



# DESIGUALDADES EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA:

tendencias, políticas  
y desafíos

## Resumen ejecutivo

Realización:



Campana  
Latinoamericana  
por el Derecho  
a la Educación



Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de  
Planeamiento de la Educación  
IIEP-UNESCO Buenos Aires  
Oficina para América Latina

Apoyo:



**OXFAM**

**Realización:** : IIPE UNESCO Buenos Aires, en alianza con la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE) y OXFAM.

**Apoyo financiero:** OXFAM y Danish International Development Agency.

**Coordinación general del estudio:** Néstor López, coordinador del área de Investigación y Desarrollo de IIPE UNESCO.

**Análisis de información y redacción del informe:** Néstor López, Clara Desalvo y Yamila Sánchez.

**Coordinación editorial:** Laura Giannecchini y Nelsy Lizarazo, de la CLADE.

**Revisión editorial:** Elisabeth Robert y Grethe Markussen, de OXFAM; y Giovanna Modé, de la CLADE.

**Agradecimientos:** Fabíola Munhoz, Carolina Osorio, Esteban Lopez Lizarazo y María Mercedes Salgado.

*Este documento regional es acompañado por seis estudios de caso de países, que incluyen Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala, México y República Dominicana. Los mismos se pueden bajar en la página de la CLADE: [www.redclade.org](http://www.redclade.org)*

**Diseño Gráfico:** Adesign.

**Imagen de tapa:** Junior Reis / Brasil.

#### **Oficina de la CLADE**

Av. Prof. Alfonso Bovero, 430, cj. 10 Perdizes  
São Paulo - SP - CEP 01254-000, Brasil  
Teléfono: 55 11 3853-7900

E-mail: [clade@redclade.org](mailto:clade@redclade.org)

[www.redclade.org](http://www.redclade.org)

#### **Sede Regional del IIPE Unesco Buenos Aires**

Agüero 2071 - (C1425EHS) Buenos Aires – Argentina  
Tel.: (54-11) 4806-9366

E-mail: [info@iipe-buenosaires.org.ar](mailto:info@iipe-buenosaires.org.ar)

<https://www.buenosaires.iiep.unesco.org/>

#### **Abril 2021**

*Se permite la reproducción parcial o total de este documento, siempre y cuando no se altere el contenido del mismo y se mencione la fuente.*

*Las opiniones expresadas en este documento son de responsabilidad de los autores y no representan necesariamente la posición de OXFAM.*

# DESIGUALDADES EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA: tendencias, políticas y desafíos Resumen ejecutivo

Realización:



Campana  
Latinoamericana  
por el Derecho  
a la Educación



Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de  
Planeamiento de la Educación  
IIEP-UNESCO Buenos Aires  
Oficina para América Latina

Apoyo:



**OXFAM**

# INTRODUCCIÓN





Un análisis de las tendencias educativas en América Latina nos confronta con dos hallazgos que, en su articulación, definen un momento muy crítico para la región. El primero de ellos podría ser presentado como una buena noticia: en todos los países se perciben, en los últimos 20 años, importantes mejoras en casi todos los indicadores, y esas mejoras beneficiaron principalmente a los sectores sociales históricamente más postergados, como los pueblos indígenas, quienes pertenecen a comunidades rurales, los afrodescendientes o los sectores urbanos más pobres o marginados; ello se tradujo en una continua reducción de las desigualdades educativas existentes. El segundo hallazgo, en cambio, sería una mala noticia: esa tendencia de mejora fue mostrando un gradual estancamiento a lo largo de la última década, y podría estar acercándose a un eventual techo, cuando aún hay amplios sectores de la sociedad que siguen sin poder ejercer plenamente el derecho a la educación. Los grupos sociales que se beneficiaron de los procesos de expansión educativa pasarían a ser los más afectados, en caso de que efectivamente se consolide esta tendencia de estancamiento.

Esta tensión entre ambos hallazgos orienta inevitablemente la mirada hacia las políticas educativas. Los importantes avances que se han producido en estas últimas dos décadas son el resultado de un conjunto de decisiones tomadas en el ámbito de las políticas públicas, y de acciones que se fueron llevando a cabo día a día en cada uno de los Estados de la región.

Es efecto de la política educativa en acción, es decir, de asignaciones presupuestarias, equipos desarrollando nuevas estrategias, agentes públicos trabajando en su implementación en el territorio, transferencias de recursos, docentes y directivos en el día a día de las aulas, o acciones de apoyo a las y los estudiantes y sus familias.

Esta intensa actividad estatal, y en particular la que se traduce en acciones que apuntaron a modificar los aspectos más estructurales de los sistemas educativos -como el rediseño de los marcos normativos, las reformas y las políticas de inclusión educativa-, tiene como telón de fondo un clima regional de debate en el que participan diferentes actores con fuerte capacidad de incidencia en la política educativa, tales como organismos internacionales, técnicos y profesionales de gobierno, el mundo académico, los ámbitos legislativos, o las organizaciones de docentes y estudiantes, las organizaciones y redes de sociedad civil, entre otros.

Desde una perspectiva global, América Latina tiene un rasgo que le es muy propio: es la región en la que más presente está en las agendas educativas las obligaciones y los compromisos que se derivan del andamiaje normativo internacional que se fue configurando en una larga sucesión de declaraciones, convenciones y tratados. La gran mayoría de los países de la región destacan en sus leyes educativas que la educación es un derecho humano fundamental e irrenunciable, un bien público, y que es responsabilidad del Estado garantizar el pleno ejercicio de ese derecho a todos los habitantes del territorio. Esto se debe, en gran medida, al particular protagonismo y la incidencia política que tiene en esta región la sociedad civil. A través de sus organizaciones y sus demandas, logran en muchas ocasiones definir la intensidad y el sentido del debate educativo regional.

Foto: Tânia Rego / Brasil



Así, casi la totalidad de los países de la región asumen como horizonte de sus políticas educativas el pleno ejercicio del derecho a la educación. Ello presupone, entre otras cosas, que los Estados deben garantizar una educación universal, libre y gratuita, inclusiva, sin discriminación y ningún tipo de barreras; una educación a lo largo de toda la vida, que forma para el pleno ejercicio de la ciudadanía y el pleno desarrollo de la personalidad humana, y cuyas prácticas se inscriben en un contexto de plena vigencia de todos los derechos humanos.

Ahora bien, ¿por qué cuesta cada vez más consolidar esos avances? ¿Por qué emerge la amenaza de un techo en los procesos de expansión e inclusión educativa? ¿Denuncia ello que los Estados dejaron de actuar? La revisión de la agenda de las políticas educativas vigente en cada uno de los países muestra que no es así. Por el contrario, se siguen diseñando e implementando muy diversas iniciativas, en muchos casos muy innovadoras, buscando que los procesos de expansión no se detengan. La respuesta sería otra: es posible pensar, por ahora a modo de hipótesis, que este techo amenazante estaría señalando que la situación actual es el máximo al que se puede aspirar si no se hace una profunda revisión del modelo de políticas vigentes hoy en el campo educativo. Dicho de otro modo, pareciera que si se sigue abordando la política educativa tal como se lo hace en la actualidad, y como se lo hizo en las últimas décadas, difícilmente se pueda avanzar más allá de lo que se ha logrado hasta hoy. Tal vez sea momento de estimular un debate sobre la necesidad de una nueva generación de políticas educativas que aborde los aspectos más estructurales de la dinámica social de los países de la región, y de ese modo permita avanzar hacia la universalización del ejercicio del derecho a la educación.

El estudio que aquí se presenta toma estas ideas como eje principal de su narrativa. En la primera parte se presenta un análisis estadístico de las principales tendencias educativas de la región, donde es posible apreciar este escenario de avances, por un lado, y esta tendencia al estancamiento, por el otro. La segunda parte pone la mirada en qué hacen hoy los Estados para avanzar en el desafío de universalizar el ejercicio del derecho a la educación. También allí hay hallazgos importantes, en particular los que evidencian cómo permearon en la agenda educativa regional las demandas por más inclusión, y las voces de los sectores sociales más discriminados. El texto termina proponiendo argumentos desde dónde sostener que el modelo actual de políticas educativas vigente en la región llegó a su máximo, para luego esbozar algunos elementos que deberían estar presentes en el debate sobre una nueva generación de políticas educativas para la región.

A través de esta narrativa, este estudio propone una mirada de largo plazo – los últimos 20 años – sobre la situación educativa en América Latina. Lejos de analizar la coyuntura, o quedarse en los detalles de cada caso nacional, busca hacer un aporte

al conocimiento de los aspectos estructurales del panorama educativo de la región. Aun así, es importante destacar que este trabajo comenzó a escribirse en los primeros días de mayo de 2020, a pocas semanas de iniciada la pandemia de COVID-19, en el momento en que más vigencia tuvieron las medidas de aislamiento social, el cierre de escuelas que afectó a 160 millones de estudiantes en la región, y las cuarentenas. Así que, aunque el texto ha sido elaborado en este período, no incluye los impactos que la pandemia tendrá justamente sobre las desigualdades ya existentes.

Hay muchas iniciativas orientadas a hacer un seguimiento permanente de las estrategias que los países están utilizando para sostener la actividad educativa durante la pandemia, como por ejemplo la que lleva adelante IIPE UNESCO Buenos Aires en el marco del proyecto SITEAL, el monitoreo de la Oficina de Unesco para América Latina (OREALC), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) o la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE), a través de su Observatorio Regional de Educación Inclusiva y de su página especial sobre educación y COVID-19. Dada la escasa información con la que aún se cuenta para analizar tanto el impacto real de la pandemia como la efectividad de las acciones educativas que se están llevando a cabo desde los Estados, excede a los alcances de este estudio un análisis pormenorizado de la crisis.

De todos modos, la pandemia apareció como una fuerte luz que ilumina aspectos estructurales de la dinámica social y educativa hasta ahora inadvertidos. Por ejemplo, hoy puede verse que las desigualdades sociales eran mayores que lo que señalaban los análisis que daban sustento al diseño de las políticas educativas, y que pueden profundizarse aún más, como efecto de las también desiguales respuestas que las familias reciben desde la acción del Estado. Pero también pudo apreciarse una capacidad de respuesta impensada desde la comunidad educativa, que logró que los sistemas educativos, vistos habitualmente como burocracias pesadas, inertes, muy difíciles de redireccionar, se hayan reconvertido de un modo sin precedentes. No hubo reforma educativa en la región que haya tenido la fuerza transformadora que tuvo esta crisis sanitaria sobre la política educativa. La pandemia puso en jaque al sistema educativo, y afectó profundamente su capacidad de respuesta, pero al mismo tiempo desencadenó una serie de iniciativas que, de consolidarse e integrarse a la política regular, pueden representar un gran aporte para la educación del futuro.

Un seguimiento cercano de las acciones que cada país despliega para garantizar la continuidad educativa permite adelantar -por ahora a modo de hipótesis- algunas conclusiones a las que seguramente llegará, en un futuro no muy lejano, un análisis de las políticas educativas en tiempos de COVID-19. La primera es que los alcances y limitaciones de las estrategias desplegadas para enfrentar este escenario responden poco a cuán acertadas o no que hayan sido las decisiones tomadas, o la implementación de las iniciativas. Los aciertos o fracasos al momento de enfrentar la pandemia responden, más



Foto: Archivo Presidencia República Dominicana

que a la capacidad de abordar la coyuntura, a las condiciones estructurales en las que se encontraba cada país al inicio de este año, a la base desde la cual debieron encarar este complejo desafío. Cuesta pensar que países con grandes desigualdades sociales, una proporción importante de sus estudiantes en condición de pobreza, y sistemas educativos con gran dificultad de retener a sus estudiantes y garantizarles una experiencia educativa digna puedan encarar una crisis como la actual, y salir exitosos de ella. El punto de partida desde el cual se tuvo que abordar esta situación terminó siendo determinante de los alcances y las características de las respuestas educativas desplegadas en la región.

La segunda conclusión que uno puede adelantar es que para enfrentar la pandemia se desarrollaron múltiples iniciativas, desde múltiples actores, y se desplegaron estrategias muy valiosas que debieran haber llegado para quedarse. Por ejemplo, en algunos casos se avanzó hacia la conformación de mesas de articulación con equipos de salud, desarrollo social o hábitat muy bien articuladas, y con una complejidad en su entramado institucional sin precedentes; también son ejemplo las múltiples estrategias que docentes y directivos desarrollaron desde las escuelas, en articulación con los miembros de la comunidad, para no perder el vínculo con sus estudiantes, y así mantener vivo el ciclo lectivo para ellos. Estas iniciativas no debieran ser vistas sólo como recursos para enfrentar la pandemia, que luego serán guardadas en la caja de herramientas para las crisis. Al contrario, iniciativas como éstas deberían pasar a ser parte del cuerpo de la política educativa a futuro; esta crisis deja muchos aprendizajes que enriquecen la base de recursos desde los cuales proponer una nueva agenda educativa para la región. Estas dos hipótesis de lo que serán aprendizajes al final de la pandemia estarán presente, de modo subyacente, a lo largo de todo el texto.

# 1. LAS DESIGUALDADES EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA





**E**n los últimos veinte años los sistemas educativos han mostrado importantes avances en sus capacidades para incorporar y sostener las trayectorias educativas de la población latinoamericana. La alta y sostenida escolarización en el nivel primario y la ampliación en el acceso o la retención en el preescolar y la secundaria alta son los mayores logros de los sistemas educativos de la región en lo que va del siglo XXI. Según datos publicados en la base de indicadores estadísticos de IPE UNESCO Buenos Aires, ocho de cada diez niñas y niños en América Latina tienen acceso a al menos un año del nivel preescolar y poco más de nueve de cada diez finalizan el ciclo primario. A la par, siete de cada diez adolescentes y jóvenes de entre 15 y 17 años se encuentran incluidos en el sistema educativo, aunque solo cinco logran concluir sus estudios en la educación media superior.

Detrás de estos logros aún persisten grandes desigualdades en el ejercicio pleno del derecho a la educación, en tanto éste se encuentra condicionado por el origen social de cada persona, su situación económica, el territorio en que habita, su etnia, su género, estatus migratorio y discapacidad, entre otros. Las probabilidades de acceder a experiencias de aprendizaje enriquecedoras son mucho más altas para las familias urbanas de clase media o alta que entre quienes viven en zonas rurales, son mujeres, indígenas o afrodescendientes, factores que dan gran complejidad al panorama educativo, y propone serios desafíos a la política educativa.

Los países, además, se encuentran en momentos diferentes del proceso de transformación educativa; mientras en varios de ellos el nivel secundario se dirige fundamentalmente a los sectores sociales más acomodados, en otros tiende a la universalización, diferencias que expresan la dificultad con la que se encuentran los Estados para hacer efectivo el compromiso de garantizar el derecho a la educación a toda la población.

De 2000 a 2020, se expandieron y fortalecieron los sistemas educativos latinoamericanos y éstos favorecieron a los sectores más postergados (bajos ingresos, residencia rural, niñas y adolescentes, poblaciones indígenas y afrodescendientes) gracias a reformas educativas, a la obligatoriedad del nivel secundario y a políticas de inclusión. Así lo muestran las tendencias de 7 variables en el gráfico siguiente.

#### COMPORTAMIENTO EN EL TIEMPO DE INDICADORES EDUCATIVOS SELECCIONADOS. AMÉRICA LATINA, CC 2000, CC 2010 Y CC 2018.

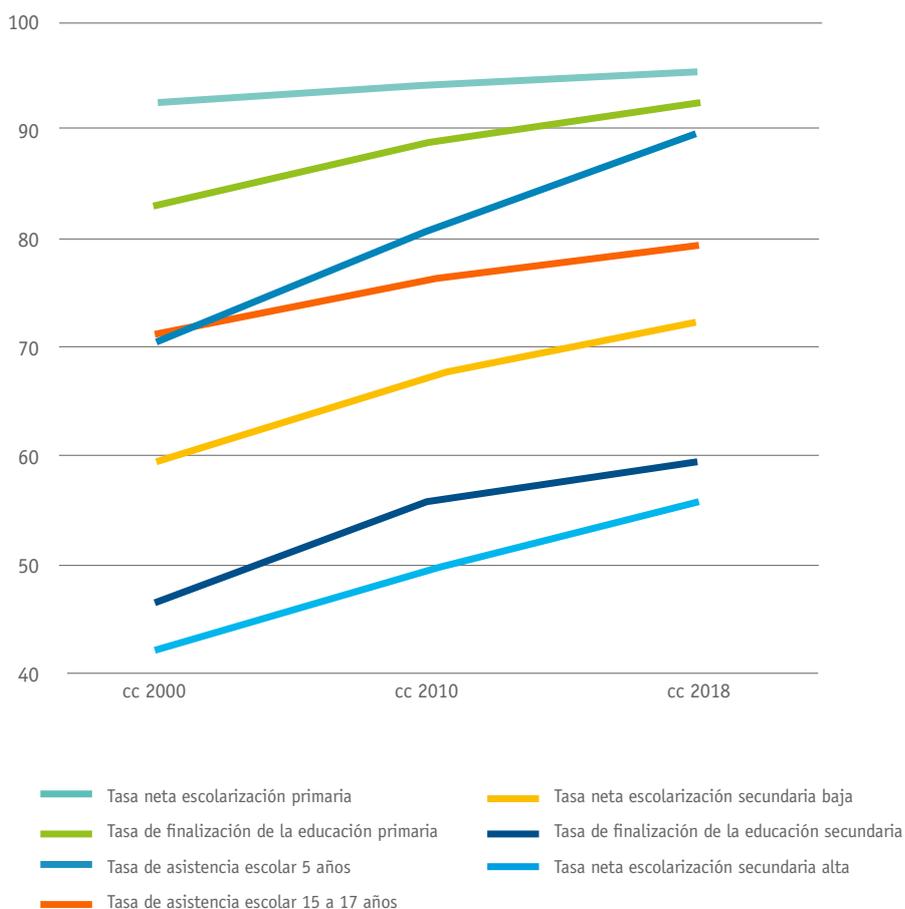




Foto: Alex Azabache / Bolivia



Foto: Archivo Presidencia República Dominicana

De 2010 a 2020 sin embargo, el cierre de brechas se estanca, por lo cual se infiere que se deben repensar las políticas implementadas hasta la fecha, más aún si se consideran los diferentes impactos del COVID-19 sobre la escolarización. Según la situación educativa actual y el ritmo de crecimiento de los indicadores de acceso a la educación durante los últimos 20 años, se puede establecer una tipología de 5 grupos de países. El primer grupo (Bolivia, Brasil, Ecuador) vivió una fuerte transformación en términos de cobertura, permanencia y terminalidad, así como en el cierre de brechas. El segundo grupo (Argentina, Chile y Perú) tiene la mayor tasa de cobertura escolar, con problemas de retención en secundaria. El tercer grupo (Costa Rica, Colombia, México, Paraguay, República Dominicana) avanzó en las dos décadas en su expansión e inclusión en primaria y secundaria. Se redujeron brechas, pero todavía las y los adolescentes provenientes de sectores más acomodados y urbanos finalizan sus estudios secundarios en un 50% más que sus pares provenientes de sectores más postergados económicamente, o de las zonas rurales. El cuarto grupo (Panamá y Uruguay) logra un ligero cierre de brechas de ingreso y geográfico, pero muy lento. 4 de 10 adolescentes no concluyen el nivel medio superior. El quinto grupo (Nicaragua, Honduras, El Salvador, Guatemala) tuvo un medio o alto crecimiento en los veinte años, pero solo 34.8% de las y los adolescentes culminan sus estudios secundarios y existen grandes brechas a nivel de ingreso y geográfico. Es la situación educativa más baja en la región.

La tendencia positiva de universalización de la educación se explica por el acceso de las poblaciones más marginalizadas a la educación, ya que, en el 2000, la clase acomodada ya estaba en su mayoría escolarizada.

La situación educativa de la población indígena y afrodescendiente ha mejorado, pero sigue siendo peor que la de los otros grupos poblacionales.

- En Guatemala, 5 de cada 10 personas que se encuentran en el 30% inferior de ingresos se reconocen indígenas, mientras que solo 1 lo hace entre quienes se ubican en el 40% superior de la distribución de ingresos
- En Brasil, casi 7 de cada 10 personas de bajos ingresos se reconocen afrodescendientes mientras que sólo 3 de cada 10 si se ubican en el 40% superior

La población indígena en el 30% inferior de ingresos tiene mayor acceso a la educación en el 2020 que en el 2000, y la brecha de acceso se ha reducido dentro de este grupo de ingresos en comparación con poblaciones no indígenas. Esta tendencia es clara en Bolivia, y más tenue en Panamá, México, y Guatemala.

- En Bolivia, se duplica la tasa de asistencia en la secundaria alta para la población indígena pobre y un 28% más logra graduarse en comparación con 20 años atrás.

Respecto de brechas de desigualdad educativa de la población afrodescendiente, las tasas netas de asistencia escolar secundaria alta entre 2000 y 2020 registran aumentos altos en Brasil (de 31 a 81%), incrementos medios en Uruguay (65 a 76%) y casi nulos en Panamá (de 81 a 82%).

Aunque existan avances en materia de inclusión étnica educativa, en países como Guatemala, México, Panamá, Bolivia, Brasil y Uruguay, persiste un panorama caracterizado por la desigualdad económica y social, la falta de acceso a la tierra y a recursos productivos que afectan particularmente a los grupos indígenas y afrodescendientes.

## 2. POLÍTICAS DE INCLUSIÓN Y EQUIDAD EDUCATIVA





La expansión de la educación en la década del 1990 se da como correlato de un ciclo de reformas que se sostuvieron principalmente en la descentralización, focalización y autonomía escolar, con una orientación a la preparación de recursos humanos que puedan ser empleados en el mercado laboral. La focalización de las políticas educativas implicó no sólo buscar que los recursos públicos se dirijan prioritariamente a los sectores más pobres, sino también desestimular el uso de la oferta pública por parte de los sectores medios y altos de la sociedad, orientando su demanda hacia el sector privado. En un contexto deteriorado, las políticas a partir del 2000 se enfocan en el conocimiento y la calidad de la educación, y en la educación como un derecho irrenunciable. Sigue esta tendencia a partir del 2010, para mejorar el acceso, la calidad y la equidad de la educación. Se redefinen los contenidos curriculares, se forman a las y los docentes, se evalúan los aprendizajes, y se incrementan en ciertos países los presupuestos para la educación.

La obligatoriedad de la educación inicial y media conlleva un nuevo ordenamiento de las relaciones sociales donde se entiende que todos los grupos de la población deben transitar por la escuela, independientemente de su origen social, económico y geográfico y sus características, lo cual presenta muchos desafíos en términos de estrategias y financiamiento.

Las políticas existentes en la región para mayor inclusión y equidad educativa se pueden dividir en cuatro categorías:

- **Currículo, modalidades y gestión educativa:** erradicación de toda forma de discriminación; incorporación de la educación ciudadana, ambiental y sexual; reconocimiento de las raíces culturales africanas en los contenidos; nuevas formas de enseñar en contextos más diversos; educación intercultural bilingüe (ver caso *El Currículo Regionalizado de la Nación Quechua en Bolivia*); alfabetización y educación permanente de jóvenes y adultos; detección, reingreso y permanencia de adolescentes y jóvenes en el sistema educativo;
- **Infraestructura, equipamiento y tecnología:** construcción de aulas; reducción de la brecha digital; integración de las tecnologías en las aulas, las escuelas y los hogares; radio; televisión;
- **Políticas docentes:** sistemas formales de formación inicial de docentes; programas de formación continua o en servicio; materiales educativos con énfasis en inclusión y equidad educativa; asistencia técnica para el diseño

Foto: Elena Forero / Colombia



e implementación de estrategias para la atención de situaciones educativas relacionadas con la acumulación de desventajas sociales; acompañamiento pedagógico personalizado de niñas, niños y adolescentes; asesoría pedagógica directa de docentes a sus pares; material educativo para el aprendizaje y comprensión lectora en castellano, mam, kiché, kaqchiquel y queqchí; manejo y uso de tecnologías de información y comunicación (TIC);

- **Transferencias de ingresos y bienes a las familias** para reorientar la protección social hacia la infancia y su desarrollo humano (derecho de niñas, niños y adolescentes a crecer en familias que cuenten con un flujo de ingresos constante, suficiente y protegido): prestaciones sujetas a certificación de escolaridad; becas para establecimientos públicos o privados; provisión de desayuno, merienda y/o almuerzo; materiales e insumos necesarios para el acceso a la escolarización.

En general, la inversión en educación medida como porcentaje del PIB ha aumentado en la región desde el 2000. Actualmente, el presupuesto en educación es inferior al 4,5% del PIB en El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Perú. En la última década, solo Bolivia, Brasil, Costa Rica y Honduras superaron el umbral de 6% del PIB. Medir el esfuerzo financiero para la educación a través del PIB tiene sus limitaciones ya que el presupuesto general de un país varía. La UNESCO estima que la crisis del COVID-19 podría significar, para el período 2020-2021, reducciones presupuestarias de hasta el 9% para la educación. La disponibilidad de recursos por persona en edad escolar es una medida más acertada, como se hace en países europeos. Actualmente, la mayoría de los países tiene un gasto en educación superior al 15% en relación con el gasto público total, con excepción de Argentina, Ecuador, El Salvador y Uruguay donde el gasto es menor.

En cuanto a la estrategia de asignación de recursos, en América Latina predominan los modelos de asignación a través de la oferta. En esta modalidad, las autoridades definen de forma directa y por medio de procedimientos administrativos, los criterios de asignación del personal docente y no docente, la adquisición de bienes y servicios y el suministro de equipamiento e infraestructura. Sólo dos países, Chile y Colombia optaron por el financiamiento por el lado de la demanda, en el cual los fondos se traspasan en forma directa a las familias o de forma indirecta a las instituciones educativas en función de las y los estudiantes que asisten.

La proporción de estudiantes que asisten a los establecimientos educativos privados es significativamente mayor en Chile, Argentina y Guatemala (fundamentalmente en

el nivel medio). En Guatemala, se alcanzan los valores más altos a escala regional, con un 66% de las y los estudiantes del nivel medio superior que concurren a escuelas privadas. En Chile, en promedio para los tres niveles, el valor alcanza el 53%. En contraposición, Costa Rica, Bolivia, México (en el nivel primario y medio inferior) y Uruguay, pueden ser identificados como países con menor proporción de estudiantes que asisten a instituciones educativas privadas.

Un aspecto que merece ser destacado es que, en todos los países, en mayor o menor medida, una parte de las familias de más bajos ingresos inscribe a sus hijos en escuelas del sector privado. En Chile, se debe a que las escuelas privadas son subsidiadas, pero en otros países, se debe a la falta de cobertura del sector público o una preferencia de las familias, que pueden percibir la educación privada como de mayor calidad, aunque esta calidad no está demostrada.

En cuanto a la perspectiva de género, los análisis estadísticos desarrollados en el informe regional, o los presentes en los documentos de diagnóstico publicados por los diferentes países, tienden a invisibilizar la problemática de género en la región, por dos motivos. Por un lado, y tal como se señaló, por los avances logrados en materia de género centrados en la reducción de las brechas entre niñas, niños y adolescentes en los diferentes niveles del sistema educativo. En general, no se observan diferencias por sexo en el acceso en el nivel inicial, básico y medio. Incluso, en los últimos años se ha dado un notable aumento en el ingreso de las mujeres al nivel superior. Por el otro, porque la gran mayoría de los instrumentos de producción y análisis de información -como lo son, por ejemplo, las encuestas de hogares utilizadas como principal fuente de información estadística de este estudio- sostienen como criterio clasificatorio de la categoría género el modelo binario hombre/mujer, invisibilizando la presencia de otras identidades en las aulas, y la situación particular que ellas viven en sus trayectorias educativas.

Sin embargo, al analizar con mayor profundidad la realidad educativa, e incorporar aspectos más cualitativos, se evidencian algunos núcleos problemáticos sustentados en roles y estereotipos de género. Así se menciona, por ejemplo, la distinción sexista en el caso de los motivos de abandono, principalmente en el nivel medio, en tanto los hombres interrumpen su escolarización para incorporarse al mercado laboral y las mujeres para realizar tareas de cuidado de sus hijos, hermanos o miembros dependientes del hogar (SITEAL, 2019).

Frente a esta realidad, la mayoría de los países latinoamericanos ha elaborado planes para igualar oportunidades entre hombres y mujeres o políticas para las mujeres, que dan cuenta de los esfuerzos de los Estados para enfrentar las múltiples desigualdades aún vigentes. En líneas generales, los ejes estratégicos que se abordan en estos



Foto: Aspect Solidaria / Bolivia

documentos tratan sobre economía (empleo, patrimonio, feminización de la pobreza), salud (con énfasis en salud sexual y reproductiva y acceso a métodos anticonceptivos), educación (analfabetismo, acceso, brechas por niveles, uso de Tecnologías de Información y Comunicación), violencias y su impacto en las distintas esferas de la vida y sobre las niñas y los niños, participación política y posiciones de poder, desarrollo sostenible y seguridad alimentaria. En menor medida, también se menciona la responsabilidad familiar y la conciliación familia/trabajo, la cultura y la comunicación, el desarrollo de prácticas deportivas, el acceso a la vivienda y la igualdad jurídica (SITEAL, 2019 c).

Una lectura de los planes de educación y los planes orientados a reducir las brechas de género muestra que el enfoque de género ingresó en la agenda de los gobiernos de distintas formas, una de ellas, como principio rector. La transversalización del enfoque de género está presente en el diseño, implementación y evaluación de las estrategias nacionales, políticas e intervenciones orientadas a garantizar el derecho a la educación. Varios países informan a los organismos internacionales que han institucionalizado o comenzado a intensificar esfuerzos para instaurar presupuestos con perspectiva de género mediante la incorporación del enfoque de género en sus leyes y presupuestos nacionales, de manera a revertir las causas de la desigualdad (CEPAL, 2017). El enfoque de género coexiste con los principios de la interculturalidad, pluri-lingüismo, justicia social y la no violencia.

La transversalización del enfoque de género supone cambios y/o adecuaciones de los contenidos curriculares. En aquellos países que han avanzado en la incorporación de la educación sexual y la promoción de prácticas pedagógicas respetuosas de la diversidad de género y el cuestionamiento de estereotipos, los focos de intervención más destacados son la educación sexual y reproductiva, las orientaciones de los proyectos de vida de adolescentes y jóvenes en el futuro, la prevención de embarazos no deseados, la promoción de la maternidad y paternidad responsables.

Un abordaje más especializado muestra, sin embargo, que queda mucho por hacer. Por ejemplo, alrededor de un 30% de las niñas, niños y adolescentes de la región en edad escolar afirma haber vivido situaciones de **violencia en la escuela**, ya sea como agresiones físicas o como burlas por distintos motivos (CEPAL, 2017). Se pueden destacar cuatro tipos de acciones para promover la igualdad de género.

- **Incorporación de la educación sexual y la promoción de prácticas pedagógicas respetuosas de la diversidad de género y el cuestionamiento de estereotipos:** educación sexual y reproductiva, orientaciones de los proyectos de vida de adolescentes y jóvenes en el futuro, prevención de embarazos no deseados,

Foto: El Independiente de Hidalgo / México





Foto: Valter Campanato / Brasil

promoción de la maternidad y paternidad responsables. Argentina, Colombia, Ecuador y Uruguay cuentan con una ley específica de educación sexual en el ámbito escolar; Chile, Perú, Venezuela y Bolivia en el marco de leyes generales hacen referencia explícitamente a la educación sexual.

- **Protocolos para orientar la actuación de los establecimientos educativos** frente a una situación de maternidad y paternidad temprana, conciliación de la escolaridad y la maternidad y paternidad adolescente, transferencias financieras a madres y padres, servicios de cuidados de niños y niñas de adolescentes.
- **Prevención de la violencia en las escuelas, atención y sanción:** Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, El Salvador y Perú cuentan con acciones específicas tendientes a garantizar espacios seguros libres de violencia mediante la promoción de la convivencia y la prevención interna (prácticas de mediación, formación de líderes y el fortalecimiento de capacidades de resolución pacífica de conflictos); otra buena práctica es la existencia e implementación de protocolos de atención a la violencia de género.
- **Desconstrucción de estereotipos:** promoción de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y la matemática para las estudiantes; revisión del lenguaje sexista y estereotipos de género en los textos y materiales educativos.

# CONCLUSIÓN: LOS DESAFÍOS DE LA POLÍTICA EDUCATIVA





La información presentada en la primera parte del estudio permite llegar a dos conclusiones fundamentales. **Por un lado**, en el transcurso de las últimas dos décadas hubo un proceso de expansión de la cobertura de los sistemas educativos en América Latina, que se expresa en un aumento importante de las tasas de escolarización, en particular de los niveles preescolar y secundario, y en las tasas de graduación en la educación media superior. Tal como se señaló previamente, ya a inicios del período analizado los grupos más acomodados de la sociedad estaban casi en su totalidad escolarizados, por lo que estos procesos de ampliación de la cobertura e inclusión se traducen en una reducción de las desigualdades educativas entre diferentes sectores sociales. Aunque claramente aún sigan en desventaja, los más beneficiados en estos períodos de expansión son quienes siempre han sido más postergados: los más pobres, quienes viven en zonas rurales, pueblos indígenas y afrodescendientes. **Por otro lado**, los procesos de expansión son cada vez más lentos, y tienden a detenerse, hecho que estaría ocurriendo cuando aún se verifican desigualdades educativas significativas. En caso de detenerse esta tendencia inclusiva los grupos más afectados serán quienes, precisamente, más se vieron favorecidos en los procesos de expansión.

En la segunda parte del documento se pudo mostrar cómo los países de la región intentan desplegar diferentes estrategias con el fin de sostener el ritmo de expansión de los sistemas educativos, buscando llegar a quienes aún están fuera de las escuelas, o proteger las trayectorias educativas de los sectores más vulnerables y con mayor riesgo de interrumpir la escolarización. Los avances en la inclusión y equidad educativa son el resultado de múltiples esfuerzos realizados desde los Estados, entre los que se destacan la movilización de recursos para el fortalecimiento de la infraestructura, equipamiento, tecnologías y la disponibilidad de docentes, y el despliegue de estrategias que permitan acercar a las escuelas y retener en ellas a grupos poblacionales que, históricamente, no accedían al nivel preescolar ni a la secundaria. De la mano de estas acciones de captación y retención de estudiantes, se suma el desarrollo de propuestas educativas que permitan a esta población lograr los aprendizajes esperados en contextos culturales y económicos cada vez más diversos.

Pese a los importantes avances, la agenda de temas pendientes es aún muy amplia, y son muchos puntos que pueden incorporarse en una agenda de desafíos y prioridades. Puede señalarse, por ejemplo, la necesidad de fortalecer los espacios de diálogo entre tomadores de decisiones con los demás miembros de la comunidad educativa, en particular estudiantes y docentes. Si bien pueden verse mejoras en este sentido, suele encontrarse en la debilidad de estos espacios de diálogo el motivo por el cual muchos esfuerzos de redireccionamiento de la política educativa no han llegado a materializarse.

Otro tema pendiente en la agenda educativa de la región es, sin lugar a duda, la cuestión docente. Es necesario avanzar en la consolidación de la carrera docente, incluyendo una revisión de las instancias de formación inicial y en servicio, las condiciones de trabajo, sus salarios, y los marcos institucionales en los cuales desempeñan sus tareas.

Un tercer tema que podría considerarse en esta agenda de recomendaciones, y que se hizo visible en el proceso de producción de este estudio, es la falta de datos debidamente desagregados, que permitan hacer un seguimiento adecuado de la política educativa, así como constatar los avances hacia el pleno ejercicio del derecho a la educación de todos los grupos sociales, tomando en consideración sus características socioeconómicas, de género, raza y etnia o ubicación geográfica, entre otras.

De todos modos, los límites del proceso de expansión educativa de la región es una alerta que invita a buscar causas más profundas, y plantear como hipótesis de trabajo el agotamiento de un modelo de expansión educativa que ya no es capaz de incorporar en las aulas a grupos sociales cada vez más diversos, o expuestos a condiciones de vida muy extremas. Las acciones de políticas mostradas en este estudio, y que tienen como objetivo reducir las brechas de desigualdad y acompañar el cumplimiento



Foto: Junior Reis / Brasil

efectivo de los derechos educativos, sólo atenúan, sin lograr revertir, situaciones educativas excluyentes. Los esfuerzos que los Estados realizan para redireccionar las políticas educativas hacia un horizonte de plena garantía del derecho a la educación resultan insuficientes. Los hallazgos del análisis que aquí se realizó, en diálogo con los hallazgos de otros estudios que se realizan en la región, permiten plantear que los impulsos que los Estados han ido ejerciendo en las dos últimas décadas se frenan ante la presencia de ciertos nudos críticos que obstaculizan los intentos de universalización. Esos nudos expresan la persistencia de profundas desigualdades sociales, que son estructurales, y de dinámicas y formatos institucionales que se heredan desde los orígenes de los sistemas educativos de la región, y que hoy representan un verdadero obstáculo para las políticas educativas que se inscriben en un marco de plena vigencia del derecho a la educación. Entre ellos, se destacan algunos:

- **Carencias y desigualdades materiales persistentes:** Las acciones y estrategias dirigidas a proteger y fortalecer las trayectorias escolares de los sectores más postergados no logran revertir las barreras que se derivan de las desigualdades de origen. El cumplimiento efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes sigue dependiendo estrechamente de los recursos con los que cuentan sus familias, de su origen social, su historia. Difícilmente niñas, niños o adolescentes cuyas familias no tengan garantizada una base digna y estable de bienestar puedan cumplir plenamente sus trayectorias educativas.

Una alimentación inadecuada, las precarias condiciones de sus viviendas – con hacinamiento o ubicadas en contextos de alta degradación ambiental – atentan contra la posibilidad de que puedan priorizar y sostener a la educación como su actividad principal.

En estos contextos, las y los adolescentes suelen verse en la necesidad de involucrarse en la construcción del bienestar de sus familias. Diversos estudios dan cuenta de la estrecha relación entre la interrupción de sus trayectorias escolares y la entrada al mercado de trabajo – en el caso de los varones – o la intensificación de las tareas de cuidado – entre las mujeres –, escenario que refuerza los estereotipos de género, asignando diferenciadamente el rol de proveedores y el de cuidadoras (D'Alessandre, 2017).

- **Mecanismos de estigmatización y discriminación.** El esfuerzo por expandir la educación secundaria, buscando estrategias de retención o reinserción de estudiantes, llevó a la implementación de políticas cada vez más centradas en las características de grupos particulares de individuos. Si bien el desarrollo de una mayor sensibilidad de los sistemas educativos a las singularidades de sus estudiantes y sus contextos es un paso importante en la construcción de una educación inclusiva, en muchos casos estas ofertas educativas a medida del

Foto: Archivo Presidencia República Dominicana



contexto suelen ser caminos alternativos de baja calidad, centradas más en el objetivo de otorgar un título de finalización del ciclo que de garantizar una buena educación. Muchas de las estrategias remediales que se vienen desarrollando en la región enfrentan hoy un gran dilema: son necesarias porque representan para muchos sectores una oportunidad educativa que nunca tuvieron, pero al mismo tiempo mantienen vivos los mecanismos de segregación social de la que son víctimas esos sectores. En este sentido, “toda propuesta que tenga en su base la diferenciación de grupos indefectiblemente produce estigmas (...). Muchas veces con el objetivo de innovar para evitar problemáticas largamente instaladas en el sistema escolar, se tiende a profundizar y favorecer aquello que se intenta contrarrestar” (Acosta 2019 a).

Lo que se puede ir apreciando es que las acciones que buscan reparar los efectos de discriminación y expulsión propias del corazón de la política educativa aportan en los procesos de ampliación de la educación hacia los sectores más afectados, pero difícilmente logran en forma plena su objetivo si no se atacan las causas más profundas de su exclusión. Estas iniciativas son necesarias, y deberían fortalecerse, en la medida en que representan primeros pasos de una estrategia que tiene como horizonte no reparar los efectos negativos de la política educativa regular, sino erradicar de ella los sesgos de segmentación y exclusión.

- **Formatos escolares rígidos.** Estas rutas alternativas, en muchos casos de baja calidad, son la respuesta que dan los sistemas educativos frente al hecho de que las instituciones escolares siguen funcionando bajo la premisa de recibir en sus aulas a una población que tiene la posibilidad de asistir todos los días a la escuela al mismo horario, y de responder a las condiciones tradicionales de la escolarización. Esta y otras cuestiones de la cultura escolar obstaculizan la incorporación plena de los niños, niñas y adolescentes al sistema. Pese a los esfuerzos y al desarrollo de distintas estrategias educativas, persiste una propuesta escolar insensible a las múltiples dinámicas sociales y culturales que coexisten a lo largo del territorio en cada país. Hay un régimen académico y un funcionamiento de la vida cotidiana en la escuela que no resultan compatibles con la realidad actual de muchos adolescentes y jóvenes (Terigi, 2015).
- **La persistencia de una visión disciplinaria y meritocrática de la educación secundaria.** El derecho a una educación secundaria de calidad es aún aspiracional, un horizonte deseado. Las leyes nacionales de educación que establecen la obligatoriedad del nivel secundario constituyen un hito fundamental, pero aún no lograron la legitimidad necesaria para desarticular la matriz disciplinar y meritocrática que caracterizó al nivel desde sus orígenes. Quienes promueven

la educación secundaria como un derecho fundamental debaten con quienes aún exigen mecanismos de selección y disciplinamiento a través de los aprendizajes que allí se imparten, y de las reglas de juego institucional. Este pacto inconcluso, es decir, la falta de consensos básicos, debilita el gobierno de la educación y la efectividad de sus acciones. Persiste en la sociedad la imagen de que la buena educación era la de antes, aquella en la cual si un estudiante no rendía adecuadamente era expulsado, y esa mirada obstaculiza la posibilidad de legitimar acciones orientadas a garantizar la educación como derecho humano fundamental.

- **Bajo financiamiento.** Se suma a estos obstáculos el bajo financiamiento educativo, en términos de recursos disponibles por estudiante. Este es sin dudas uno de los problemas más serios de la región, pues representa un verdadero obstáculo a todo proyecto de expansión y mejora de la educación.

Estas referencias alcanzan para señalar que en las políticas educativas que los países llevan adelante prevalecen decisiones y estructuras que se mantienen vivas desde los inicios de los sistemas nacionales de educación, y que estas dinámicas coexisten con serias desigualdades sociales y escasos recursos para hacerles frente. Ello se expresa, por ejemplo, en la persistencia de formatos institucionales y prácticas que toman como base las características de niñas, niños y adolescentes pertenecientes a los sectores acomodados de la sociedad. Como ya se señaló, las escuelas son instituciones a la medida de estudiantes que habitan en zonas urbanas, pertenecientes a las clases medias o altas. Quienes no son parte de esos sectores privilegiados se encuentran con instituciones que, de un modo u otro, les ofrecen obstáculos a sus carreras educativas, a través de múltiples mecanismos cotidianos -formales y no formales- de selección. Es así como históricamente los sectores más pobres, hijos de campesinos, niñas y niños indígenas o afrodescendientes, entre otros grupos sociales, han sido privados de la experiencia escolar, o se han visto en la necesidad de dejar sus estudios.

Una parte importante de las políticas analizadas en la segunda parte de este documento tienen por objeto ofrecer nuevas oportunidades a quienes se ven expulsados de las modalidades tradicionales con las que opera el núcleo central de las políticas educativas. Niñas, niños y adolescentes rurales o urbanos pobres, indígenas, migrantes o pertenecientes a cualquiera de los grupos históricamente excluidos encuentran allí una oportunidad educativa, basada en esfuerzos innovadores que están realizando los Estados, con el fin de avanzar hacia la universalización del derecho a la educación. Tienen el mérito de buscar formatos y dinámicas que se ajustan al perfil económico, social y cultural de los diferentes grupos sociales, en contextos de crecientes desigualdades y diversidades. En gran medida, las mejoras en los indicadores educativos de estos sectores sociales son el resultado de estas políticas vigentes hoy en América Latina.

Hay en este momento dos grandes desafíos de las políticas educativas. En primer lugar, consolidar estas iniciativas, generando mejoras que permitan garantizar a sus estudiantes trayectorias educativas valiosas, con aprendizajes de calidad. Diversos estudios muestran que se está avanzando lentamente en este sentido, a partir de una permanente revisión de sus dinámicas y su impacto (Ver, por ej. Acosta 2019 a). En segundo lugar, evitar el riesgo de que el potencial éxito de estas iniciativas termine invisibilizando y consolidando el carácter excluyente y selectivo del corazón de la política educativa. El hecho de que estas iniciativas tiendan a garantizar el acceso a la educación a aquellos que se ven excluidos de las modalidades tradicionales que caracterizan al núcleo central de las prácticas educativas no debiera ser un argumento para sostener estas prácticas excluyentes; por el contrario, el carácter innovador de estas nuevas modalidades debiera ser el punto de partida de un proceso de revisión y rediseño del conjunto de la política educativa en cada uno de los países.

Pareciera legítimo plantear la hipótesis de que el potencial estancamiento en las tendencias educativas en un escenario en el cual aún existen grandes desigualdades,

Foto: Fernando Trivino / Colombia





Foto: Isabel Cardozo / Bolivia

y donde amplios sectores sociales aún están privados de una experiencia educativa de calidad, expresa el límite al que se puede llegar con el modelo de políticas educativas vigentes en la región. Los esfuerzos que los Estados realizan, y que fueron descriptos en detalle en la segunda sección de este texto, aparecen en su mayoría como acciones reparatorias que intentan elevar el techo al que se está llegando, pero difícilmente se pueda retomar un ritmo de expansión educativa e inclusión de los sectores más discriminados si no se avanza en una revisión a fondo de las políticas actualmente vigentes. Cabe pensar que es necesario avanzar hacia una nueva generación de políticas educativas desde una perspectiva intersectorial e interseccional.

En primer lugar, es necesario hacer visible que el desafío de garantizar el derecho a la educación excede a las acciones que puedan generarse desde el sector educativo. Si una de las principales causas de desescolarización de las adolescentes mujeres es la necesidad de quedarse en sus hogares asumiendo tareas de cuidado de niñas, niños, personas ancianas, personas enfermas o con discapacidad, difícilmente se pueda lograr la universalización del derecho a la educación si no se desarrollan políticas de cuidado que permitan liberar a esas adolescentes de esta responsabilidad. Del mismo modo, asumiendo que el trabajo infantil y adolescente es también un factor importante que conduce a la desescolarización, las políticas educativas deben ir acompañadas por políticas de fortalecimiento de la base de recursos de las familias para que las y los educandos puedan

permanecer estudiando. Se podrían plantear otros escenarios que llevarían a la necesidad, por ejemplo, de promover desde el sector de salud acciones desde donde trabajar temas como la salud sexual y reproductiva, la seguridad alimentaria o las adicciones.

El garante del derecho a la educación es el Estado. Ante un escenario de semejante complejidad, cada Estado tiene una doble responsabilidad; por un lado, generar políticas en las diversas áreas de su estructura para avanzar hacia la materialización de la universalización del acceso a la educación. Si bien el sector educativo tiene una responsabilidad central en ese objetivo, su éxito depende del grado de articulación con otras áreas de la política económica y social. Por el otro, garantizar la disponibilidad de los recursos necesarios para que la totalidad de las nuevas generaciones puedan gozar plenamente del derecho a la educación. Sin un rediseño integral de las estructuras de financiamiento de las políticas sociales y educativas que implique una verdadera redistribución de la riqueza hacia los sectores más postergados será imposible avanzar hacia este horizonte.

Es en este marco, adquiere sentido avanzar hacia una concepción de la política educativa que se inscriba en el marco de un Sistema de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia. El debate sobre la consolidación de sistemas integrados de protección social adquirió especial relevancia a partir de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, y la mayoría de los países ha ido asumiendo el compromiso de avanzar hacia este horizonte de políticas al ir sancionando sus respectivas leyes de protección integral. Ahora bien, en los hechos hubo importantes avances en la conformación de estos sistemas en torno a la primera infancia, pero queda pendiente aún avanzar con estas estrategias integrales hacia la niñez y la adolescencia. El desafío es generar un acercamiento a la niñez y la adolescencia desde una perspectiva multidimensional que involucre a cada una de las áreas de gobierno, que permita fortalecer la base de bienestar de las familias y promueva trayectorias escolares protegidas de todos aquellos factores que puedan ponerlas en riesgo. Una estrategia de estas características conlleva una fuerte articulación con sistemas de protección social que promuevan una base de bienestar estable para las familias.

Avanzar hacia una agenda de políticas educativas que se inscriban en el marco de un sistema de protección integral de la niñez y la adolescencia implica una transformación estructural del formato de las políticas sociales que prevalece en la región. Implica el paso de una tendencia a desarrollar políticas fuertemente sectorializadas, con una escasa articulación entre las diferentes áreas sociales, hacia un esquema integrado y transversal en el que todos los sectores se complementan en la función de garantizar el derecho a la educación a las nuevas generaciones. Una transformación de estas características no es sostenible si no se enmarca en un debate que le da legitimidad. En ese sentido, es fundamental desarrollar acciones que tengan por objeto consolidar la noción de inclusión educativa y de garantía de derechos como marco de las políticas sociales y educativas.

Finalmente, las políticas también deben responder a las particularidades de cada estudiante, según su género, raza o etnia, y perfil socioeconómico, lo que supone asimismo la adopción una mirada interseccional, que pueda identificar las diferentes necesidades que tiene por ejemplo una niña y un niño indígena, o una estudiante afrodescendiente de clase media que vive en una zona urbana y otra niña afrodescendiente pobre que vive en la área rural. Las políticas deben ser capaces de responder a esas demandas de manera singular.

Cada uno de los países de la región fue ratificando diferentes acuerdos internacionales a través de los cuales fue asumiendo el compromiso y la obligación de garantizar el derecho a la educación de forma universal. A los efectos de dar legitimidad y sustentabilidad a una nueva generación de políticas sociales y educativas es necesario instalar un debate respecto a qué significa concretamente ese compromiso, y cuáles son las mejores estrategias para hacerlo efectivo.



Conozca más sobre la acción  
de la CLADE en [www.redclade.org](http://www.redclade.org)

**Contáctenos:**

Av. Prof. Alfonso Bovero, 430  
conj. 10 - Perdizes, São Paulo  
01254-000, Brasil  
+55 11 3853-7900  
[clade@redclade.org](mailto:clade@redclade.org)



Campaña  
Latinoamericana  
**por el Derecho  
a la Educación**