje. Estas prácticas emergentes requieren ser integradas en visiones comunes, apropiadas por las comunidades educativas, que sean transitables y no queden atadas a la innovación pasajera. La capacidad de la política pública de generar nuevos diálogos curriculares y pedagógicos con los docentes será un capítulo clave de los próximos años para retomar las lecciones aprendidas en la pandemia. Aprovechar los métodos híbridos de enseñanza puede ser una vía para ampliar la inclusión educativa, siempre y cuando se avance en reducir las desigualdades en el acceso y el uso de dispositivos digitales (CEPAL, 2022b, 2022a).

Sexto, la mejora de la profesión docente es central para apuntalar y potenciar todas las acciones que han sido mencionadas. En años recientes se han implementado políticas para redefinir la formación docente inicial y continua y las carreras profesionales en varios países de la región. Estos esfuerzos se han visto en muchos casos interrumpidos por los recambios políticos. Construir consensos con todos los actores, incluyendo las representaciones técnicas y a los sindicatos docentes, permitirá articular políticas de largo plazo que otorguen prestigio a la docencia. Para eso es importante mejorar el salario docente al mismo tiempo que apostar a la formación inicial rigurosa y de calidad y a una perspectiva profesional de su carrera laboral. La docencia es un trabajo que incorporará muchas personas en los próximos años: solo si se logran generar las condiciones de formación y trabajo adecuadas se podrá avanzar en el círculo virtuoso de mayor valoración y demanda de la profesión.

Séptimo, el aprendizaje a lo largo y ancho de toda la vida es una meta que implica reforzar los programas de formación de jóvenes y adultos para potenciar sus oportunidades de trabajo y crear bisagras virtuosas entre el conocimiento, los cambios societales disruptivos y la transformación de perfiles profesionales, ocupaciones y tareas, así como de oportunidades y espacios de trabajo y sus impactos en el mercado laboral. Sin embargo, este camino no es suficiente en sí mismo para transformar el rol del conocimiento y las habilidades en un mundo cambiante: se requiere complementar con una visión más amplia de la política educativa, que va más allá de la educación formal, e incorpore nuevos mecanismos de acreditación de saberes y distintas ofertas de formación permanente para todas las edades.

Octavo, la preparación para el mundo del trabajo requiere integrar una mirada transformacional de la escuela secundaria en su conjunto incluyendo las sinergias entre educación secundaria y técnico profesional, así como de las oportunidades de la educación superior. Crear entornos de aprendizaje potentes, inclusivos y amigables con currículos actualizados y desafiantes es un camino central para que los estudiantes continúen sus estudios y confíen en los conocimientos que la escuela les brinda para la vida laboral. Incrementar la información y los dispositivos de orientación vocacional y laboral favorece que las personas puedan diseñar de manera autónoma sus trayectorias educativo-laborales. Junto a ello, se debe progresar en la pertinencia de los programas

formativos, la mejora de la calidad de los aprendizajes y el reconocimiento social de la educación y formación técnica y profesional. Las actuales demandas del mundo productivo y de los contextos exigen avanzar en el desarrollo de propuestas formativas que potencien la innovación y las habilidades transversales.

Noveno, la educación superior requiere replantear su visión y organización para dar un marco unitario de propósito y potenciar ofertas diversas que sean atractivas y relevantes para distintos sectores de la población, incluyendo la educación terciaria. La acreditación de las ofertas es un mecanismo clave para garantizar la calidad de estas ofertas y el nivel de actualización permanente. El rol del Estado como garante de la gratuidad en el acceso y goce de la educación también resulta fundamental para garantizar la equidad y el rol de la enseñanza superior como bien común, con políticas que generen trayectos alternativos inclusivos para la diversidad de contextos de la región. Al mismo tiempo, es importante fortalecer los vínculos entre educación superior, investigación, innovación y desarrollo, en un contexto en el que los gobiernos deberán decidir acerca del valor estratégico del sector como una apuesta de futuro.

Finalmente, todas estas acciones requerirán un incremento del financiamiento educativo y una mejor asignación de los recursos para lograr niveles más altos de eficiencia y equidad. Las capacidades estatales son un piso insoslayable y decisivo para lograr traducir los recursos públicos en oportunidades, procesos y resultados educativos. Por eso, es importante que las reformas también pongan el foco en la gobernanza de los sistemas educativos. Las políticas educativas

requieren de sólidas capacidades de gobierno que se sostengan en el tiempo para dar robustez, continuidad, retroalimentación, legitimidad y eficacia a las acciones. Este desafío está ampliamente inconcluso en la mayoría de los países de la región y también a nivel subnacional, donde se gestionan en buena medida las acciones más cercanas al sistema educativo. Los años recientes dejan abiertas muchas preguntas sobre la continuidad y la legitimidad de las acciones del estado. Priorizar la educación en el largo plazo requiere de una fuerte decisión política y de amplios consensos que otorguen confianza a los múltiples actores en la búsqueda de un futuro educativo compartido.

Estos diez desafíos abren una agenda concreta de recomendaciones para trabajar en el plano regional y nacional. Los próximos años serán decisivos para el cumplimiento de las metas 2030 de los ODS. Las perspectivas presentan señales claras de alarma: al ritmo actual y con el impacto de la pandemia, no se lograrían alcanzar las metas establecidas. El objetivo de este informe es plantear con claridad los desafíos y las lecciones aprendidas de los caminos transitados por los países de América Latina y el Caribe, con el fin de garantizar el derecho a la educación. Este diagnóstico aporta una mirada actualizada sobre las luces y sombras de la educación en la región antes y durante la pandemia de la COVID-19. Buscar salidas a las encrucijadas de la educación requerirá de voluntad política, solvencia profesional y de diálogos que articulen los esfuerzos de múltiples actores y el uso de la evidencia comparada. Será clave combinar una mirada realista y transformadora a la vez. No es suficiente continuar en el mismo rumbo: son necesarios cambios profundos para alcanzar las metas en 2030.

Anexo metodológico

Procesamiento de información cuantitativa

Los datos cuantitativos utilizados en este informe han sido cuidadosamente seleccionados para presentar las principales tendencias educativas de la región a partir de información comparable, robusta y pertinente para los principales desafíos de la región, considerando las dimensiones de análisis del documento.

Para el monitoreo de cada uno de estos temas, se seleccionaron indicadores de entre aquellos que forman parte de los marcos global y temático de monitoreo del ODS 4,¹ considerando aquellos para los cuales se dispone de información para un conjunto suficiente de países de la región.

En forma complementaria, se consideró la pertinencia de incorporar otros indicadores de uso habitual en la región, los que permitieron dar cuenta de dimensiones particulares de preocupación en el debate educativo regional.

En línea con la Declaración de Buenos Aires, las principales fuentes de información para el análisis de indicadores fueron:

- Datos publicados por el Instituto de Estadística de la UNESCO, en su actualización del 22 de septiembre de 2021.
- Datos incluidos en las últimas ediciones del Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo.
- Los resultados de las evaluaciones implementadas por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE).

Además, se exploraron otras fuentes relevantes en la región, como:

- La Base de Datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPALSTAT) y procesamientos específicos desarrollados por la CEPAL para este estudio sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

- Indicadores publicados en la base de datos Data Warehouse de UNICEF, principalmente vinculados a los resultados de las Encuestas Múltiples por Conglomerados (MICS).
- La base de datos de las evaluaciones de PISA, implementadas por la OCDE, y también resultados de la evaluación PISA-D en su componente destinado a estudiantes de 15 años.
- Indicadores comparables de educación superior de la Red Iberoamericana de Indicadores de Educación Superior (Red INDICES)

En la selección de indicadores para incluir en el informe, se aplicaron un conjunto de criterios de priorización, en los que se pusieron en juego los siguientes criterios:

- Indicadores producidos, sistematizados o difundidos por organismos internacionales. O, en su defecto, indicadores que pueden calcularse a partir de las bases de datos publicadas por organismos internacionales.
- Indicadores que pertenecen al marco global y temático de indicadores de monitoreo del ODS 4-Educación 2030, producidos por las instituciones responsables de su monitoreo a nivel global.
- Indicadores disponibles para un conjunto amplio de países de la región.
- Indicadores comparables en el tiempo, disponibles con al menos un año entre 2018 y 2020.
- Indicadores que hayan sido contruidos con metodologías comparables entre países de la región.

Para efectos de asegurar la comparabilidad internacional, los indicadores analizados se organizan bajo la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE 2011) elaborada por el IEU (IEU, 2013a). La definición de los niveles educativos surge de la adaptación que cada país ha desarrollado para efectos de reportar su información estadística a la base de datos internacional a cargo del IEU, sea a través de los cuestionarios que este aplica o de los que son de uso conjunto por el IEU, Eurostat y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

¹ En la sección «Listado oficial de indicadores» se incluyen todos los indicadores que corresponden a este marco.

Los años considerados para el análisis de la información se organizan en torno al período de 2015 a 2020 en casi todos los casos, ya que no se dispone de datos estadísticos para el 2021. Para aquellos indicadores más fuertemente afectados por el contexto de la pandemia, se opta por analizar las tendencias de 2015 a 2019 y por separado el comportamiento de 2019 a 2020, si se dispone de los datos. En los sistemas educativos cuyo año académico abarca dos años calendario, el año de referencia corresponde al segundo año calendario (por ejemplo, el año académico 2019-2020 se presenta como 2020). Para maximizar el aprovechamiento de la información disponible, se ha buscado suplir datos faltantes de algunos años utilizando valores de años cercanos, o estimando a partir de los valores más próximos. En cada gráfico y tabla se indica al pie los criterios de uso de los datos.

Para construir un escenario de tendencias de la región, se utilizaron dos estrategias complementarias: en la medida en que se dispuso de estimaciones regionales de los indicadores, las mismas fueron incluidas como panorama regional. En aquellos casos en los que se carece de estas estimaciones, se optó por presentar promedios simples de países. En estos casos es necesario considerar los resguardos correspondientes en la interpretación de los datos, atendiendo a que los promedios simples no toman en cuenta los diferentes tamaños de los países en función de su población. Para la construcción de los promedios simples, se seleccionaron los países para los cuales se disponía de información en el rango de tiempo que se deseaba representar la serie de tiempo.

En las comparaciones en el tiempo de largo plazo (2000 a 2020) y de corto plazo (2015 a 2020), fue frecuente encontrar alguna falta de datos en algunos años y países, tanto para la representación de los datos nacionales como para los promedios simples regionales. En esto, se optó por los siguientes criterios:

- Utilizar como valor de aproximación al 2020 («circa 2020») el último valor disponible, considerando el rango 2018 a 2020. Solo en algunos casos muy excepcionales se decidió utilizar información del 2017.
- Utilizar como valor de aproximación al 2015 («circa 2015») los valores más próximos a ese año, considerando el rango 2013 a 2016. En los casos en que las estimaciones de aproximación al 2020 corresponden de manera generalizada al 2018, se optó por utilizar el 2014 como aproximación al

2015. Si se contaba con datos de años anteriores y posteriores, se utilizó como valor el resultado de una proyección lineal simple basada en las tendencias entre el primer dato anterior y posterior al año faltante.

- En los promedios simples regionales siempre se utiliza el mismo conjunto de países para estimar los valores de todos los puntos de tiempo de una misma serie.
- En las tendencias largas se suplantaron los datos faltantes en los años intermedios con los valores resultantes de una proyección lineal simple basada en las tendencias entre el primer dato anterior y posterior al año faltante.

Las notas al pie de cada figura indican los criterios implementados, junto con el detalle de los años de referencia de los datos para cada país.

Encuesta de consulta a expertos

Se realizó una consulta a expertos en educación para obtener información sobre las tendencias de política educativa en el período de 2015 a 2021 en los países de la región. La encuesta fue diseñada considerando preguntas cerradas de opciones múltiples y preguntas abiertas que buscaron relevar experiencias y prácticas destacadas por país. Se buscó a especialistas en el área educativa en un sentido amplio, y en su selección no hubo requisitos o restricciones temáticas respecto al área específica de competencia. Asimismo, se buscó cautelar la equidad de género en los especialistas consultados. Un primer instrumento fue testeado con cuatro especialistas de distintos países, lo que dio origen al instrumento definitivo.

Esta selección se hizo a través de una revisión sistemática (Hart, 2001; Greenhalgh y otros, 2005), siguiendo distintos criterios que permitieron acotar la selección de especialistas. El objetivo fue seleccionar cuatro expertos por país. Para la selección se consideró la producción de investigación relevante en el campo de la política educativa desde el 2015 (en el caso de no conseguir el mínimo de especialistas por país, se amplió el criterio de búsqueda desde el 2005 en adelante). Para este análisis se consideró la base de datos Scielo, al ser la más inclusiva y permitir el libre acceso a la publicación. Las búsquedas fueron realizadas bajo las palabras claves «educación», «política educativa» y el nombre del país en cuestión. Producto de esta primera búsqueda, hubo casos en que rápidamente se alcanzó la redundancia, con múltiples alternativas de especialistas; en otros, en

cambio, fue difícil lograr el mínimo que nos habíamos puesto como meta por país. El criterio auxiliar para completar los especialistas a considerar fue ampliar la búsqueda a las publicaciones desde el 2005 en adelante, y luego recurrir a actores claves en el área educativa a nivel regional, pertenecientes a UNICEF y UNESCO, con el fin de rastrear especialistas que tuvieran un conocimiento acabado de la realidad educativa de cada país. Un último criterio, esta vez de exclusión, fue descartar a los especialistas que hubiesen participado de cargos de gestión pública durante los últimos cinco años.

Hecha esta selección, se procedió a verificar los datos personales de los especialistas y su información de contacto a través de correos institucionales (tomados de publicaciones o web institucionales), redes académicas (como Researchgate o Academia.edu), o redes profesionales (Linkedin). Verificada esta información de contacto, se procedió al lanzamiento de la encuesta.

Con las características ya descritas, la encuesta se lanzó a través de la plataforma de encuestas en línea Lime Survey, y estuvo ocho semanas —durante julio y agosto de 2021— a disposición de los especialistas de dieciocho países. Un total de 54 expertos contestó la encuesta, lo cual representa al 75% de los especialistas convocados.

Los especialistas que respondieron la encuesta fueron: Marcia Alfonzo Belandria (República Bolivariana de Venezuela), Nanette Archer Svenson (Panamá), Bienvenido Argueta (Guatemala), Beatrice Avalos (Chile), María Bailarín (Perú), Gloria Bodewig (El Salvador), Alba

Bracamonte de González (Guatemala), Teresa Bracho (México), Francisco Cabrera Romero (Guatemala), Darwin Caraballo (República Dominicana), Alejandra Cardini (Argentina), Evelyn Chen Quesada (Costa Rica), Nora Corredor (Colombia), Santiago Cueto (Perú), Dora Suyapa Díaz Quinteros (Honduras), Rodolfo Elías (Paraguay), Alejandra Falabella (Chile), Jonathan Flores Martínez (Nicaragua), Jaqueline García de León (Guatemala), Silvia García Frías (Cuba), Lisardo García (Cuba), Gabriela Gómez Pasquali (Paraguay), César Guadalupe (Perú), Rolando Guzmán (República Dominicana), Russbel Hernández (Honduras), Weimar Iño de Souza (Estado Plurinacional de Bolivia), María Ester Mancebo (Uruguay), Alexander Montes-Miranda (Colombia), José Pascual Mora García (República Bolivariana de Venezuela), Deivis Mosquera (Colombia), Cristina Muñoz (El Salvador), Mariano Nadorowski (Argentina), Teresa O'Higgins (Paraguay), Luis Ortiz (Paraguay), María Elena Ortiz Espinoza (Ecuador), Isel Parra Vigo (Cuba), Eddy Paz-Maldonado (Honduras), Filipe Recch (Brasil), Jorge Rivera (Costa Rica), Ana María Rodino (Costa Rica), Marta Rodríguez Cruz (Ecuador), Reinaldo Rojas (República Bolivariana de Venezuela), Jilma Romero Arrechavala (Nicaragua), Samuel Ruíz (República Bolivariana de Venezuela), Ismael Santos Abreus (Cuba), Caterina Segatto (Brasil), Sandy Soto (Ecuador), César Tello (Brasil), Flavia Terigi (Argentina), Rosa María Torres (Ecuador), Ernesto Treviño (Chile), Denise Vaillant (Uruguay), Xavier Vanni (Chile) y Mario Yapu (Estado Plurinacional de Bolivia).

Siglas utilizadas en el informe

Sigla	Nombre
ACER	Australian Council for Educational Research
AEA	Aprendizaje y la Educación de Adultos
AEJA	Aprendizaje y Educación con Jóvenes y Adultos
ALER	Asociación Latinoamericana de Educación y Comunicación Popular
ALV	Aprendizaje a lo Largo de la Vida
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
ANUIES	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior
BADEHOG	Banco de Datos de Encuestas de Hogares
BDAT	Belize Diagnostic Assessment Test
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CACES	Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior
CAFAM	Caja de Compensación Familiar
CAIPI	Centros de Atención Integral de Primera Infancia
CANTA	Asociación del Caribe de Autoridades Nacionales de Capacitación
CARICOM	Comunidad del Caribe
CBC	Condiciones básicas de calidad
CDB	Banco de Desarrollo del Caribe
CEAAL	Consejo de educación popular de América Latina y el Caribe
CEN-CINAI	de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPALSTATS	Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas de la CEPAL
CINDES	Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo
CINE	Clasificación Internacional Normalizada de la Educación
CLADE	Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación
CNE	Consejo Nacional de Educación
CNT	Children Not Learning
CONALITEG	Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos
CONFITEA	Conferencia Internacional de Educación de Adultos
CRUCH	Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas
CVQ	Caribbean Vocational Qualification
DEPI	Desarrollo Educativo de la Primera Infancia
DRH	Estrategia de Desarrollo de Recursos Humanos
DVV	Educación de Adultos y Desarrollo

Siglas utilizadas en el informe (continuación)

Sigla	Nombre
ECDI2030	Índice de Desarrollo de la Infancia Temprana
ECM	Educación para la ciudadanía mundial
EDS	Educación para el desarrollo sostenible
EFTP	Educación y Formación Técnica y Profesional
EMTP	Educación Media Técnico Profesional
ENADE	Examen Nacional de Desempeño de Estudiantes
ENCCEJA	Examen Nacional para Certificación de Competencias de EPJA
ENTRE	Estrategia Nacional para la Transición Exitosa
EPI	Educación de la Primera Infancia
EPJA	Educación con Personas Jóvenes y Adultas
EPT	Educación para Todos
ERCE	Estudio Regional Comparativo y Explicativo
FAO	La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FINES	Plan de finalización de estudios primarios y secundarios
FOGAPE	Fondo de Garantía para el Pequeño Empresario
FUNDEB	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GAML	Alianza Mundial para el Seguimiento del Aprendizaje
GEM	Reporte Global de Monitoreo de Educación
GEMR	Informe de Seguimiento de la Educación Para Todos en el Mundo
GIPE	Grupo de Incidencia en Política Educativa
IAEG	Grupo Interinstitucional y de Expertos
ICAE	Consejo Internacional de Educación de Adultos
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICFES	Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDPS	Indicadores de Desarrollo Personal y Social
IES	Instituciones de Educación Superior
IESALC	Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe
IIEP	International Institute for Educational Planning
IIPE	Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación
INAFOCAM	Instituto Nacional de Formación y Capacitación del Magisterio
INEA	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

Siglas utilizadas en el informe (continuación)

Sigla	Nombre
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INET	Instituto Nacional de Educación Tecnológica
INEVAL	Instituto Nacional de Evaluación Educativa
INFOD	Instituto Nacional de Formación Docente
INICIA	Evaluación Nacional Diagnóstica de la Formación Inicial
IPELC	Instituto Plurinacional de Estudios de Lenguas y Culturas
ISCE	Índice Sintético de Calidad Educativa de Colombia
JEC	Jornada Escolar Completa
LACRO	Oficina Regional América Latina y el Caribe
LAMP	Programa de Evaluación y Monitoreo de la Alfabetización
LLECE	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación
MBE	Marco para la Buena Enseñanza
MCECSCA	Marco de Cualificaciones para la Educación Superior Centroamericana
MIB	MEVyT Indígena Bilingüe
MICS	Multiple Indicator Cluster Surveys
MINEDU	Ministerio de Educación
NAP	Núcleos de Aprendizaje Prioritario
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo para el Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OREALC/UNESCO Santiago	La Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe
PACE	Programa de Acompañamiento y Acceso Efectivo a la Educación Superior
PANI	Patronato Nacional de la Infancia
PIAAC	la Evaluación de competencias de adultos
PIALV	Plan Iberoamericano de Alfabetización y Aprendizaje a lo largo de la Vida
PIB	Producto Interno Bruto
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos
PISA-D	PISA para el Desarrollo
PLaNEA	Programa Nueva Escuela para Adolescentes

Siglas utilizadas en el informe (continuación)

Sigla	Nombre
PNESTP	Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva
PNFD	Programa Nacional de Formación Permanente
POE	Programa de Orientación Vocacional y Empleo
PPP	Paridad de Poder de Compra
PROA	Programa Avanzado en Educación
PROCEMA	Programa de Capacitación de los educadores para el mejoramiento de los aprendizajes de niños, niñas, jóvenes y adultos
PROEDUCA	Apoyo a la educación secundaria para la reducción del abandono estudiantil
PROEMPLEAR	Programas de Inclusión Laboral y Productiva
PRONABEC	Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo
PROUNI	Programa Universidad para Todos
PTC	Programas de Transferencias Condicionadas
RVA	Reconocimiento y validación de aprendizajes
SAT	Sistema de Alerta Temprana
SENAI	Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial
SEP	Subvención Escolar Preferencial
SERCE	Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo
SG-CECC	Secretaría General de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SIGED	Sistemas de Información para la Gestión Educativa
SIMCE	Sistema de Medición de la Calidad de la Educación
SINAFOCAL	Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral
SITEAL	Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina
STAVEP	Framework of the Strengthening of Technical and Vocational Education Project
SUNEDU	Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria
TAG	Grupo Consultivo Técnico
TALIS	Estudio sobre Enseñanza y Aprendizaje
TCG	Grupo de Cooperación Técnica sobre indicadores ODS4-E2030
TERCE	Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo
TIC	Tecnologías de la Información y Comunicación
TPA	Todos Podemos Avanzar
UDELAR	Universidad de la República
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local
UGGS	UNESCO's Global Geoparks

Siglas utilizadas en el informe (continuación)

Sigla	Nombre
UIL	Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida
UIS	Instituto de Estadísticas de UNESCO
UNESCO	La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNICEF LACRO	Oficina de UNICEF para América Latina y el Caribe
UTEC	Universidad Tecnológica
WCECCE	World Conference on Early Childhood Care and Education

Referencias

- ACER-GEMR, Australian Council for Educational Research Centre for Global Education Monitoring. 2019. *Minimum proficiency levels: Described, unpacked and illustrated*. Version 2. Montreal. <https://on.unesco.org/3GW45PT>.
- Acevedo, I., Almeyda, G., Flores, I., Hernández, C., Székely, M. y Zoido, P. 2021. *Estudiantes desvinculados: Los costos reales de la pandemia*. Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo. <https://on.unesco.org/3FvgpG1>.
- Acosta, F. 2021. *Diversificación de la estructura de la escuela secundaria y segmentación educativa en América Latina*. Santiago, CEPAL. <https://on.unesco.org/3sjkGXB>.
- Acosta, F. y Terigi, F. 2015. *Experiencias de cambio en la escuela secundaria con foco en las políticas destinadas a la reinserción y permanencia de los jóvenes en la escuela en América Latina y en Europa*. Madrid, OEI/EUROsoCIAL. <https://on.unesco.org/3KYIXdt>.
- Aguerrondo, I. y Vaillant, D. 2015. «El aprendizaje bajo la lupa: Nuevas perspectivas para América Latina y el Caribe». UNICEF. <https://on.unesco.org/3vUu46s>.
- Aguilar, F. 2020. Del aprendizaje en escenarios presenciales al aprendizaje virtual en tiempos de pandemia. *Estudios Pedagógicos* (Universidad Austral de Chile), vol. 46, núm. 3, pp. 213-223. doi: [10.4067/S0718-07052020000300213](https://doi.org/10.4067/S0718-07052020000300213).
- ALER, Asociación Latinoamericana de Educación y Comunicación Popular. 2021. *La EPJA continúa ocupando lugares muy secundarios en las agendas de los Estados*. <https://aler.org/node/9050>.
- André, M. 2015. Políticas de formação continuada e de inserção à docência no Brasil. *Educação Unisinos*, vol. 19, núm. 1, pp. 34-44. doi: [10.4013/edu.2015.191.8006](https://doi.org/10.4013/edu.2015.191.8006).
- ANEP, Administración Nacional de Educación Pública. 2013. *Encastres... Algunas propuestas para una escuela en juego*. <https://on.unesco.org/3yIfd1B>.
- ANUIES, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. 2018. *Visión y acción 2030: Propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México*. Ciudad de México. <https://on.unesco.org/3KYDzWg>.
- Area, M. y Adell, J. 2021. Tecnologías digitales y cambio educativo: Una aproximación crítica. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 19, núm. 4. doi: [10.15366/reice2021.19.4.005](https://doi.org/10.15366/reice2021.19.4.005).
- Arias Ortiz, E., Elacqua, G., López Sánchez, Á., Téllez Fuentes, J., Peralta Castro, R., Ojeda, M. y Blanco Morales, Y. 2021. *Educación superior y COVID-19 en América Latina y el Caribe: Financiamiento para los estudiantes*. Washington, DC, UNESCO, BID, IESALC, Asociación Panamericana de Instituciones de Crédito Educativo, ÁPICE. <https://on.unesco.org/3KYqixh>.
- Arias Ortiz, E., Eusebio, J., Pérez- Alfaro, M., Vásquez, M. y Zoido, P. 2021. *Los sistemas de información y gestión educativa (SIGED) de América Latina y el Caribe: La ruta hacia la transformación digital de la gestión educativa*. Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo. <https://on.unesco.org/37twVKd>.
- Avila, E., López, M. y Martínez, O. 2019. Aproximación a la evaluación de impacto de la formación laboral en la educación para la primera infancia. *Opuntia Brava*, vol. 11, núm. 2, pp. 162-173. <https://on.unesco.org/3spsXcS>.
- Bagolin, L. y Adolfo, E. 2013. Políticas de material didático no Brasil: Organização dos processos de escolha de livros didáticos em escolas públicas de educação básica. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, vol. 94, pp. 585-602. <https://on.unesco.org/3kRQvTg>.
- Balán, J. 2020. Expanding access and improving equity in higher education: the national systems perspective. S. Schwartzman (editor), *Higher education in Latin America and the challenges of the 21st century*. Springer, pp. 59-75. doi: [10.1007/978-3-030-44263-7_5](https://doi.org/10.1007/978-3-030-44263-7_5).
- Banco Mundial. 2019. *Ending learning poverty: What will it take?* Washington DC. <https://on.unesco.org/3L273mt>.
- . 2020. *Simulating the potential impacts of COVID-19 school closures on schooling and learning outcomes:*

- A set of global estimates*. Washington DC. <https://on.unesco.org/3Pkw0wz>.
- . 2022. *Esperanza de vida al nacer, total (años): Latin America & Caribbean*. <https://on.unesco.org/3FwjiWY>.
- Bellei, C., Contreras, M., Canales, M. y Orellana, V. 2019. The production of socio-economic segregation in Chilean education: School choice, social class and market dynamics. C. Bellei y X. Bonal (editores), *Understanding school segregation*. Londres, Bloomsbury. doi: [10.5040/9781350033542.ch-011](https://doi.org/10.5040/9781350033542.ch-011).
- Bellei, C. (coordinador). 2018. *La nueva educación pública: Contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización*. Santiago, CIAE, Universidad de Chile. <https://on.unesco.org/3s8nA1i>.
- Benavot, A. 2018. *El amigo invisible: La educación de adultos y los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Educación de Adultos y Desarrollo, vol. 85. <https://on.unesco.org/3FwktWo>.
- Berdegú, J., Escobal, J. y Bebbington, A. 2015. Explaining spatial diversity in Latin American rural development: Structures, institutions, and coalitions. *World Development*, vol. 73, pp. 129-137. doi: [10.1016/j.worlddev.2014.10.018](https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.10.018).
- Bernasconi, A. y Celis, S. 2017. Higher education reforms: Latin America in comparative perspective. *Education Policy Analysis Archives*, vol. 67, núm. 25, pp. 1-11. doi: [10.14507/epaa.25.3240](https://doi.org/10.14507/epaa.25.3240).
- Bertoni, E., Elacqua, G., Jaimovich, A., Rodríguez, J. y Santos, H. 2018. *Teacher policies, incentives, and labor markets in Chile, Colombia, and Peru: Implications for equity*. Lima, MINEDU. doi: [10.18235/0001319](https://doi.org/10.18235/0001319).
- BID, Banco Interamericano de Desarrollo. 2019. *El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe*. Washington, DC. doi: [10.18235/0001677](https://doi.org/10.18235/0001677).
- . 2020a. *¿Es desigual el financiamiento escolar en América Latina?* Washington DC. doi: [10.18235/0002620](https://doi.org/10.18235/0002620).
- . 2020b. *¿Una década perdida? Los costos educativos de la crisis sanitaria en América Latina y el Caribe*. Washington DC. doi: [10.18235/0002839](https://doi.org/10.18235/0002839).
- Blazich, G., Gómez Vallejos, L., Guarino, G., Pujalte Ibarra, P. 2010. Alfabetización y educación de adultos: La diversidad en las escuelas para jóvenes y adultos. Cuando la heterogeneidad marca un estilo. Congreso Iberoamericano de Educación METAS 2021. <https://on.unesco.org/3wiB3VF>.
- Breton, T. R. y Canavire-Bacarreza, G. 2018. Low test scores in Latin America: Poor schools, poor families or something else? *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, vol. 48, núm. 5, pp. 733-748. doi: [10.1080/03057925.2017.1342530](https://doi.org/10.1080/03057925.2017.1342530).
- Brito, A. 2019. *Información y transparencia: Cuadros de indicadores de las escuelas en América Latina*. París, UNESCO, IIEP.
- Brunner, J. J. y Ferrada Hurtado, R. 2011. *Educación superior en Iberoamérica: Informe 2011*. Santiago, RIL.
- Brunner, J. J. y Labraña, J. 2018. *Financiamiento de la educación superior, gratuidad y proyecto de nuevo crédito estudiantil*. Santiago, Centro de Estudios Públicos. <https://on.unesco.org/3KXMBCY>.
- Bruns, B. y Luque, J. 2015. *Profesores excelentes: Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe*. Washington DC, Banco Mundial. <https://on.unesco.org/3KZnPCB>.
- Burns, T. y Köster, F. 2016. *Governing education in a complex world*. París, OECD. <https://on.unesco.org/3Pb5VQI>.
- Busso, M., Cristia, J., Hincapié, D., Messina, J. y Ripani, L. 2017. *Aprender mejor: Políticas públicas para el desarrollo de habilidades*. Washington DC, Banco Mundial. <https://on.unesco.org/3FtPfM>.
- Bustamante Chán, M., Passailaigue Baquerizo, R. y Silva Gómez, M. I. 2021. De la presencialidad a la virtualidad: El caso de la Universidad de Guayaquil. *Ecociencia*, vol. 8, pp. 94-110. doi: [10.21855/ecociencia.80.640](https://doi.org/10.21855/ecociencia.80.640).
- Cabello, P., Claro, M. y Dodel, M. (2021). Modalidades de acceso material a internet y su relación con las habilidades y prácticas digitales. D. Trucco y A. Palma (editores), *Infancia y adolescencia en la era digital: Un informe comparativo de los estudios de Kids Online del Brasil, Chile, Costa Rica y el Uruguay*. Santiago, CEPAL. <https://on.unesco.org/3N0qq0C>.
- Calvo, G. 2014. Desarrollo profesional docente: El aprendizaje profesional colaborativo. *Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y el Caribe: El debate actual*. Santiago, UNESCO OREALC. <https://on.unesco.org/3M11SUW>.

- . 2019. *Políticas del sector docente en los sistemas educativos en América Latina*. Buenos Aires: IIPE, UNESCO. <https://on.unesco.org/3P90tO1>.
- Calvo, G., Ortiz, A. y Sepúlveda, E. 2009. *La escuela busca al niño: Hacia la integración escolar. Informe final del caso Colombia*. Madrid, Santillana.
- Campero, C. y Zúñiga, N. 2017. Tareas pendientes en materia de políticas dirigidas a la EPJA en América Latina: Aportes de ICAE a la VI CONFITEA. *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, vol. 39, núm. 2, pp. 144-159. <https://on.unesco.org/3FC7Vx2>.
- Campuzano, L., Padilla Espinosa, I. y Fernández, C. 2016. *Design report for the impact evaluation of the SI-EITP Model*. Washington DC, Mathematica Policy Research. <https://on.unesco.org/3LXJv37>.
- Carnoy, M. 2005. La búsqueda de la igualdad a través de las políticas educativas: Alcances y límites. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 3, núm. 2, pp. 1-14. <https://on.unesco.org/39CCvKO>.
- Carrasco, A. y González Martínez, P. 2017. *Sistema de Desarrollo Profesional Docente en la legislación chilena: El Liderazgo del director/a*. Centro de Liderazgo para la Mejora Escolar (Nota Técnica 6). <https://on.unesco.org/3LYL2Gt>.
- Castro, G., Giménez, G. y Pérez, D. 2018. *Estimación de los factores condicionantes de la adquisición de competencias académicas en América Latina en presencia de endogeneidad*. Santiago, CEPAL. <https://on.unesco.org/3ynM4HQ>.
- Cavalcanti, S. y Elacqua, G. (2018) *Eficiencia e equidade na alocação dos recursos educacionais de Pernambuco* (mimeo).
- CEAAL, Consejo de Educación Popular de América Latina y el Caribe. 2013. *A paso lento: Análisis de los avances en el cumplimiento de la CONFITEA VI*. Lima. <https://on.unesco.org/395jq3V>.
- . 2017. *Procurando acelerar el paso: Educación de personas jóvenes y adultas, América Latina y el Caribe*. Lima. <https://on.unesco.org/3kWsc6K>.
- . 2021a. *Análisis y propuestas para la Consulta Subregional en América Latina camino a la CONFITEA VII: «Por una educación para vivir»*. Pronunciamiento de la Plataforma de Redes Regionales por la Educación de Personas Jóvenes y Adultas hacia CONFITEA VII. <https://on.unesco.org/3smXdFe>.
- . 2021b. *Pronunciamiento por una AEJA pública, transformadora, inclusiva a propósito de la CONFITEA VII*. <https://on.unesco.org/3wcnlhO>.
- CEAAL TV. 2019. *Calidad de EPJA. Timothy Ireland (Brasil)* [Video]. <https://youtu.be/JB3cMntBAKU>.
- Cecchini, S. 2014. Educación, programa de transferencias condicionadas y protección social en América Latina y el Caribe. M. Feijoó y M. Poggi (editores), *Educación y políticas sociales: Sinergias para la inclusión*. Buenos Aires, IIPE, UNESCO, pp. 49-85. <https://on.unesco.org/3vWOSKm>.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2011. *Programas de transferencias condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago. <https://on.unesco.org/3KUVKMF>.
- . 2017a. *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo*. Santiago. <https://on.unesco.org/3so47tX>.
- . 2017b. *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género*. Santiago. <https://on.unesco.org/3N5ZpZJ>.
- . 2019. *Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: Antecedentes para una agenda regional*. Santiago. <https://on.unesco.org/3P76DhH>.
- . 2020a. *América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19. Efectos económicos y sociales*. Santiago. <https://on.unesco.org/3wfeelQ>.
- . 2020b. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago. <https://on.unesco.org/396eJXf>.
- . 2020c. *Construir un nuevo futuro: Una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad*. Santiago. <https://on.unesco.org/3yr0fMy>.
- . 2020d. *La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el nuevo contexto mundial y regional: Escenarios y proyecciones en la presente crisis*. Santiago. <https://on.unesco.org/3ylTLhT>.
- . 2021a. *Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: Hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles*

- en América Latina y el Caribe. Santiago. <https://on.unesco.org/37xz5Zk>.
- . 2021b. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2021*. Santiago. <https://on.unesco.org/39Q4siv>.
- . 2021c. *La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe*. Informes COVID-19. Santiago. <https://on.unesco.org/3w04Un3>.
- . 2021d. *La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: Desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad*. Informe Especial COVID-19 11. Santiago. <https://on.unesco.org/3FyWK87>.
- . 2021e. *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2021*. Santiago. <https://on.unesco.org/3Ft2Si8>.
- . 2021f. *Panorama social de América Latina 2020*. Santiago. <https://on.unesco.org/3NuKskl>.
- . 2022a. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2021*. Santiago. <https://on.unesco.org/3yqEpsr>.
- . 2022b. *Memoria Primer Seminario Regional de Desarrollo Social. Educación en América Latina y Caribe: La crisis prolongada como una oportunidad de reestructuración*. Santiago. <https://on.unesco.org/37xDZpc>.
- . 2022c. *Panorama Social de América Latina 2021*. Santiago. <https://on.unesco.org/3LYFs6F>.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, y OEI, Organización de Estados Iberoamericanos. 2020. *Educación, juventud y trabajo: Habilidades y competencias necesarias en un contexto cambiante*. Santiago. <https://on.unesco.org/3wi0R4o>.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, y OIT, Organización Internacional del Trabajo. 2020. *El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*. Santiago (Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe 22). <https://on.unesco.org/3M3zSQO>.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, y OPS, Organización Panamericana de la Salud. 2020. *Salud y economía: Una convergencia necesaria para enfrentar el COVID-19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Santiago. <https://on.unesco.org/3KUIUOt>.
- . 2021. *La prolongación de la crisis sanitaria y su impacto en la salud, la economía y el desarrollo social*. Santiago. <https://on.unesco.org/3KYVoof>.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, y UNESCO, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. 2020. *La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19*. <https://on.unesco.org/3LcmDMt>.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, y UNICEF, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. 2021. *Desafíos: Los Derechos de la Infancia y Adolescencia en América Latina y el Caribe*, vol. 24. <https://on.unesco.org/38ICZ7M>.
- Cerri, L. F. y Costa, M. P. 2019. La construcción de la Base Nacional Común Curricular (BNCC) de Historia en Brasil: Entre diálogos, tensiones y controversias. *Historia y Espacio*, vol. 15, núm. 53, pp. 67-89. doi: [10.25100/hye.v15i53.8728](https://doi.org/10.25100/hye.v15i53.8728).
- Chiriboga, C. 2018a. *La formación docente continua: La experiencia de Ecuador*. Washington DC. doi: [10.13140/RG.2.2.33244.44165](https://doi.org/10.13140/RG.2.2.33244.44165).
- . 2018b. *Las reformas recientes en la carrera docente en Ecuador*. XX Encuentro de Metodologías para la Evaluación Educativa de Quito. <https://on.unesco.org/3sjArxZ>.
- CLADE, Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación. 2015. *Las leyes Generales de Educación en América Latina: El derecho como proyecto político*. Buenos Aires. <https://on.unesco.org/39Pohqe>.
- . 2018a. *La educación con personas jóvenes y adultas debe ser una prioridad para alcanzar el desarrollo sostenible*. <https://on.unesco.org/3kYjl4F>.
- . 2018b. *No dejar a nadie atrás: El rol central de la Educación de personas Jóvenes y Adultas en la implementación de la Agenda 2030*. São Paulo. <https://on.unesco.org/3KY0ykC>.
- . 2020. *Educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe: El derecho a la educación de las personas migrantes*. São Paulo. <https://on.unesco.org/3GdHEoa>.
- . 2021. *La situación de la educación con personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe en el contexto de la pandemia: Panorama descriptivo analítico*. São Paulo. <https://on.unesco.org/3yoA60C>.

- CNE, Consejo Nacional de Educación. 2012. *Proyecto educativo nacional: Balance y recomendaciones*. Lima. <https://on.unesco.org/3ypYU8t>.
- Comisión Internacional para el Financiamiento de Oportunidades Educativas Globales. 2016. *La Generación del aprendizaje: Invertir en educación para un mundo en proceso de cambio*. <https://on.unesco.org/3L3t4kG>.
- Consejo Nacional de Educación. 2018. *Ordenanza 01-2018*. <https://on.unesco.org/3spwOqq>.
- Corbetta, S. 2020. Desafíos de las políticas interculturales y sociedades pluriétnicas en América Latina: Una mirada desde la educación. C. Maldonado Valera, M. Marinho y C. Robles (editores), *Inclusión y cohesión social en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: Claves para un desarrollo social inclusivo en América Latina*. CEPAL, Cooperación Española, pp. 198-203. <https://on.unesco.org/3M15Gp7>.
- Corbetta, S., Divinsky, P., Bustamante, F., Domnanovich, M. y Domnanovich, R. 2020. *Etnicidad y educación en América Latina: Los otros étnicos y la dinámica de inclusión-exclusión educativa en América Latina*. UNESCO/SITEAL. doi: [10.13140/RG.2.2.35024.33286](https://doi.org/10.13140/RG.2.2.35024.33286).
- Cox, C. et al. (2021) *Formadores de docentes en seis países de América Latina: Instituciones, prácticas y visiones*. Santiago, UNESCO, Universidad Diego Portales. <https://on.unesco.org/38WZFvF>.
- Cox, C., Beca, C. y Cerri, M. 2017. The teaching profession in Latin America: Change policies and the challenges of poverty and exclusion. W. T. Pink y G. W. Noblit (editores), *Second international handbook of urban education*. Cham, Springer, pp. 627-645. doi: [10.1007/978-3-319-40317-5_34](https://doi.org/10.1007/978-3-319-40317-5_34).
- Cruz-Aguayo, Y., Hincapié, D. y Rodríguez, C. 2020. *Profesores a prueba: Claves para una evaluación docente exitosa*. Washington DC, BID. doi: [10.18235/0002149](https://doi.org/10.18235/0002149).
- Cuenca, R. 2015. *Las carreras docentes en América Latina: La acción meritocrática para el desarrollo profesional*. Santiago, UNESCO OREALC. <https://on.unesco.org/3spC90W>.
- D'Alessandre, V. 2013. *Soy lo que ves y no es: Adolescentes y jóvenes que no estudian ni trabajan en América Latina*. Buenos Aires, IIPE, UNESCO, OEI.
- Darity, J., William, A. D. y Weisskopf, T. 2011. Who is eligible? Should affirmative action be group-or class-based? *American Journal of Economics and Sociology*, vol. 1, núm. 70, pp. 238-268. doi: [10.1111/j.1536-7150.2010.00770.x](https://doi.org/10.1111/j.1536-7150.2010.00770.x).
- Darling-Hammond, L., Burns, D., Campbell, C., Goodwin, A. L., Hammerness, K. Low, E., McIntyre, A., Sato, M. y Zeichner, K. 2017. *Empowered educators: How high-performing systems shape teaching quality around the world*. San Francisco, Wiley.
- Defensoría del Pueblo de Perú. 2016. *Vigésimo informe anual*. Lima. <https://on.unesco.org/3sq8WCT>.
- DEG-MINEDUC, Ministerio de Salud de Chile. 2020. *Orientación al sistema escolar en contexto de COVID-19*. <https://on.unesco.org/3Pe8YaQ>.
- De Hoyos, R. 2020. *Mitigando el impacto del COVID-19 sobre los aprendizajes*. Nota de Política 1. <https://on.unesco.org/3w08PQA>.
- Del Bono, A., Mallimaci Barral, A., Cabrera, N., Bulloni Yaquina, M. N. y Saavedra, L. 2017. *Maternidad y paternidad adolescente: El derecho a la educación secundaria*. Buenos Aires, UNICEF. <https://on.unesco.org/3P7DbrQ>.
- Delors, J. y otros. 1996. *La educación: encierra un tesoro*. UNESCO. <https://on.unesco.org/3FvNWQy>.
- Deng, Z. 2010. Curriculum planning and systems change. B. McGaw, E. Baker y P. Peterson (editores), *International encyclopedia of education*. Oxford, Elsevier, pp. 384-389.
- Despacho de la Primera Dama de la República. 2021. *Creer Juntos: Política Nacional de Apoyo al Desarrollo Infantil Temprano 2020-2030*. San Salvador. <https://on.unesco.org/3kVi0f1>.
- Dickovick, J. T. 2011. *Decentralization and recentralization in the developing world: Comparative studies from Africa and Latin America*. Pennsylvania, Penn State Press.
- Didou Aupetit, S. y Remedi Allione, E. 2009. *The forgotten: Ethnic-based affirmative action and institutions of higher education in Latin America*. Ciudad de México.
- Douglass, J. A. 2021. *Neo-nationalism and universities: Populists, autocrats, and the future of higher education*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.

- Dussel, I. 2006. *Estudio sobre gestión y desarrollo curricular en países de América Latina*. Santiago.
- Eaton, K. 2004. *Politics beyond the capital: The design of subnational institutions in South America*. Stanford, Stanford University Press.
- Ehren, M. y Baxter, J. 2021. *Trust, accountability and capacity in education system reform: Global perspectives in comparative education*. Routledge.
- Elacqua, G., Hincapié, D., Vegas, E. y Alfonso, M. 2018. *Profesión: Profesor en América Latina. ¿Por qué se perdió el prestigio y cómo recuperarlo?* Washington DC, BID. doi: [10.18235/0001172](https://doi.org/10.18235/0001172).
- Elacqua, G., Iribarren, M. L. y Santos, H. 2018. *Private schooling in Latin America trends and public policies*. Washington DC, BID. doi: [10.18235/0001394](https://doi.org/10.18235/0001394).
- Elmore, R. 2016. *Reflections on the role of tutoría in the future of learning*. Redes de Tutoría.
- ERCE, Estudio Regional Comparativo y Explicativo. 2019. *¿Qué se espera que aprendan los estudiantes de América Latina y el Caribe? Análisis curricular del Estudio Regional Comparativo y Explicativo*. Santiago, UNESCO. <https://on.unesco.org/33iJzqH>.
- Espinoza, O. 2013. Breaking down societal barriers: Increasing access and equity in higher education in Latin America. J. Balán (editor), *Latin America's new knowledge economy: Higher education, government, and international collaboration*. IEE.
- Estado Plurinacional de Bolivia. 2021. *Resolución Ministerial 001/2021*. Subsistema de Educación Alternativa y Especial. <https://on.unesco.org/39eE6GM>.
- Estrada, L. 2020. *La promoción automática y la mejora escolar. Una revisión bibliográfica de la promoción automática en América Latina y el Caribe*. USAID. <https://on.unesco.org/3KZNMSv>.
- Ezcurra, A. M. 2019. Educación superior: Una masificación que incluye y desiguala. Derecho a la educación. *Derecho a la educación: Expansión y desigualdad. Tendencias y políticas en Argentina y América Latina*. Buenos Aires, Universidad Nacional Tres de Febrero, pp. 21-52.
- . 2020. Educación superior en el siglo XXI: Una democratización paradójica. Escenarios globales y latinoamericanos. *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación*, vol. 12, núm. 7, pp. 112-127. <https://on.unesco.org/3sqojLu>.
- Failache, E., Katzkowicz, N. y Machado, A. 2020. *La educación en tiempos de pandemia. Y el día después*. Blog del Departamento de Economía. <https://on.unesco.org/3w3h1zL>.
- Falleti, T. 2010. *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Fardoun, H., González-González, C., Collazos, C. A. y Yousef, M. 2020. Estudio exploratorio en Iberoamérica sobre procesos de enseñanza-aprendizaje y propuesta de evaluación en tiempos de pandemia. *Education in the Knowledge Society*, vol. 21. doi: [10.14201/eks.23537](https://doi.org/10.14201/eks.23537).
- Fernández, N. y Pérez, C. G. 2016. La educación superior latinoamericana en el inicio del nuevo siglo: Situación, principales problemas y perspectivas futuras. *Revista Española de Educación Comparada*, vol. 27, pp. 123-148. <https://on.unesco.org/3P5jUaJ>.
- Ferrer, G. 2004. *Las reformas curriculares de Perú, Colombia, Chile y Argentina: ¿Quién responde por los resultados?*. Lima, GRADE. <https://on.unesco.org/3w3qDdS>.
- Ferrer, G. y Fiszbein, A. 2015. *¿Qué es lo que ha sucedido con los sistemas de evaluación de aprendizajes en América Latina? Lecciones de la última década de experiencia*. Washington DC. <https://on.unesco.org/3FBLY1a>.
- Ferreira, M. M., Dinarte, L., Urzúa, S. y Bassi, M. 2021. *La vía rápida hacia nuevas competencias: Programas cortos de educación superior en América Latina y el Caribe*. Washington DC, Banco Mundial. <https://on.unesco.org/3sqkDcy>.
- Fiszbein, A., Cosentino, C. y Cumsille, B. 2016. *El desafío del desarrollo de habilidades en América Latina. Un diagnóstico de los problemas y soluciones de política pública*. Washington DC, Diálogo Interamericano y Mathematica Policy Research. <https://on.unesco.org/3vZMxhL>.
- Fiszbein, A. y Schady, N. R. 2009. *Conditional cash transfers*. Banco Mundial. doi: [10.1596/978-0-8213-7352-1](https://doi.org/10.1596/978-0-8213-7352-1).
- Flor Toro, J. L., Magnaricotte, M. y Alba, F. 2020. *Los factores que limitan la transición a la educación*

- superior: Situación actual y recomendaciones de política pública. Lima.
- Fowler, B. y Vegas, E. 2021. *How Uruguay implemented its computer science education program*. Brookings, Center for Universal Education.
- Frankema, E. 2009. The expansion of mass education in Twentieth Century Latin America: A global comparative perspective. *Journal of Iberian and Latin American Economic History*, vol. 27, núm. 3, pp. 359-396. doi: [10.1017/S0212610900000811](https://doi.org/10.1017/S0212610900000811).
- Fullan, M., Quinn, J. y McEachen, J. 2018. *Deep learning: Engage the world change the world*. Corwin Press.
- Fumagalli, L. 2018. *Carreras profesionales docentes: Los casos de Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú*. Buenos Aires, IIPE, UNESCO.
- Gaentzsch, A. y Zapata-Román, G. 2020. *Climbing the ladder: Determinants of access to and returns from higher education in Chile and Peru*. Vol. 2020-2. <https://on.unesco.org/3spl5H0>.
- García de Fanelli, A. y Adrogué, C. 2019. Equidad en el acceso y la graduación en la educación superior: Reflexiones desde el Cono Sur. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, vol. 27, núm. 96, pp. 1-33. <https://on.unesco.org/3PbyzRH>.
- García, J. M. y Malagón, L. A. 2010. ¿Por qué las políticas y reformas curriculares tienen un éxito limitado? El caso del constructivismo y la educación basada en competencias. *Perspectivas Educativas*, vol. 3, pp. 251-262. <https://on.unesco.org/3LX5kjv>.
- Gatti, B., Sá Barretto, E., Afonso de André, M. y Albieri de Almeida, P. 2019. *Professores do Brasil: novos cenários de formação*. Brasília, UNESCO. <https://on.unesco.org/3KWLi7j>.
- Gaudin, Y. y Pareyón, R. 2020. *Brechas estructurales en América Latina y el Caribe: Una perspectiva conceptual-metodológica*. Santiago, CEPAL. <https://on.unesco.org/3L9yBGE>.
- GEMR, Global Education Monitoring Report. 2013. *Inequalities in education*. París, UNESCO. <https://on.unesco.org/3PcCJbN>.
- . 2020a. *Act now: Reduce the impact of COVID-19 on the cost of achieving SDG4*. Policy Paper 42. París, UNESCO. <https://on.unesco.org/3whqPow>.
- . 2020b. *COVID-19 is a serious threat to aid to education recovery*. Policy Papers 41. París, UNESCO. <https://on.unesco.org/355kSPz>.
- . 2021. *¿Cuál es el grado de compromiso? Desbloquear la financiación para la equidad en la educación*. Policy Paper 44. París, UNESCO. <https://on.unesco.org/3FyZZwo>.
- GIPE CEAAL, Consejo de Educación Popular de América Latina y el Caribe. 2020. *La educación de personas jóvenes y adultas (AEJA) en América Latina y el Caribe durante la pandemia por el COVID 19*. <https://on.unesco.org/3FwpKxe>.
- González-Escobar, J., Oliveira, R. y De Almeida, J. 2020. Prevalencia del síndrome de Burnout en estudiantes de Medicina. *Revista del Instituto de Medicina Tropical*, vol. 15, núm. 2, pp. 13-18. doi: [10.18004/imt/2020.15.2.13](https://doi.org/10.18004/imt/2020.15.2.13).
- Greenhalgh, T., Robert, G., Macfarlane, F., Bate, P., Kyriakidou, O. y Peacock, R. 2005. Storylines of research in diffusion of innovation: A meta-narrative approach to systematic review. *Social Science & Medicine*, vol. 61, pp. 417-430. doi: <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2004.12.001>.
- Hanemann, U. 2016. Lifelong literacy as a prerequisite for and the key to achieving the Sustainable Development Goals. *DVV International: International Perspectives in Adult Education*, vol. 75, pp. 46-54.
- Hart, C. 2001. *Doing a literature search: A comprehensive guide for the social sciences*. SAGE.
- Hernández, G. 2017. La AEJA, tendencias y prospectiva. *El futuro de la educación con personas jóvenes y adultas: Desafíos y posibilidades*. San Luis Potosí. <https://on.unesco.org/38hxxUA>.
- Hernández, M. A. y Alcaraz, M. 2018. Factores incidentes en el abandono escolar prematuro. *Revista de Investigación en Educación*, vol. 16, núm. 2, pp. 182-195. <https://on.unesco.org/3MZJETO>.
- Hincapié, D., Duryea, S. e Hincapié, I. 2019. *Educación para todos: Avanzando en la inclusión de niños, niñas y jóvenes con discapacidad en América Latina y el Caribe*. Washington DC, BID. doi: [10.18235/0001673](https://doi.org/10.18235/0001673).
- Hite, S. y Grauwe, A. D. 2009. *Capacity development in educational planning and management: Learning from successes and failures*. París, IIPE, UNESCO. <https://on.unesco.org/3w0Vjwd>.

- ICFES, Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación. 2021. *Informe Nacional de resultados del examen Saber 11o*. Vol. 1.
- IEU, Instituto de Estadísticas de la UNESCO. 2009. *La nueva generación de estadísticas sobre competencias en alfabetismo: Implementando el Programa de Evaluación y Monitoreo de la Alfabetización (LAMP)*. Montreal. <https://on.unesco.org/3stkEwK>.
- . 2012. *Oportunidades perdidas: El impacto de la repetición y de la salida prematura de la escuela. Compendio Mundial de la Educación*. Montreal. <https://on.unesco.org/3FAxw9m>.
- . 2013a. *Clasificación Internacional Normalizada de la Educación CINE 2011*. Montreal. <https://on.unesco.org/3w48e09>.
- . 2013b. *Nunca es tarde para volver a la escuela*. Montreal. <https://on.unesco.org/39fohPN>.
- . 2016a. *Compendio de datos sobre desarrollo sostenible: Sentando las bases para medir el objetivo 4 de desarrollo sostenible*. Montreal. <https://on.unesco.org/3N2LRho>.
- . 2016b. *El mundo necesita casi 69 millones de nuevos docentes para cumplir con los objetivos de Educación de 2030*. 39. Montreal. <https://on.unesco.org/3wpML0Z>.
- . 2017. *Counting the number of children not learning: Methodology for a global composite indicator for education*. Montreal. <https://on.unesco.org/3kYA5J7>.
- . 2018a. *Costs and benefits of different approaches to measuring the learning proficiency of students (SDG Indicator 4.1.1)*. Montreal. <https://on.unesco.org/3l3IZot>.
- . 2018b. *Metadata for the global and thematic indicators for the follow-up and review of SDG 4 and Education 2030*. Montreal. <https://on.unesco.org/3FCiL5X>.
- . 2018c. *Mini-LAMP for monitoring progress towards SDG 4.6.1*. Montreal. <https://on.unesco.org/3w4IBMM>.
- . 2019. *Minimum proficiency levels*. Montreal. <https://on.unesco.org/3ywcmAT>.
- . 2021a. *Glossary*. Montreal. <http://uis.unesco.org/en/glossary>.
- . 2021b. *Interrupciones de la escolarización relacionadas con la pandemia y efectos en los indicadores sobre competencias en el aprendizaje: Un análisis de los primeros grados*. Montreal. <https://on.unesco.org/3yrNmlj>.
- . 2021c. *Panorama continental: Mapeando los marcos de monitoreo de América Latina y el Caribe en el ODS4*. Montreal. <https://on.unesco.org/39NFfVL>.
- . 2021d. *Protocol for reporting on SDG Global Indicator 4.1.1*. Montreal. <https://on.unesco.org/3ysxYVO>.
- . 2021e. *SDG 4 Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all*. Montreal. <https://on.unesco.org/3ysCYcT>.
- IIEP. 2012. *Guidelines for capacity development in education policy planning and resource management*. París, UNESCO. <https://on.unesco.org/3N3wYeF>.
- INEE, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. 2017. *Evaluación del desempeño docente 2017*. Ciudad de México.
- . 2018. *Nota de orientación de la INEE sobre apoyo psicosocial: Facilitando el bienestar psicosocial y la psicoeducación*. Nueva York. <https://on.unesco.org/3vXAFwR>.
- INEEd, Instituto Nacional de Evaluación Educativa. 2021. *Primer informe de resultados de ARISTAS 2020*. Montevideo. <https://on.unesco.org/3M4QiZ6>.
- INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Texeira. 2019. *Censo da educação superior 2018: Notas estatísticas*. Brasília. <https://on.unesco.org/3N4632C>.
- Infante, M. I. y Letelier, M. E. 2005. Educación de adultos y diversidad. *Pensamiento Educativo*, vol. 37, núm. 2, pp. 233-250. <https://on.unesco.org/3w1TeQB>.
- Instituto Mixto de Ayuda Social de Costa Rica. 2018. *Plan Estratégico Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI) 2018-2022*. <https://on.unesco.org/3w1IXnB>.
- DVV Internacional. 2017. *Inclusión y diversidad*. Bonn. <https://on.unesco.org/3ytGW53>.
- International Commission on the Futures of Education. 2020. *La educación en un mundo tras la COVID: Nueve ideas para la acción pública*. París, UNESCO. <https://on.unesco.org/39bpaZF>.
- . 2021. *Reimagining our futures together: A new social contract for education*. París, UNESCO. <https://on.unesco.org/3ysFbFe>.

- Irrarázabal, I., Paredes, R. D., Murray, M. y Gutiérrez, G. 2012. *Evaluación de los primeros años de implementación del Programa de Subvención Escolar Preferencial, de la Subsecretaría de Educación*. Santiago. <https://on.unesco.org/399ITZH>.
- Jacinto, C. 2018. La formación para el trabajo en la escuela secundaria como reflexión crítica y como recurso. S. Martínez (editor), *Escuela secundaria en un nuevo escenario: masividad, desigualdad, política y trabajo*. Buenos Aires, Publifadecs, pp. 73-110. <https://on.unesco.org/39W2FSR>.
- John Hopkins University, Banco Mundial y UNICEF. 2021. *COVID-19 Global Education Recovery Tracker*. <https://www.covideducationrecovery.global>.
- Ledesma, M. A. G. 2014. New modes of governance of Latin American higher education: Chile, Argentina and Mexico. *Bordón*, vol. 1, núm. 66, pp. 137-150. <https://on.unesco.org/39RRyk5>.
- León, M. y Holguín, J. 2004. La acción afirmativa en la Universidad de Los Andes: El caso del programa «Oportunidades para talentos nacionales». *Revista de Estudios Sociales*, vol. 19, pp. 57-60. <https://on.unesco.org/3Pf8DEQ>.
- Letelier, L. 2008. Educación y descentralización: Virtudes, debilidades y propuestas en el caso chileno. *Revista Chilena de Administración Pública*, vol. 12, pp. 7-18. <https://on.unesco.org/3FBmKj6>.
- Lima, M. 2011. *Access to higher education in Brazil: Inequalities, educational system and affirmative action policies*. ESRC. <https://on.unesco.org/3wgh2PK>.
- Lión, C. 2019. *Los desafíos y oportunidades de incluir tecnologías en las prácticas educativas: Análisis de casos inspiradores*. Buenos Aires, UNESCO, IIPE.
- López Rocha, C., Moyá, G. y Presno, M. 2019. *Políticas públicas de atención y educación de la primera infancia en América Latina: Una aproximación al estado del arte de las investigaciones y estudios 2013-2019*. Buenos Aires, UNESCO, IIEP.
- Lugo, M. T. y Delgado, L. 2019. *Hacia una nueva agenda digital educativa en América Latina*. Buenos Aires, CIPPEC. <https://on.unesco.org/3wlMMTk>.
- Luschei, T., Chudgar, A. y Rew, W. J. 2013. Exploring differences in the distribution of teacher qualifications across Mexico and South Korea: Evidence from the Teaching and Learning International Survey. *Teachers College Record*, vol. 115, núm. 5. <https://on.unesco.org/39Sv2HQ>.
- Marcelo, C., Gallego-Domínguez, C. y Mayor, C. 2016. *B-learning para inducción del profesorado principiante: El caso del programa INDUCTIO en la República Dominicana*. *Revista de Educación a Distancia*, vol. 48, pp. 1-28. <https://on.unesco.org/3wbdxvb>.
- Marmot, M. y Wilkinson, R. 2006. *Social determinants of health*. 2.ª ed. Nueva York.
- Martínez, A., Adib, L., Senne, F., Pérez, R. y Torres, D. 2021. Contexto educativo: Uso escolar y mediación docente. D. Trucco y A. Palma (editores), *Infancia y adolescencia en la era digital: Un informe comparativo de los estudios de Kids Online del Brasil, Chile, Costa Rica y el Uruguay*. Santiago, CEPAL. <https://on.unesco.org/3N0qqQC>.
- Mato, D. (editor). 2018. *Educación superior y pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina: Políticas y experiencias de inclusión y colaboración intercultural*. Buenos Aires, EDUNTREF.
- Mathieu, E., Ritchie, H., Ortiz-Ospina, E., Roser, M., Hasell, J., Appel, C., Giattino, C. y Rodés-Guirao, L. 2021. A global database of COVID-19 vaccinations. *Nature Human Behaviour*, vol. 5, pp. 947-953. doi: [10.1038/s41562-021-01122-8](https://doi.org/10.1038/s41562-021-01122-8).
- McCowan, T. y Bertolin, J. 2020. *Inequalities in Higher Education Access and Completion in Brazil*. Ginebra, United Nations Research Institute for Social Development.
- McEwan, P. 1998. The effectiveness of multigrade schools in Colombia. *International Journal of Educational Development*, vol. 18, núm. 6, pp. 435-452. doi: [10.1016/S0738-0593\(98\)00023-6](https://doi.org/10.1016/S0738-0593(98)00023-6).
- Meckes, L. 2014. Estándares y formación docente. *Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y el Caribe: El debate actual*. Santiago, OREALC UNESCO, pp. 53-109. <https://on.unesco.org/3M11SUW>.
- Mendoza, P. 2020. Autonomy and weak governments: Challenges to university quality in Latin America. *Higher Education*, vol. 80, pp. 719-737. doi: [10.1007/s10734-020-00511-8](https://doi.org/10.1007/s10734-020-00511-8).
- MINEDUC, Ministerio de Educación de Chile. 2020. *Impacto del COVID-19 en los resultados de aprendizaje*

- y escolaridad en Chile: Análisis con base en herramienta de simulación proporcionada por el Banco Mundial. Santiago.
- Mingat, A. y Sosale, S. 2001. *Problèmes de politique éducative relatifs au redoublement à l'école primaire dans les pays d'Afrique Sub-Saharienne*. Washington DC, Banco Mundial.
- Ministerio da Educação de Brasil. 2018. *Programa Nacional de Alimentação Escolar, PNAE: «Ações de Alimentação e Nutrição no PNAE»*. <https://on.unesco.org/3FwYChI>.
- Ministério da Educação y Secretaria de Educação Básica de Brasil. 2006. *Política Nacional de Educação Infantil: Pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação*. <https://on.unesco.org/3KYmps4>.
- Ministerio de Educación de República Dominicana. 2014. *Marco curricular del subsistema de educación de personas jóvenes y adultas, República Dominicana*. <https://on.unesco.org/3kYyF1h>.
- Ministerio de Educación del Perú. 2020. *Decreto Supremo 012-2020-MINEDU: Política Nacional de Educación Superior y Técnico Productiva*. <https://on.unesco.org/3l27l1T>.
- Ministerio de Educación de El Salvador. 2016. *Modelo de escuela inclusiva de tiempo pleno en El Salvador: Documento de sistematización*. San Salvador. <https://on.unesco.org/3L0T6VH>.
- Ministerio de Educación del Estado Plurinacional de Bolivia. 2017. *Plan sectorial de desarrollo integral de educación para el vivir bien 2016-2020*. La Paz.
- Miranda, F. 2019. Diagnóstico, teoría e intervenciones públicas para abatir el abandono escolar en la educación secundaria de segundo ciclo: Aprendizajes desde América Latina. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, vol. 9, núm. 14, pp. 11-30. <https://on.unesco.org/3sspzO6>.
- Mizala, A. y Ross Schneider, B. 2014. Private provision with public funding: The challenges of regulating quasi markets in Chilean education. M. Cammett y L. Maclean (editores), *The politics of non-State social welfare*. Nueva York, Cornell University Press, pp. 195-215.
- Modrego, F. y Cazzuffi, C. 2015. *Desigualdad y crecimiento económico: contribuciones desde el desarrollo territorial*. Documento de trabajo 155. Santiago, Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo RIMISP. <https://on.unesco.org/3l6bL7S>.
- Monrroy Pardo, N. M. 2019. Maternidad adolescente y abandono escolar: Una aproximación desde la subjetividad, el género y el curso de vida de un grupo de mujeres en Belén, Iquitos. *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines*, vol. 48, núm. 3, pp. 303-321. doi: [10.4000/bifea.10933](https://doi.org/10.4000/bifea.10933).
- Morales Aldean, J. P. y Rodríguez Guzmán, A. A. 2019. La autoevaluación como eje central en el aseguramiento de la calidad de los institutos superiores técnicos y tecnológicos. *Magazine de las Ciencias*, vol. 4, núm. 3, pp. 113-122. <https://on.unesco.org/3NalfKv>.
- Moreno, C. I. y Aguirre, C. M. 2020. El regreso del Estado en la educación superior de América Latina: Reformas legales hacia un neo-estatismo colegiado. *Revista de la Educación Superior*, vol. 49, núm. 194, pp. 65-87. doi: [10.36857/resu.2020.194.1125](https://doi.org/10.36857/resu.2020.194.1125).
- Moss, G., Bradbury, A., Harmey, S., Mansfield, R., Candy, B., France, R. y Vigurs, C. 2021. *Mitigating impacts of the COVID-19 pandemic on primary and lower secondary children during school closures: A rapid evidence review*. Londres, UCL Social Research Institute. <https://on.unesco.org/3FAMoVi>.
- Muñoz, C. 2020. Políticas de igualdad de género en la educación y formación técnica y profesional (EFTP) en América Latina. Buenos Aires, UNESCO IIEP. <https://on.unesco.org/3l0s8TD>.
- Murillo, J. y Martínez-Garrido, C. 2019. Una mirada a la investigación educativa en América Latina a partir de sus artículos. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 17, núm. 2, pp. 5-25. doi: [10.15366/reice2019.17.2.001](https://doi.org/10.15366/reice2019.17.2.001).
- Nannyonjo, H. 2017. *Building capacity of school leaders: Strategies that work. Jamaica's experience*. Washington DC, Banco Mundial. <https://on.unesco.org/3wlpKMr>.
- OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. 2017. *PISA 2015 Technical Report*. París. <https://on.unesco.org/3sshTvE>.
- . 2018a. *PISA-D School Based Assessment Report Tables*. París.
- . 2018b. *PISA para el desarrollo*. Resultados en Foco 91. París. <https://on.unesco.org/3FzCoLY>.

- . 2019. *PISA 2018 results (volume I): What students know and can do*. París. <https://on.unesco.org/3L5LVf9>.
- . 2020a. *PIAAC thematic report on adult learning*. París. <https://on.unesco.org/3l0WKnX>.
- . 2020b. *PISA for development: Out-of-school-assessment*. París. doi: [10.1787/491fb74a-en](https://doi.org/10.1787/491fb74a-en).
- . 2021. *Education at a glance: OECD indicators*. París. doi: [10.1787/b35a14e5-en](https://doi.org/10.1787/b35a14e5-en).
- OEI, Organización de Estados Iberoamericanos. 2021. *Relevamiento de políticas de aprendizaje a lo largo de toda la vida en países iberoamericanos*. Buenos Aires. <https://on.unesco.org/3FC1cf>.
- OIT, Organización Internacional del Trabajo. 2020. *Inventario analítico de experiencias de construcción e implementación de marcos de cualificaciones en América Latina*. Montevideo, OIT, CINTERFOR. <https://on.unesco.org/3M5ptUD>.
- . 2021. *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: Tendencias 2021*. Ginebra, Oxford University Press.
- ONU, Organización de las Naciones Unidas. 2020a. *Policy brief: A disability-inclusive response to COVID-19*. <https://on.unesco.org/3suWKR8>.
- . 2020b. *Policy brief: Education during COVID-19 and beyond*. Nueva York. <https://on.unesco.org/3w3qJ51>.
- Ornelas, C. 2018. Mexican educational reform: Politics in the frontline, globalisation and education reforms. *Globalisation, Comparative Education and Policy Research*, vol. 19, pp. 137-153. doi: [10.1007/978-94-024-1204-8_9](https://doi.org/10.1007/978-94-024-1204-8_9).
- Ow, M. y otros. 2018. *Formación inicial docente en competencias para el siglo XXI y pedagogías para la inclusión en América Latina: Análisis comparativo de siete casos nacionales*. Sao Paulo, 21 a 22 de junio de 2018. <https://on.unesco.org/3tkWSmU>.
- Pedró, F. 2021a. ¿Quién le pone el cascabel al gato? Un análisis comparativo de las agencias de garantía de la calidad de la educación superior. *Revista Española de Educación Comparada*, vol. 37, pp. 129-152. doi: [10.5944/reec.37.2021.27880](https://doi.org/10.5944/reec.37.2021.27880).
- . 2021b. *COVID-19 y educación superior en América Latina y el Caribe: Efectos, impactos y recomendaciones políticas*. Fundación Carolina. <https://on.unesco.org/3NddPr3>.
- Peralta, P., Cervantes Atía, V., Olivares Leal, A. y Ochoa Ruiz, J. 2019. Educación propia de la etnia Mopan: Experiencia organizacional contemporánea. *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 25, núm. 3, pp. 88-100. doi: [10.31876/rcs.v25i3.27359](https://doi.org/10.31876/rcs.v25i3.27359).
- Perera, M. y Aboal, D. 2017. *Diferencias por género y contexto socioeconómico del impacto de la Plataforma Adaptativa de Matemática*. Montevideo. <https://on.unesco.org/3xfw5te>.
- Perusia, J. C. y Cardini, A. 2021. *Sistemas de alerta temprana en la educación secundaria Prevenir el abandono escolar en la era del COVID-19*. Buenos Aires, CIPPEC. <https://on.unesco.org/3wiyXFu>.
- Picón, G. A. 2021. Las prácticas de evaluación en entornos virtuales de aprendizaje durante la pandemia COVID-19 y el regreso a la presencialidad. *Saeta Universitaria Académica y de Investigación*, vol. 10, núm. 2, pp. 52-68. <https://on.unesco.org/3Mb9IRu>.
- Pla, J., Poy, S., Salata, A. y Salvia, A. 2021. Desigualdades de clase y acceso a la educación superior en Argentina y Brasil durante una fase expansiva del sistema educativo. *Foro de Educación Médica*, vol. 19, núm. 2, pp. 69-92. <https://on.unesco.org/37Asux8>.
- Ministerio de Educación y Deportes de la Nación Argentina. 2021. *Argentina Enseña y Aprende: Plan Estratégico Nacional 2016-2021*. Buenos Aires. <https://on.unesco.org/3L5KaOZ>.
- Plataforma de Redes Regionales. 2021. *Análisis y propuestas para la consulta subregional en América Latina: Camino a la CONFITEA VII «Por una educación para vivir bien»*. <https://on.unesco.org/3smXdFe>.
- Pôle de Dakar. 2002. *Universal Primary Education: A goal for all*. Statistical Document for the Eighth Education Ministers' Conference for African Countries. Dakar.
- Porlán, R. 2020. El cambio de la enseñanza y el aprendizaje en tiempos de pandemia. *Revista de Educación Ambiental y Sostenibilidad*, vol. 2, núm. 1. doi: [10.25267/Rev_educ_ambient_sostenibilidad.2020.v2.i1.1502](https://doi.org/10.25267/Rev_educ_ambient_sostenibilidad.2020.v2.i1.1502).
- Programa de Educación del Diálogo Interamericano y UNICEF El Salvador. 2021. *El Salvador: Informe de progreso de políticas de primera infancia*. <https://on.unesco.org/38kgobS>.

- Raczynski, D., Muñoz, G., Weinstein, J. y Pascual, J. 2013. Subvención escolar preferencial (SEP) en Chile: Un intento por equilibrar la macro y micro política escolar. *Revista Electrónica de Investigación en Ciencias Económicas*, vol. 11, núm. 2, pp. 164-195. <https://on.unesco.org/3l0gPuv>.
- Ravela, P. 2015. El uso de los resultados de las evaluaciones para mejorar los procesos de enseñanza. M. Poggi (coordinadora), *Mejorar los aprendizajes en la educación*. Buenos Aires, IIPE, UNESCO. <https://on.unesco.org/39Vuq4f>.
- Reimers, F. M. 2001. *Unequal schools, unequal chances: The challenges to equal opportunity in the Americas*. Cambridge, Harvard University Press.
- Rezende, M. 2020. *Financiamiento educativo en América Latina: Indicadores y análisis de algunas experiencias*. Buenos Aires, IIPE-UNESCO. <https://on.unesco.org/3L3Se2v>.
- Rivas, A. 2015. *América Latina después de PISA: Lecciones aprendidas de la educación*. Buenos Aires, CIPPEC. <https://on.unesco.org/3suyDID>.
- Rivas, A. y Sanchez, B. 2020. Race to the classroom: The governance turn in Latin American education. The emerging era of accountability, control and prescribed curriculum. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, vol. 52, núm. 2, pp. 250-268. doi: [10.1080/03057925.2020.1756745](https://doi.org/10.1080/03057925.2020.1756745).
- Rivas, A. y Scasso, M. 2017. *¿Qué países mejoraron la calidad educativa? América Latina en las evaluaciones de aprendizajes*. Buenos Aires, CIPPEC. <https://on.unesco.org/3N6Zl6n>.
- . 2020. *Las llaves de la educación: Estudio comparado sobre la mejora de los sistemas educativos subnacionales en América Latina*. Madrid, Fundación Santillana. <https://on.unesco.org/3L3SMW7>.
- . 2021. Low stakes, high risks: The problem of intertemporal validity of PISA in Latin America. *Journal of Education Policy*, vol. 36, núm. 2, pp. 279-302. doi: [10.1080/02680939.2019.1696987](https://doi.org/10.1080/02680939.2019.1696987).
- Rivera, J. 2019. La gratuidad de la educación superior y sus efectos sobre el acceso: Caso Ecuador. *Education Policy Analysis Archives*, vol. 27, p. 29. doi: [10.14507/epaa.27.3776](https://doi.org/10.14507/epaa.27.3776).
- Rivoir, A. y Morales, M. J. 2021. *Políticas digitales educativas en América Latina frente a la pandemia de COVID-19*. Buenos Aires, UNESCO, IIPE. <https://on.unesco.org/3l3cBm4>.
- Robalino, M., Andrade, P. y Larrea, D. 2020. *Diagnóstico de la situación del derecho humano a la educación en tiempo de pandemia*. <https://on.unesco.org/3FRrd1D>.
- Rodríguez, C. y Blanco, N. 2015. Diferencias de género, abandono escolar y continuidad en los estudios. *Revista Iberoamericana de Educación*, vol. 68, pp. 59-78. doi: [10.35362/rie680200](https://doi.org/10.35362/rie680200).
- Rodríguez, L. Á. y Pantoja, A. 2019. La formación situada del «Programa Todos a Aprender» en Boyacá. *Revista Interamericana de Investigación, Educación y Pedagogía*, vol. 12, núm. 1, pp. 295-317. <https://on.unesco.org/37BT9d5>.
- Rolón, C. y Figueiredo-Vleira, M. 2020. *Rurality and education in Brazil: Inclusion of rural and remote populations in formal education in Brazil*. París, UNESCO. <https://on.unesco.org/3svTISp>.
- Román, M. 2013. Factores asociados al abandono y la deserción escolar en América Latina: Una mirada en conjunto. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 11, núm. 2, pp. 33-59. <https://on.unesco.org/3Pcu4Gt>.
- La Rosa, M. 2017. *Condiciones laborales de los docentes del nivel inicial: Un estudio sobre la percepción de su salud y seguridad laboral*. Lima, PUCP. <https://on.unesco.org/3N8QmHj>.
- Rubio, M., Vargas Faulbaum, L., Machado, A., Rolon, C., Veras Soares, F., Alexandre, F. y Escaroz, G. 2020. *Protección social y respuesta al COVID-19 en América Latina y el Caribe*. Panamá. <https://on.unesco.org/3L3QKp5>.
- Ruiz-Larraguivel, E. 2011. La educación superior tecnológica en México: Historia, situación actual y perspectivas. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, vol. 2, núm. 3, pp. 35-52. doi: [10.22201/issue.20072872e.2011.3.26](https://doi.org/10.22201/issue.20072872e.2011.3.26).
- Sabelli, N. H. 2006. Complexity, technology, science, and education. *The Journal of the Learning Sciences*, vol. 15, núm. 1, pp. 5-9. doi: [10.1207/s15327809jls1501_3](https://doi.org/10.1207/s15327809jls1501_3).
- Sánchez, B. y Coto, P. 2016. *Inspiraciones alcanzables: 15 políticas educativas destacadas en América Latina*.

- Buenos Aires, CIPPEC, Instituto Natura. <https://on.unesco.org/3PhKBsA>.
- Sarmiento, F. A. P. y Díaz, C. M. P. 2018. Análisis de las políticas en educación superior en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. *Revista Internacional de Aprendizaje en Educación Superior*, vol. 5, núm. 2, pp. 59-70. doi: [10.37467/gka-revedusup.v5.1490](https://doi.org/10.37467/gka-revedusup.v5.1490).
- Schendel, R. y McCowan, T. 2016. Expanding higher education systems in low- and middle-income countries: The challenges of equity and quality. *Higher Education*, vol. 72, pp. 407-411. doi: [10.1007/s10734-016-0028-6](https://doi.org/10.1007/s10734-016-0028-6).
- Schmelkes, S. 2008. Creación y desarrollo inicial de las universidades interculturales en México: Problemas, oportunidades, retos. D. Mato (editor), *Diversidad cultural e interculturalidad en educación superior. Experiencias en América Latina*. Caracas, Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe. doi: <https://on.unesco.org/3kZSSDV>.
- Schmelkes, S. y Ballesteros, A. D. 2020. *Formación de docentes indígenas en algunos países de América Latina*. Buenos Aires, UNESCO, IIPE.
- Schmidt, W. H., McKnight, C. C., Houang, R. T., Wang, H., Wiley, D. E., Cogan, L. S. y Wolfe, R. G. 2001. *Why schools matter: A cross-national comparison of curriculum and learning*. San Francisco, Jossey-Bass.
- Schmidt, W. H., Wang, H. C. y McKnight, C. C. 2005. Curriculum coherence: An examination of US mathematics and science content standards from an international perspective. *Journal of Curriculum Studies*, vol. 37, núm. 5, pp. 525-559. doi: [10.1080/0022027042000294682](https://doi.org/10.1080/0022027042000294682).
- Secretaria da Educação de São Paulo. 2021. *Resultados SARESP*. São Paulo. <https://on.unesco.org/3MeeWXq>.
- Secretaría de Educación Pública. 2009. *Historia de La CONALITEG (1944-1982)*. Ciudad de México.
- Secretaría General de las Naciones Unidas. 2014. *The road to dignity by 2030: Ending poverty, transforming all lives and protecting the planet*. Nueva York.
- SEGIB, Secretaría General Iberoamericana, y OEI, Organización de los Estados Iberoamericanos. 2015. *Plan Iberoamericano de Alfabetización y Aprendizaje a lo largo de la Vida*. <https://on.unesco.org/3M7NwIQ>.
- Sevilla, M. P. 2017. *Panorama de la educación técnica profesional en América Latina y el Caribe*. Santiago, CEPAL. <https://on.unesco.org/3yw276r>.
- . 2020. *Educación superior técnica profesional y sus mecanismos de aseguramiento de calidad en América Latina*. Buenos Aires, IIPE, UNESCO.
- Sevilla, M. P. y Arévalo, V. 2020. Formación y evaluación de docentes técnicos en Chile: Persistentes inequidades para la educación media técnico profesional. *Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa*, vol. 5, pp. 1-13. doi: [10.5212/retepe.v.5.15320.015](https://doi.org/10.5212/retepe.v.5.15320.015).
- SITEAL, Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina. 2019. *Inclusión y equidad educativa*. <https://on.unesco.org/3FGHJWD>.
- SITEAL, Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina, UNESCO, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, e IIPE, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. 2020. *Financiamiento educativo*. <https://on.unesco.org/39ckAui>.
- Strah, M. 2020. *Los sistemas nacionales de aseguramiento de la calidad de la educación superior en Iberoamérica*. Buenos Aires, CONEAU, OEI. <https://on.unesco.org/39ayqgM>.
- Suriname Planning Bureau Foundation. 2017. *2017-2021 Policy Development Plan*. Paramaribo. <https://on.unesco.org/3M9h02C>.
- Tabares-Díaz, Y., Martínez-Daza, V. y Matabanchoy-Tulcán, S. 2020. Síndrome de *burnout* en docentes de Latinoamérica: Una revisión sistemática. *Universidad y Salud*, vol. 22, núm. 3, pp. 265-279. doi: [10.22267/rus.202203.199](https://doi.org/10.22267/rus.202203.199).
- Taboada, C. G., Gutiérrez, M. T. y Hamilton, E. M. 2020. *Uso de resultados de las pruebas de aprendizaje en el diseño de las políticas educativas en América Latina*. Buenos Aires, UNESCO, IIPE. <https://on.unesco.org/3FD4lmc>.
- Tedesco, J. C. 2005. *Pactos educativos: Difíciles pero necesarios*. Buenos Aires, Santillana.
- . 2012. *Educación y justicia social en América Latina*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Tenti, E. y Steinberg, F. 2011. *Los docentes mexicanos: Datos e interpretaciones en perspectiva comparada*. Ciudad de México: Siglo XXI.

- The Dialogue. 2019. *Medición del desarrollo infantil en América Latina: Desafíos para la medición y respuestas de política*. Washington DC. <https://on.unesco.org/3L5TsdM>.
- The Early Childhood Commission. 2021. Investing today for tomorrow. <https://ecc.gov.jm/about-us/>.
- The Early Childhood Commission of Jamaica. 2021. COVID-19 Corner. <https://ecc.gov.jm/covid-19-corner/>.
- Tikly, L. 2013. Reconceptualizing TVET and development: A human capability and social justice approach. *Revisiting global trends in TVET: Reflections on theory and practice*. Bonn, International Centre for Technical and Vocational Education and Training, UNESCO. <https://on.unesco.org/3M6gXF1>.
- Torres, A., Lopez Boo, F., Parra, V., Vazquez, C., Segura-Pérez, S., Cetin, Z. y Pérez-Escamilla, R. 2018. Chile Crece Contigo: Implementation, results, and scaling-up lessons. *Child: Care, Health and Development*, vol. 44, núm. 1, pp. 4-11. doi: [10.1111/cch.12519](https://doi.org/10.1111/cch.12519).
- Torres, R. 2009. *De la alfabetización al aprendizaje a lo largo de toda la vida: Tendencias, temas y desafíos de la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe*. Hamburgo, UIL.
- Torres, R. y Sánchez, J. C. 2019. Educación, movilizaciones de estudiantes y conflicto político en Chile y Colombia: Algunas reflexiones desde una perspectiva comparada. *Temas Sociológicos*, vol. 24, pp. 301-337. <https://on.unesco.org/39V8TbU>.
- Tortello, R. 2020. *Play Day JA: Games for teachers and children to try*. UNICEF Jamaica. <https://on.unesco.org/3wm7537>.
- Trow, M. 1973. *Problems in the transition from elite to mass higher education*. Berkeley, Carnegie Commission on Higher Education.
- UIL, Institute for Lifelong Learning. 1997. *Quinta Conferencia Internacional sobre Educación de Adultos*. Hamburgo, 14-18 de julio de 1997.
- . 2010. *Marco de Acción de Belém*. Hamburgo.
- . 2017a. *CONFITEA VI Revisión a medio término 2017. Síntesis de informes regionales*. Hamburgo. <https://on.unesco.org/3PjJB4>.
- . 2017b. *Tercer informe mundial sobre el aprendizaje y la educación de adultos*. Hamburgo. <https://on.unesco.org/38kAC5i>.
- . 2020. *Cuarto informe mundial sobre el aprendizaje y la educación de adultos*. Hamburgo. <https://on.unesco.org/3FDGTp5>.
- UNESCO, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, y CNE, Consejo Nacional de Educación. 2017. *Revisión de las Políticas Educativas 2000-2015. Continuidades en las políticas públicas en educación en Perú: aprendizajes, docentes y gestión descentralizada*. Lima. <https://on.unesco.org/3l2JjnB>.
- UNESCO IESALC, Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe. 2017. *La educación superior virtual en América Latina y el Caribe*. Caracas.
- . 2018. *Declaración de la III Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe*. Caracas.
- . 2020a. *COVID-19 y educación superior: De los efectos inmediatos al día después. Análisis de impactos, respuestas políticas y recomendaciones*. Caracas. <https://on.unesco.org/39VT8RZ>.
- . 2020b. *Hacia el acceso universal a la educación superior: Tendencias internacionales*. Caracas. <https://on.unesco.org/3l7RMFS>.
- . 2021. *Self-regulation in the governance of the higher education sector: International trends, challenges, and opportunities*. Caracas.
- UNESCO IIPE, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. 2021. *Sistematización de respuestas de los sistemas educativos de América Latina a la crisis de la COVID-19*. Buenos Aires. <https://on.unesco.org/3yBzTaN>.
- UNESCO, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, OIT, Organización Internacional del Trabajo, UNICEF, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, e Instituto de la Educación. 2020. *Día Mundial de los Docentes, Declaración conjunta: «Docentes: líderes en tiempos de crisis, reinventando el futuro»*. <https://on.unesco.org/39g4Sy8>.
- UNESCO OREALC, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe. 2002. *Igualdad de género*

- en la educación básica de América Latina y el Caribe: Estado del arte. Santiago.
- . 2013a. *Alfabetización y educación: Lecciones innovadoras desde la práctica de América Latina y el Caribe*. Santiago. <https://on.unesco.org/3L4k0vN>.
 - . 2013b. *Construcción de criterios para un currículum de calidad en educación con personas jóvenes y adultas*. Santiago.
 - . 2013c. *Situación educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015*. Santiago. <https://on.unesco.org/3wpQ482>.
 - . 2014. *El Liderazgo escolar en América Latina y el Caribe: Un estado del arte con base en ocho sistemas escolares de la región*. Santiago. <https://on.unesco.org/3stuTBc>.
 - . 2015a. *Informe de resultados TERCE: Logros de aprendizaje*. Santiago, Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación. <https://on.unesco.org/3l372E4>.
 - . 2015b. *La escala de calificación del TERCE*. Santiago.
 - . 2017a. *Declaración de Buenos Aires E2030: Educación y habilidades para el siglo 21*. <https://on.unesco.org/3NZNjS6>.
 - . 2017b. *Inequidad en los logros de aprendizaje entre estudiantes indígenas en América Latina: ¿Qué nos dice TERCE?* Santiago. <https://on.unesco.org/3FS0hPj>.
 - . 2017c. *Reporte: Educación y habilidades para el siglo XXI*. Reunión Regional de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe. Buenos Aires, 24 y 25 de enero 2017. <https://on.unesco.org/3w6ggpv>.
 - . 2020a. *¿Qué se espera que aprendan los estudiantes de América Latina y el Caribe? Análisis curricular del Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019)*. Santiago. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373982>.
 - . 2020b. *Sistemas educativos de América Latina en respuesta a la Covid-19: Continuidad educativa y evaluación Análisis desde la evidencia del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE)*. Santiago. <https://on.unesco.org/3w7Xq1n>.
 - . 2020c. *Análisis curricular Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019): Hallazgos y reflexiones en el marco de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Santiago. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373976>.
 - . 2021a. *A un año del comienzo de la pandemia: Continuidad educativa y evaluación en América Latina y el Caribe en 2021*. Santiago. <https://on.unesco.org/3wkNiRC>.
 - . 2021b. *Consultas subregionales de América Latina y el Caribe (abril-julio 2020): Camino a la Séptima Conferencia Internacional de Educación de Adultos*. Santiago. <https://on.unesco.org/38nwTUz>.
 - . 2021c. *Informe sobre la situación del aprendizaje y la educación de adultos en los estados del Caribe y la consulta subregional preparatoria de la UNESCO para el Caribe (abril 2021): Camino a la Séptima Conferencia Internacional de Educación de Adultos*. Santiago. <https://on.unesco.org/37HSbMs>.
 - . 2021d. *Las respuestas educativas nacionales frente a la COVID-19: el panorama de América Latina y el Caribe*. Santiago. <https://on.unesco.org/3PeDD7l>.
 - . 2021e. *Los aprendizajes fundamentales en América Latina y el Caribe. Evaluación de logros de los estudiantes: Resumen ejecutivo*. Santiago, Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE). <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380257>.
 - . 2021f. *Los sistemas de alerta temprana para prevenir el abandono escolar en América Latina y el Caribe. Monitoreo de la Educación en América Latina y el Caribe 2*. Santiago. <https://on.unesco.org/3FDZhOD>.
 - . 2021g. *Los sistemas de información educativa frente a la pandemia de COVID-19. Monitoreo de la Educación en América Latina y el Caribe 1*. Santiago. <https://on.unesco.org/3l0s6eD>.
- UNESCO OREALC, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, y UNICEF, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. 2022. *Educación en América Latina y el Caribe en el segundo año de COVID-19*. Santiago. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381715/>.
- UNESCO, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNICEF, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Banco Mundial. 2021. *The state of the global education crisis: A path to recovery*. <https://on.unesco.org/3w509s8>.

- UNESCO, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, y UNICEF, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. 1993. *La educación preescolar y básica en América Latina y el Caribe*. Santiago.
- UNESCO WCECE, World Conference on Early Childhood Care and Education. 2010. *Atención y educación de la primera infancia, informe regional: América Latina y el Caribe*. Santiago. <https://on.unesco.org/3stSEJ6>.
- UNESCO, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. 1998. *World declaration on higher education for the Twenty-first Century: Vision and action and framework for priority action for change and development in higher education adopted by the world conference on higher education*. <https://on.unesco.org/3L6dKns>.
- . 2008. *La educación inclusiva: El camino hacia el futuro, documento de referencia*. Ginebra. <https://on.unesco.org/3FBb4gz>.
- . 2012. *Los jóvenes y las competencias: Trabajar con la educación*. París. <https://on.unesco.org/38fxQhT>.
- . 2013. Antecedentes y criterios para la elaboración de políticas docentes en América Latina y El Caribe. *Proyecto estratégico regional sobre docentes «Profesores Para Una Educación Para Todos»*. Santiago, OREALC UNESCO. <https://on.unesco.org/38kPUad>.
- . 2014. *The right to education: Law and policy review guidelines*. París. <https://on.unesco.org/3L8a8Bt>.
- . 2015a. *Educación 2030: Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4*. <https://on.unesco.org/2YvBAIA>.
- . 2015b. *Educación para la ciudadanía mundial: Temas y objetivos de aprendizaje*. París. <https://on.unesco.org/3L57r3C>.
- . 2015c. *Panorama regional: América Latina y el Caribe. Informe Mundial de Seguimiento de la EPT 2015*. Santiago. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232836_spa.
- . 2015d. *Recomendación sobre el aprendizaje y la educación de adultos*. <https://on.unesco.org/3FCMc7U>.
- . 2015e. *Replantear la educación: ¿Hacia un bien común mundial?* París. <https://on.unesco.org/37Bvf1c>.
- . 2016a. *Desglosar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 - Educación 2030*. París. <https://on.unesco.org/3FFCemc>.
- . 2016b. *Education policies: Recommendations in Latin America based on TERCE*. Santiago. <https://on.unesco.org/3l1fbzB>.
- . 2016c. *La enseñanza y formación técnico profesional en América Latina y el Caribe: Una perspectiva regional hacia 2030*. Santiago. <https://on.unesco.org/3L6rm1W>.
- . 2017. *Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2016: La educación al servicio de los pueblos y el planeta: Creación de futuros sostenibles para todos*. París. <https://on.unesco.org/3w8i6q4>.
- . 2018. *Reorienting Education Management Information Systems (EMIS) towards inclusive and equitable quality education and lifelong learning*. Working Papers on Education Policy 5. París. <https://on.unesco.org/3L1u6xv>.
- . 2019a. *Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2019: informe sobre género: Construyendo puentes para la igualdad de género*. París. <https://on.unesco.org/3ah2iEA>.
- . 2019b. *La formación docente en servicio en el Perú: Proceso de diseño de políticas y generación de evidencias*. Lima. <https://on.unesco.org/3L3Qbvr>.
- . 2019c. *La promesa de las evaluaciones de aprendizaje a gran escala: Reconocer los límites para generar oportunidades*. París. <https://on.unesco.org/2k0mV2m>.
- . 2019d. *Meeting commitments: Are countries on track to achieve SDG4?* París. <https://on.unesco.org/3w6YoL8>.
- . 2020a. *Apoyar a los docentes y al personal educativo en tiempos de crisis*. Nota temática 2.2. París. <https://on.unesco.org/3su1ab4>.
- . 2020b. *Educación inclusiva interseccional a lo largo de la vida, para que nadie quede atrás*. Documento de referencia del Foro Internacional de la UNESCO sobre Inclusión y Equidad en la Educación, Todas y Todos los Estudiantes Cuentan, Colombia 2019. <https://on.unesco.org/3L84I9p>.
- . 2020c. *El enfoque de aprendizaje a lo largo de toda la vida: Implicaciones para la política educativa en*

- América Latina y el Caribe. París. <https://on.unesco.org/3NdYM0d>.
- . 2020d. *How many students are at risk of not returning to school?* París. <https://on.unesco.org/3N8gJ0a>.
- . 2020e. *Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2020, inclusión y educación: Todos y todas sin excepción*. París. <https://on.unesco.org/3sxc53L>.
- . 2021a. *Evaluación formativa: Una oportunidad para transformar la educación en tiempos de pandemia*. Santiago. <https://on.unesco.org/2V5twuF>.
- . 2021b. *Global Education Monitoring Report 2021-22: Non-state actors in education. Who chooses? Who loses?* París. <https://on.unesco.org/3sutGtf>.
- . 2021c. *Habilidades socioemocionales en América Latina y el Caribe: Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019)*. Santiago. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380240>.
- UNICEF, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNESCO, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, e IEU, Instituto de Estadísticas de la UNESCO. 2012. *Completar la escuela: Un derecho para crecer, un deber para compartir*. Panamá. <https://on.unesco.org/3wlV8dK>.
- UNICEF, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. 2008. *VIII Congreso Latinoamericano de Educación Intercultural Bilingüe*. Buenos Aires. <https://on.unesco.org/3l1NrEv>.
- . 2015. *Global out-of-school children initiative operational manual*. Nueva York. <https://on.unesco.org/3LcrlnM>.
- . 2019a. *Identificar las desigualdades para actuar: Resultados y determinantes del desarrollo de la primera infancia en América Latina y el Caribe*. Panamá. <https://on.unesco.org/3Nb5X9u>.
- . 2019b. *Un mundo listo para aprender: Dar prioridad a la educación de calidad en la primera infancia*. Nueva York. <https://on.unesco.org/39i2elw>.
- . 2020a. *La respuesta a la COVID-19: Informe anual de UNICEF 2020*. Nueva York. <https://on.unesco.org/3wqKYIM>.
- . 2020b. *Orientaciones programáticas sobre la importancia de la calidad de la educación para la primera infancia en América Latina y el Caribe*. Panamá. <https://on.unesco.org/3sweFHb>.
- . 2021a. *Evitemos una década perdida: Hay que actuar ya para revertir los efectos de la COVID-19 sobre la infancia y la juventud*. Nueva York. <https://on.unesco.org/3yy6azf>.
- . 2021b. *La reapertura y continuidad de los servicios de cuidado infantil y aprendizaje temprano son una prioridad en la región*. Panamá. <https://on.unesco.org/3l6nnlm>.
- Vaillant, D. 2011. Improving and supporting principals' leadership in Latin America. T. Townsend y J. MacBeath (editores), *International handbook of leadership for learning*. Dordrecht, Springer. pp. 571-585. doi: [10.1007/978-94-007-1350-5_32](https://doi.org/10.1007/978-94-007-1350-5_32).
- Vaillant, D. y Marcelo, C. 2012. *Ensinando a ensinar: As quatro etapas de uma aprendizagem*. Curitiba, UTFPR.
- Valverde, G. 2009. Estándares y evaluación. S. Schwartzmann y C. Cox (editores), *Políticas educativas y cohesión social en América Latina*. Santiago, CIEPLAN. <https://on.unesco.org/3PrWhJE>.
- Valverde, G. y Näslund-Handley, E. 2010. *La condición de la educación en matemáticas y ciencias naturales en América Latina y el Caribe*. Washington DC, BID. <https://on.unesco.org/3LlGQzv>.
- Vásquez, M., Cordero, G. y Leyva, Y. 2014. Análisis comparativo de criterios de desempeño profesional para la enseñanza en cuatro países de América. *Actualidades Investigativas en Educación*, vol. 14, núm. 3, pp. 1-20. doi: [10.15517/aie.v14i3.16086](https://doi.org/10.15517/aie.v14i3.16086).
- Vera, A., Scasso, M. y Yañez, E. 2022. *Prioridades para datos faltantes y ODS 4 América Latina y el Caribe (mimeo)*. Norrag, Missing Education Data Project.
- Verger, A., Moschetti, M. y Fontdevila, C. 2017. *La privatización educativa en América Latina: Una cartografía de políticas, tendencias y trayectorias*. <https://on.unesco.org/3yyhknQ>.
- Verger, A., Parcerisa, L., Fontdevila, C. 2018. The growth and spread of large-scale assessments and test-based accountabilities: A political sociology of global education reforms. *Educational Review*, vol. 71, núm. 1, pp. 1-26. doi: [10.1080/00131911.2019.1522045](https://doi.org/10.1080/00131911.2019.1522045).
- Vezub, L. 2019. *Las políticas de formación docente continua en América Latina: Mapeo exploratorio en 13 países*. Buenos Aires, IIPE-UNESCO. <https://on.unesco.org/3svO5hw>.

- Villalobos, C., Treviño, E., Wyman, I. y Scheele, J. 2017. Social justice debate and college access in Latin America: merit or need? The role of educational institutions and states in broadening access to higher education in the region. *Education Policy Analysis Archives*, vol. 25, núm. 73, pp. 1-27. doi: [10.14507/epaa.25.2879](https://doi.org/10.14507/epaa.25.2879).
- Weaver, R. K. y Rockman, B. A. 2015. Examinando los efectos de las instituciones. G. O'Donnell y otros (editores), *Capacidades estatales: Diez textos fundamentales*. Buenos Aires, CAF, pp. 357-407.
- Weinstein, J., Hernández, M., Cuéllar, C. y Flessa, J. 2015. *Liderazgo escolar en América Latina y el Caribe: Experiencias innovadoras de formación de directivos escolares en la región*. Santiago. <https://on.unesco.org/37CO0kS>.
- Weller, J. 2020. *La pandemia del COVID-19 y su efecto en las tendencias de los mercados laborales*. Santiago, CEPAL. <https://on.unesco.org/3w3Mphs>.
- Wells, R., Cuenca, R., Blanco Ramirez, G. y Aragón, J. 2018. Geographic mobility and social inequality among Peruvian university students. *Higher Education*, vol. 75, núm. 3, pp. 449-469. doi: [10.1007/s10734-017-0149-6](https://doi.org/10.1007/s10734-017-0149-6).
- Williamson, B. y Hogan, A. 2020. *La comercialización y la privatización en y de la educación en el contexto de la COVID-19*. <https://on.unesco.org/3w4f6uH>.
- Wolff, L., González, P. y Navarro, J. P. (editores) 2002. *Educación privada y política pública en América Latina*. Washington DC, Preal-BID. <https://on.unesco.org/3l4wh99>.
- World Education Forum. 2000. *Marco de Acción de Dakar: Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes (con los seis marcos de acción regionales)*. <https://on.unesco.org/3wgJL8l>.



unesco

Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



NACIONES UNIDAS

C E P A L

unicef

La encrucijada de la educación en América Latina y el Caribe

Informe regional de monitoreo ODS4-Educación 2030

En 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Esta agenda, a través del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4, definió la importancia de una visión inclusiva, equitativa y de calidad para la educación.

Esta publicación realiza un balance de la implementación del ODS4-E2030 en América Latina y el Caribe en el ciclo 2015-2021, analizando logros e identificando los desafíos para el cumplimiento de las metas educativas en la región.

El informe identifica las tendencias educativas del período, y destaca que, incluso antes de la pandemia de la COVID-19, el cumplimiento de las metas previstas para el 2030 no estaba asegurado, y mucho menos lo está en el presente tan difícil que atraviesa la región y el mundo. Concluye que, para lograr un avance significativo hacia el ODS4, es necesario encarar transformaciones profundas para modificar el rumbo de las políticas y de la asignación de recursos para la educación.



9 789233 001961