



# ADOLESCENTES Y JÓVENES FUERA DE LA ESCUELA

LAS DEMANDAS PARA UNA ENSEÑANZA SECUNDARIA GARANTE DE DERECHOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Iniciativa:



Campana Latinoamericana por el Derecho a la Educación

En alianza con:



Apoyo:





# ADOLESCENTES Y JÓVENES FUERA DE LA ESCUELA

## LAS DEMANDAS PARA UNA ENSEÑANZA SECUNDARIA GARANTE DE DERECHOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Iniciativa:



Campaña  
Latinoamericana  
por el Derecho  
a la Educación

En alianza con:



Foro por el  
Derecho a  
la Educación



Iniciativa Civil en la Educación

Apoyo:





# SUMARIO



<b>1. PRESENTACIÓN</b> .....	7
<b>2. INTRODUCCIÓN</b> .....	9
<b>3. BARRERAS DE EXCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES PARA SU SUPERACIÓN</b> .....	12
I. Barreras económicas en la demanda de educación y estrategias para su superación .....	12
II. Barreras socioculturales y estrategias para su superación .....	16
III. Barreras materiales, pedagógicas y simbólicas que se manifiestan en las escuelas y estrategias para su superación .....	22
IV. Barreras políticas, técnicas y de financiamiento del sistema educativo y estrategias para su superación .....	29
Anexo: Guía con sugerencia de actividad en las escuelas .....	34



# 1. PRESENTACIÓN



La región de América Latina y el Caribe ha avanzado mucho en las últimas décadas en la ampliación del acceso a la educación gratuita y obligatoria. Sin embargo, la garantía del derecho al acceso y a la permanencia en la enseñanza secundaria sigue siendo un reto y millones de adolescentes y jóvenes aún están fuera de la escuela.

El presente documento tiene como objetivo mostrar los hallazgos respecto a los factores de exclusión educativa en la secundaria y presentar 28 recomendaciones a las autoridades públicas para la formulación e implementación de políticas públicas que eliminen los obstáculos de acceso a este nivel de enseñanza y promuevan la reinserción de las y los adolescentes y jóvenes en el sistema educativo. Se plantea que los Estados adopten marcos legales y políticos que aseguren la realización de todas las dimensiones del derecho humano a la educación – su disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad –, así como el establecimiento de una secundaria incluyente, relevante y garante de derechos a todos y todas adolescentes y jóvenes de la región.

Esta publicación es el resultado de la alianza entre la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE) y Unicef en el marco del Observatorio Regional de Educación Inclusiva (OREI)<sup>1</sup>. El Observatorio es una iniciativa que se propone hacer el monitoreo y promover el debate público en torno a la garantía del derecho a la educación, tomando como eje el principio de la no discriminación. OREI es el fruto de un esfuerzo inédito de cooperación interinstitucional entre organizaciones que tienen actuación a nivel regional en América Latina y el Caribe: CLADE, OREALC/UNESCO Santiago, IIEP UNESCO Buenos Aires, UNICEF, CEPAL, IBE UNESCO Ginebra y OEI.

Se toma como base el informe regional *Completar la Escuela – Un derecho para crecer, un deber para compartir*, que resulta de un largo proceso de investigación y monitoreo sobre el tema realizado desde 2010 por Unicef y por el Instituto de Estadísticas de la UNESCO en el marco de la *Iniciativa Global por los Niños fuera de la Escuela*. El informe regional analiza las informaciones de 31 países de América Latina y el Caribe respecto a quienes son las y los adolescentes y jóvenes que están fuera de la escuela o en riesgo de abandonarla. Se busca comprender esta situación de exclusión en la educación desde una perspectiva amplia que toma en cuenta múltiples factores que restringen la realización plena del derecho a la educación.

---

1 Más información: [www.campanaderechoeducacion.org/orei](http://www.campanaderechoeducacion.org/orei)

Asimismo, este documento utiliza como base las reflexiones de la CLADE, que también ha abordado el tema de la secundaria en América Latina y el Caribe en los últimos años. La CLADE ha conducido una serie de debates y acciones con las y los adolescentes y jóvenes respecto a la educación secundaria, con el propósito de reflexionar sobre el sentido y la pertinencia de este nivel de enseñanza, bien como los desafíos para su transformación. La Campaña defiende la importancia de reconocer a las y los adolescentes y jóvenes como sujetos de derechos que están plenamente habilitadas/os a participar en los procesos de toma de decisiones dentro y fuera del sistema educativo, colaborando en la construcción de un Estado de derecho verdaderamente inclusivo<sup>2</sup>.



---

2 Conoce algunas de las acciones recientes de la CLADE respecto al tema: publicación del Informe Regional *Educación Secundaria en América Latina y el Caribe – Poniendo de relieve las miradas y voces de comunidades educativas de Argentina, Ecuador y Guatemala* (2014); realización del *I Seminario Regional Educación Secundaria en América Latina y el Caribe* (Colombia, 2013) y del *II Seminario Regional Educación Secundaria en América Latina y el Caribe* (Costa Rica, 2014); realización del Seminario Virtual *Los y las Jóvenes en la Agenda de Desarrollo y Educación Post 2015* (2015).



## 2. INTRODUCCIÓN



Unicef indica que **2,8 millones de adolescentes en edad de cursar el primer ciclo de la secundaria se encuentran fuera de la escuela** en América Latina y el Caribe, según su informe *Subsanar la promesa incumplida de la educación para todos – Conclusiones de la Iniciativa Global por los Niños Fuera de la Escuela*<sup>3</sup>. Además **6,4 millones están en la educación secundaria baja pero en riesgo<sup>4</sup> grave de abandonarla.**<sup>5</sup>

**Las y los adolescentes y jóvenes indígenas, afrodescendientes, con discapacidades, que pertenecen a las capas más pobres, que trabajan o que viven en zonas rurales son las/los que están en mayor riesgo de exclusión o rezago escolar<sup>6</sup>.**

Para abordar la temática de la exclusión educativa es necesario hacer frente a los diversos factores que afectan a estos grupos más vulnerados o marginalizados, y que están muy relacionados con la oferta y la calidad de la educación secundaria, la superación de las desigualdades y de todas las formas de discriminación.

En la elaboración de este documento se utilizó el marco metodológico y conceptual de la *Iniciativa Global por los Niños Fuera de la Escuela* promovida por Unicef. Esta metodología analiza la temática identificando barreras que operan como si fueran filtros en el sistema educativo que dificultan la realización plena del derecho a la educación.

El estudio de Unicef toma como referente la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación 1997, desarrollada por la UNESCO, para comparar niveles educativos. En ese sentido, se analizan los datos del nivel que en la región se llama educación secundaria baja y tiene en promedio una edad normativa de los 11 a los 15 años<sup>7</sup>.

---

3 Dato del Instituto de Estadística de la UNESCO, de agosto de 2014. Instituto de Estadística de la UNESCO y UNICEF (2014). In: *Subsanar la promesa incumplida de la Educación para Todos – resumen ejecutivo*. Montreal: Instituto de Estadística de la UNESCO. P. 8. Disponible en: [http://www.unicef.org/education/files/allinschool.org\\_wp-content\\_uploads\\_2015\\_01\\_00SC-EXS-SP-web.pdf](http://www.unicef.org/education/files/allinschool.org_wp-content_uploads_2015_01_00SC-EXS-SP-web.pdf)

4 El concepto de riesgo de exclusión presentado por la Iniciativa Global por los Niños Fuera de la Escuela enfoca las y los adolescentes que están en la escuela pero con probabilidad de abandonarla. En este marco metodológico, se ha optado por utilizar el rezago escolar como indicador de este riesgo una vez que la condición de rezago expresa el enfoque dinámico y acumulativo de exclusión y resalta el lugar de los procesos de aprendizaje como vía para lograr la permanencia en el sistema educativo. El rezago es producido por el ingreso tardío, la repetición de grado y el abandono temporal antes de concluir el grado y la inscripción al año siguiente en este mismo grado. Unicef (2012). *Completar la Escuela – Un derecho para crecer, un deber para compartir. Resumen ejecutivo*. Pp. 17-18.

5 Estimaciones correspondientes a 2008. Unicef (2012). *Completar la Escuela – Un derecho para crecer, un deber para compartir*.

6 Rezago escolar refiere a las y los estudiantes que asisten a la escuela con mayor edad a la correspondiente al grado según la normativa de ingreso vigente en cada país. Unicef (2012), op. cit. P. 45.

7 Ídem. P. 27.

A lo largo de este documento se utilizarán otras fuentes de información que toman en cuenta distintos rangos etarios. Sin embargo, se considera que los aspectos relacionados con las y los adolescentes y jóvenes de la secundaria baja también ayudan a comprender la temática de la exclusión educativa en la secundaria alta.

Distintos factores llevan a las y los adolescentes y jóvenes a la exclusión y al abandono escolar, con obstáculos que reducen o restringen las oportunidades de acceso, permanencia y aprendizaje a lo largo de su trayectoria educativa. Las barreras identificadas en este estudio se combinan de distintos modos para establecer la exclusión: raramente una sola barrera de un solo ámbito es un factor explicativo suficiente. Es necesario identificar la combinación e intensidad de los **factores económicos, socioculturales, pedagógicos y organizacionales que se producen en los sistemas educativos**. Desde este punto de vista, la investigación del fenómeno trasciende los factores materiales y financieros más evidentes e incorpora elementos más estructurales que actúan como filtro en cada etapa educativa.

**A su vez, los múltiples factores de discriminación se cruzan en todos estos obstáculos con la existencia de normas y prácticas que refuerzan las desigualdades y afectan a los grupos que tienen sus derechos violados** por cuestiones de raza, etnia, género, ubicación geográfica, orientación sexual e identidad o expresión de género, discapacidad, condición de pobreza, entre otros.

**Las barreras están clasificadas en dos niveles: las que están relacionadas a la demanda y las que están relacionadas a la oferta.** El primero caso se refiere a los obstáculos que encuentran las familias y las/los estudiantes en acceder y permanecer en el sistema educativo. O sea, son las barreras económicas y socioculturales que alejan a esta población del ejercicio efectivo de su derecho a la educación. El segundo caso está relacionado con los obstáculos de la oferta que limitan la potencia del proceso de aprendizaje y que se expresan en el funcionamiento de las unidades educativas así como en la propia gestión de dicho sistema y en las políticas educativas, ya sea en el plano material, pedagógico, simbólico, técnico o financiero.

*“Hacia los 14 años, 1 de cada 6 jóvenes no asiste a la escuela. De este grupo, la mayoría asistió pero abandonó definitivamente el sistema educativo. Esta situación se irá agravando progresivamente en las siguientes edades.”*

Fuente: Unicef (2012). *Completar la Escuela – Un derecho para crecer, un deber para compartir*. P. 11



Erik Mohn

Enfrentar la temática de la exclusión educativa en la secundaria demanda la adopción de políticas que apoyen la trayectoria escolar de estas/os estudiantes. El abandono escolar resulta de un proceso gradual que, entre otros aspectos, se explica a partir de la trayectoria construida en etapas educativas anteriores de la vida. En este sentido, hay un desafío específico para proteger la transición de la primaria a la secundaria baja y, luego, a la secundaria alta, una vez que la tasa de asistencia disminuye en la medida en que se avanza en los grados. “Si bien parte del rezago escolar se genera o profundiza en el secundario básico, un grupo importante de estudiantes arrastra la condición de rezago desde el nivel primario. En este sentido, es probable que las dificultades en el tránsito por estos primeros años del nivel, y el abandono observado en el período, se deben en muchos casos a situaciones de riesgo que se arrastran desde el nivel primario”, analiza el estudio de Unicef *Completar la Escuela – Un derecho para crecer, un deber para compartir*.

Para superar estas barreras y las diversas formas de discriminación, se hace necesario el reconocimiento de que la educación es un derecho humano indisoluble de los demás derechos humanos. Esto exige la implementación de políticas públicas intersectoriales, que garanticen la realización de otros derechos, cuyas violaciones muchas veces se imponen como obstáculos a la continuidad de los estudios secundarios.



### 3. BARRERAS DE EXCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES PARA SU SUPERACIÓN



#### I. Barreras económicas en la demanda de educación y estrategias para su superación

La ausencia de una oferta educativa totalmente gratuita y las condiciones de pobreza pueden incidir en la exclusión de las y los adolescentes y jóvenes. Cuando las familias tienen dificultades para afrontar las necesidades básicas de subsistencia, otros derechos de la adolescencia se ven afectados severamente, generando una situación que requiere resoluciones urgentes por parte de los Estados.

En la región subsisten las brechas en el número de matrículas en la secundaria según el nivel socioeconómico de los hogares. De acuerdo a los datos de la Cepal sobre la región, en 2012, el 80,3% de las y los adolescentes del quintil<sup>8</sup> de ingresos más altos y en edad escolar asistían a este nivel de enseñanza, mientras solo un 57% de los del primer quintil asistía<sup>9</sup>.

En particular, las y los estudiantes de familias con menor ingreso son quienes menos chance tienen de seguir regularmente sus estudios: menos de la mitad del primer quintil ha cursado en la edad oportuna, mientras que cuatro de cada cinco jóvenes del quintil de mayor ingreso están en esa condición, indica el estudio de Unicef. Apoyar la transición hacia la educación secundaria es una acción que beneficiará especialmente a las personas más pobres.

A su vez, el informe de la Cepal señala que las bajas tasas de conclusión de la secundaria en la región, “así como la necesidad de los y las jóvenes de obtener ingresos para que sus hogares accedan a niveles de bienestar mínimos, implican un reducido acceso a la educación postsecundaria (técnico-profesional y universitaria), haciendo que esta se encuentre reservada a una porción relativamente pequeña de jóvenes. De allí que avanzar en el fortalecimiento de este nivel de educación sigue siendo un gran desafío en la región (CEPAL, 2010b)<sup>10</sup>”.

8 “Quintil es la quinta parte de una población estadística ordenada de menor a mayor en alguna característica de esta. Corresponde a dos deciles, o a veinte percentiles. El término es bastante utilizado en economía para caracterizar la distribución del ingreso de una población humana”. LEXICOON. Quintil [en línea] - Edición 3.7 (Dic 2015). Disponible en: <http://lexicoon.org/es/quintil>

9 Daniela Trucco y Heidi Ullmann (eds.) (2015). *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*. Libros de la CEPAL, N° 137. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). P. 30.

10 Ídem. P. 33.

## Violación del derecho a la educación gratuita

Hay que considerar que la escasez de recursos representa una dificultad para que las familias puedan hacerle frente los costos directos e indirectos de la educación que suelen persistir en la región, pese a que las legislaciones de los países aseguren el derecho a la gratuidad educativa en las etapas obligatorias, como mínimo. En este sentido, la no gratuidad de la educación constituye una barrera insuperable para que adolescentes y jóvenes de las capas más pobres garanticen su derecho a la educación.

El cobro de matrículas o aranceles son costos directos que restringen el acceso a la educación. Esta barrera también aparece cuando las y los estudiantes deben inscribirse en el sector privado, no por elección, sino porque no hay oferta pública, o porque la calidad del servicio estatal las/os expulsa, o porque el propio Estado permite o incentiva a las escuelas a cobrar derechos de inscripción, matrícula o tasas. Otros costos directos son las cuotas relativas a la compra de uniformes, útiles y demás materiales como libros y textos escolares, inscripción en exámenes, entre otros.

A su vez, el transporte, la alimentación y el albergue, cuando es necesario, son costos indirectos que limitan el acceso o permanencia en la educación.

**TRANSPORTE:** afecta especialmente a las y los estudiantes que viven lejos de la escuela, particularmente en las zonas rurales o en los barrios periféricos.

**ALIMENTACIÓN:** La alimentación deficitaria tiene impacto en las y los estudiantes que llegan a la escuela sin haber ingerido comida suficiente y se ven perjudicadas/os en su rendimiento durante la jornada escolar.

**ALBERGUE:** Afecta a aquellas/os que, por la distancia del hogar a la escuela, se ven obligadas/os a buscar alojamiento en el propio establecimiento educativo o en otros hogares.

## Insuficiencia extrema de ingresos familiares

La escasez de recursos de las familias repercute en la escolarización de las y los adolescentes y jóvenes en distintos niveles: situaciones de extrema pobreza con ingresos insuficientes para la subsistencia de la propia familia, que, consecuentemente, no escolariza a sus hijas o hijos; su inserción temprana en el mercado laboral como forma de mitigar los bajos ingresos de la familia afectando su trayectoria educativa; y las dificultades para pagar los costos directos e indirectos de la educación, como alimentación y transporte para ir a la escuela, y costos de materiales escolares.

## Adolescentes y jóvenes que trabajan

Hay situaciones en que el hogar depende de la contribución económica de la actividad laboral de las/los adolescentes y jóvenes. Este trabajo puede ser remunerado y realizado temporaria o permanentemente, o ser ejecutado en el propio hogar. Asimismo, vale la pena destacar que el trabajo doméstico, remunerado o no, recae en particular sobre las niñas y adolescentes mujeres.

*En 18 países de América Latina y el Caribe, aproximadamente uno/a de cada seis adolescentes de 12 a 17 años trabaja y, entre ellos/as, más de la mitad deben conciliar los estudios con el trabajo remunerado. El 11% de las/os adolescentes de 12 a 14 años trabaja, cifra que aumenta al doble en el rango de 15 a 17 años.*

Fuente: Daniela Trucco y Heidi Ullmann (eds.) (2015). *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*. Libros de la CEPAL, N° 137. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). P. 41.

Los datos permiten establecer una vinculación entre la condición de trabajo adolescente y la asistencia a la escuela. En Colombia y México, por ejemplo, la tasa de asistencia de las/os estudiantes entre 12 y 14 años que trabajan es menor que la de las y los que no trabajan. Uno/a de cada tres adolescentes y jóvenes trabajadoras/es no asiste a la escuela, indicando que la condición laboral en estos países implica mayor riesgo de abandono escolar. En cambio, en Bolivia y Brasil, la brecha es menor, aunque el riesgo de abandono siga presente<sup>11</sup>.

## RECOMENDACIONES A LAS AUTORIDADES PÚBLICAS

Los Estados deben asegurar la oferta de la educación pública y gratuita en la secundaria, con miras a universalizar este nivel para el conjunto de la ciudadanía y eliminar todos los costos directos o indirectos para el acceso y la permanencia en la escuela.

Asimismo, considerando la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, se debe garantizar un conjunto de políticas públicas orientadas hacia la reducción de las desigualdades, y en particular, hacia la protección social de las y los adolescentes y jóvenes de familias de bajos ingresos, apoyando su permanencia en el sistema educativo.

---

<sup>11</sup> Datos de Unicef en base a datos de Understanding Children's Work. In: Unicef (2012) P. 59.

La creación de modelos educativos alternativos es un aspecto importante para promover la equidad en el acceso a la secundaria y priorizar la calidad de los procesos de aprendizaje. Los modelos educativos tradicionales penalizan a las y los estudiantes que necesitan ajustes en su jornada escolar debido a su contexto socioeconómico o que viven en zonas rurales, más lejanas o violentas, por ejemplo.

En ese sentido, algunas recomendaciones son:

1. Garantizar la gratuidad de la educación pública y obligatoria en el nivel secundario. Es fundamental eliminar costos de matrícula y garantizar el transporte gratuito, materiales escolares, uniformes y alimentación;
2. Desarrollar programas de transferencia de ingresos para atender a las familias en condiciones de pobreza o de extrema pobreza;
3. Desarrollar políticas que atiendan a las necesidades económicas y sociales de las familias en las cuales las y los adolescentes y jóvenes trabajan;
4. Disponer de oferta educativa alternativa – en donde se considere flexibilizar los horarios, currículos y organización escolar con modelos semipresenciales o multi-modales, etc - que pueda compatibilizar mejor educación y trabajo digno;
5. Promover el adecuado flujo de estudiantes entre la educación técnica, educación profesional y universitaria, que facilite que las y los adolescentes y jóvenes puedan continuar o retomar sus estudios.



ACNUR

## II. Barreras socioculturales y estrategias para su superación

Las barreras sociales y culturales para las y los adolescentes y jóvenes que están fuera de la escuela – o en riesgo de abandonarla – son pautas propias de la cultura escolar. Las múltiples formas de discriminación presentes en las sociedades refuerzan estereotipos y prácticas cotidianas que representan importantes factores de exclusión del sistema educativo.

Las Naciones Unidas han promovido diversos acuerdos internacionales que impulsan la no discriminación, los cuales han sido ratificados por muchos países. Entre ellos está la *Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza* (1960) que afirma que “...se entiende por discriminación toda distinción, exclusión, limitación o preferencia fundada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica o el nacimiento, que tenga por finalidad o por efecto destruir o alterar la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza”. Sin embargo, múltiples formas de discriminación persisten en nuestra región.

Entre las barreras socioculturales también se incluyen la ausencia o escasa valoración de la lengua materna; el estigma de que una parte de la población en condiciones de pobreza valora poco los saberes que propone la escuela; así como una cierta desconfianza que las familias manifiestan sobre las posibilidades de progreso de sus hijas/os.

Las distintas manifestaciones de exclusión se dan por una combinación de factores propios de la escuela, que se potencian negativamente en la medida en que los contextos van siendo más desfavorecidos. Es decir, la pobreza y las diferentes pautas culturales no son en sí mismas explicaciones absolutas sino relativas de la problemática de la exclusión.



La falta de información sistematizada construye un escenario de “invisibilidad estadística” de las poblaciones afrodescendientes, que oculta los casos de vulneración del derecho a la educación como producto de la exclusión social y de los efectos del racismo que se manifiestan en las escuelas. El rezago escolar es uno de los indicadores de esa exclusión. En Colombia y en Brasil, por ejemplo, la población afrodescendiente presenta niveles de rezago mucho más amplios que el total del país. En Colombia, se comprueba una tendencia de abandono mucho más intensa en la población afrodescendiente: de cada 100 afrodescendientes que asisten a la escuela a los 9 años, quedan 62 en la escuela a los 15. En Brasil, la tendencia es la misma pero no tan marcada: de cada 100 estudiantes afrodescendientes de 9 años, permanecen 85 de 15 años. Cabe destacar que, en el caso de las y los estudiantes afrodescendientes que permanecen más tiempo en el sistema educativo, lo hacen con mayores niveles de rezago.<sup>12</sup>

### Valoración de la educación por parte de la población de bajos ingresos

Es necesario desnaturalizar las representaciones que estigmatizan a determinadas poblaciones y sus comportamientos. El documento de UNICEF señala que, aunque existan estudios que consideren que las familias más pobres y de menores niveles educativos valoran poco la educación de sus hijas/os, se puede interpretar que las historias de vida de esas familias condicionan sus posibilidades y expectativas de inserirse en el sistema educativo, además de tener que enfrentarse a barreras económicas ya discutidas anteriormente. Desde este punto de vista, lo que se “enmarca” como baja valoración de la educación es una respuesta defensiva ante un fracaso considerado inevitable o la imposibilidad concreta de promover una trayectoria educativa en la familia.

Lo mismo se puede plantear respecto al estigma de que las familias con menos recursos no le dan seguimiento a la vida escolar de sus adolescentes y jóvenes si no se considera las trayectorias escolares de madres y padres y sus dificultades en apoyar sus hijas/os. La percepción de docentes y gestoras/es de que esas familias son “indiferentes” también suele disminuir las expectativas sobre las posibilidades de éxito de sus estudiantes.

---

12 Unicef (2012), op. cit.



### **La situación de género**

*“El informe Adolescentes, derecho a la educación y al bienestar futuro (CEPAL y Unicef, 2014) indica que, a partir de la década de los 80, los promedios de participación de las mujeres en la educación secundaria en América Latina y el Caribe empezaron a superar los de los varones (el 93% respecto del 86%). Las cifras son particularmente notables en la secundaria alta, cuando se identifica un 80% de matriculadas respecto al 69% de matriculados en 2009.*

*A pesar de este panorama regional favorable a las mujeres, el documento subraya que el análisis desagregado de las cifras por país revela un escenario heterogéneo y complejo. En algunos países, las mujeres, luego de finalizar la escuela primaria, se insertan en la enseñanza secundaria en menor proporción que los varones. Asimismo, en la mayoría de los países, las mujeres provenientes de hogares de bajos ingresos, que residen en zonas rurales o pertenecen a pueblos indígenas o afrodescendientes, todavía se encuentran relegadas en el sistema educativo. Al combinarse distintos criterios de exclusión, el resultado son desigualdades con relación a sus pares varones, y también entre distintos grupos de mujeres (las que viven en áreas rurales versus las que viven en áreas urbanas, por ejemplo).”*

**Fuente:** CLADE (2014). *Informe Regional “Educación Secundaria en América Latina y el Caribe” – Poniendo de relieve las miradas y voces de comunidades educativas de Argentina, Ecuador y Guatemala.* P. 19

## Maternidad adolescente y abandono escolar

El tema del embarazo precoz es muy relevante en las trayectorias de las adolescentes y jóvenes y las razones que las obligan a dejar la escuela. Los sistemas educativos en América Latina y el Caribe aún no han desarrollado estrategias de adaptación para las estudiantes que se encuentran en esta situación. Por el contrario, mantienen exigencias de asistencia y formas de acreditación claramente restrictivas para ellas, o incluso llegan a expulsarlas de la escuela.

### **Factores culturales de la violencia en las escuelas**

*De acuerdo a los datos de la Cepal, alrededor del 30% de la juventud afirma que vive situaciones de violencia en el espacio escolar.*

*“A pesar de que los factores facilitadores de la violencia varían de acuerdo con las particularidades de cada territorio, se identifican dos factores culturales comunes a todos los países de la región. El primero tiene relación con un tipo de violencia simbólica, asociado a una cultura generalizada que valida la violencia como la vía privilegiada de resolución de conflictos. (...) El segundo factor común a los países de la región, también simbólico, se relaciona con la discriminación y baja tolerancia a las diferencias en sociedades que son muy desiguales. La escuela, especialmente a nivel de enseñanza secundaria, tuvo en su origen un carácter opcional y selectivo, de formación de élites. La apertura del espacio escolar hacia grandes diversidades socioculturales ha generado una tensión con la tradición cultural de competencia y discriminación, que dificulta la tolerancia de las diferencias y la convivencia en los establecimientos educativos. (...) Por otra parte, la baja tolerancia a la diferencia también se expresa entre los propios estudiantes, que imitan comportamientos discriminatorios y violentos de sus padres y entornos cercanos fuera de la escuela, como violencia directa o simbólica a nivel interpersonal en el espacio escolar.”*

Fuente: Daniela Trucco y Heidi Ullmann (eds.) (2015). *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*. CEPAL. Pp. 134-136

## RECOMENDACIONES A LAS AUTORIDADES PÚBLICAS

Es fundamental que se pongan en marcha marcos legales, políticas públicas, prácticas educativas y acciones afirmativas orientadas hacia la superación de las múltiples formas de discriminación que se encuentran presentes en los sistemas educativos de la región.

Las prácticas escolares deben estar alineadas con la superación de las desigualdades de género y el fin de las violaciones de derechos de las niñas y mujeres, además de garantizar una educación sexual integral y el derecho a la educación de adolescentes y jóvenes embarazadas, promoviendo la superación del patriarcado. Al mismo tiempo, los centros educativos deben promover el respeto al derecho a la educación de personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex (LGBTI), superando cualquier discriminación relacionada a la identidad de género o a la diversidad sexual de sus estudiantes.

El ambiente escolar supone la eliminación de todo tipo de violencia, incluso la violencia en razón de la orientación sexual, identidad o expresión de género y debe ser un espacio de promoción de soluciones no violentas de conflictos y de educación en derechos humanos. La escuela tiene que ser pensada como un espacio no militarizado y generador de una cultura de paz, que oriente a sus miembros hacia la convivencia pacífica y el respeto a las diferencias.

En este sentido, algunas recomendaciones son:

6. Fortalecer el diálogo e implementar estrategias de sensibilización para eliminar prejuicios que estigmatizan a las capas más vulneradas y ampliar el conocimiento sobre el derecho a la educación y la movilización a favor de su cumplimiento;
7. Integrar pedagógicamente contenidos y pautas culturales locales con miras a potenciar el aprendizaje y el clima favorable para las y los estudiantes, impulsando desde la escuela el reconocimiento intercultural y el respeto a la diversidad lingüística de los pueblos de la región;
8. Promover la presencia en la escuela de las identidades culturales de la comunidad e incentivar la participación de las familias en el cotidiano escolar;
9. Promover la educación en derechos humanos y la resolución no violenta de los conflictos, con la implementación de programas de convivencia escolar;

10. Promover políticas y prácticas en las escuelas que superen las desigualdades de género y hagan frente a las violaciones de derechos de las niñas y mujeres;
11. Garantizar la educación sexual integral y proteger los derechos de los y las adolescentes involucrados/as en situación de embarazo precoz, garantizando que esto no sea un factor de exclusión educativa;
12. Promover políticas de respeto a la identidad de género y diversidad sexual de las y los estudiantes.



CADE

### III. Barreras materiales, pedagógicas y simbólicas que se manifiestan en las escuelas

Son muchos los aspectos que posibilitan la creación de ambientes escolares más favorables al cumplimiento efectivo del derecho humano a la educación. La existencia de buenas condiciones materiales y de estrategias pedagógicas, que dialoguen con los deseos y necesidades de adolescentes y jóvenes, y la promoción de ambientes inclusivos se relacionan con el buen clima escolar, mejores condiciones de enseñanza y aprendizaje y el ejercicio de la ciudadanía.

Es importante señalar que algunos aspectos destacados en este grupo de barreras de oferta, deben ser considerados conjuntamente con las barreras de demanda ya presentadas – particularmente las socioculturales –, una vez que los tipos de obstáculos se amplían negativamente entre sí.

#### Escuelas que no cuentan con recursos materiales básicos

**Falta o deterioro de edificios escolares** – la situación de la región es muy variada entre los países y en el interior de cada uno de ellos. Sin embargo, en muchas localidades se encuentran las siguientes situaciones:

- Escasez de edificios escolares para el nivel secundario en las zonas urbanas y rurales de muchos países;
- Turnos reducidos y horarios inconvenientes en consecuencia de la infraestructura deficiente, a menudo asociados a mecanismos de selección de las y los estudiantes que pueden acceder a estas escuelas, transformándose en prácticas excluyentes;
- Ausencia de oferta de agua potable y de servicios sanitarios y/o deterioro grande de los disponibles; falta de baños específicos para mujeres y hombres; aulas no ventiladas o poco iluminadas;
- Hacinamiento en las aulas y falta de espacios para actividades deportivas y recreativas, así como bibliotecas, laboratorios o salas para el equipo docente.

**Materiales didácticos empobrecidos o inexistentes** – las restricciones materiales también se expresan en la falta o escasez de otros recursos que afectan la calidad y el clima escolar. Entre ellos se encuentran materiales didácticos, útiles, libros, recursos tecnológicos, espacio e insumos para deportes y recursos para el trabajo con estudiantes con discapacidad.

**Falta o escasez de libros adecuados** – en la región, en promedio, la mitad de los establecimientos educativos cuenta con biblioteca escolar, aunque existan diferencias entre los países: los datos revelados por el Segundo Estudio Regional (SERCE)<sup>13</sup> permiten afirmar que en Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Panamá, Paraguay y República Dominicana menos del 50% de los establecimientos tienen biblioteca escolar; en Brasil, Colombia, El Salvador, Nuevo León (México)<sup>14</sup> y Perú ascienden al 50% o al 60%; finalmente en Argentina, Cuba, Chile, Guatemala y Uruguay, estos porcentajes son superiores al 60%<sup>15</sup>. Asimismo, hay casos de distribución precaria de libros y escasez de recursos materiales con contenidos contextualizados y de calidad para apoyar el trabajo docente y el proceso de aprendizaje.

**Oferta escolar empobrecida para la población indígena** – Las oportunidades educativas de oferta y permanencia para la población indígena son escasas, como también inadecuadas en calidad, pertinencia y relevancia cultural. La oferta suele ser insuficiente y/o alejada de sus hogares en la educación inicial, en la secundaria baja y aún de manera más crítica en la secundaria alta<sup>16</sup>.

Las escuelas a las que asisten las y los adolescentes y jóvenes indígenas suelen ser instalaciones precarias y en mal estado de conservación. Con frecuencia, los cargos docentes tardan en cubrirse, tienen alta rotación y la cantidad de profesoras/es indígenas es insuficiente para cubrir todos los puestos. Muy pocas veces se cuenta con material bibliográfico en lenguas indígenas que presente propuestas culturalmente relevantes para todos los grados y para todas las áreas del conocimiento. A su vez, los enfoques interculturales son incipientes en las propuestas curriculares y en la formación docente.

*Existen brechas de asistencia entre la población indígena y la no indígena que afectan a todos los grupos de edad, aunque se manifiestan de forma más intensa en la educación de la primera infancia y en la secundaria. A principios del 2000, de acuerdo al levantamiento de datos de UNICEF, en la mayoría de los países de la región, más del 40% de la población en edad de asistir a la secundaria (12 a 17 años) estaba fuera de escuela.*

Fuente: Procesamiento de datos de Sistemas de Indicadores Sociodemográficos de Poblaciones y Pueblos Indígenas. In: Unicef (2012). *Completar la Escuela – Un derecho para crecer, un deber para compartir*.

13 El SERCE es organizado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, coordinado por la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago).

14 Por un acuerdo con UNESCO OREALC, este estado mexicano fue evaluado específicamente en este estudio.

15 OREALC/UNESCO (2010). Factores asociados al logro cognitivo de los estudiantes de América Latina y el Caribe. In: Unicef (2012). *Completar la Escuela – Um derecho para crecer, um deber para compartir*. P. 84

16 Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) (2014). *Mirada sobre la Educación en Iberoamerica - Educación de los pueblos y comunidades indígenas (originarios) y afrodescendientes*.

*Los datos relativos al promedio de años de estudio de los grupos de 15 a 19 años permiten comprobar la brecha que existe entre las y los jóvenes indígenas y las/los no indígenas. Esta diferencia es claramente notoria en Panamá y Venezuela, países en los que las/los adolescentes y jóvenes indígenas tienen aproximadamente de 2 a 3 años de estudio menos, en promedio, que las/los adolescentes y jóvenes no indígenas, según el análisis de la Cepal.*

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Los Pueblos Indígenas en América Latina – Avances en último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos. Noviembre de 2014. P. 263

**Dificultad en atender a la población con discapacidades** - Adolescentes y jóvenes con discapacidad enfrentan barreras adicionales para acceder a las escuelas y permanecer en ellas, y más aún para participar de oportunidades educativas que estimulen al máximo sus potencialidades. Se combinan distintos tipos de barreras:

- Entre las socioculturales están las falsas representaciones y prejuicios de la sociedad sobre las personas con discapacidad;
- Las económicas inciden por la inversión incremental que implican los servicios de salud y de atención específicos;
- En relación a la oferta, faltan cupos en las escuelas regulares y hay escasez de docentes preparadas/os para la educación inclusiva;
- Entre las simbólicas está la preferencia por las escuelas especiales como forma de evitar o superar experiencias de discriminación.

*El período de asistencia a la escuela de las personas con discapacidad de 13 a 18 años presenta grandes disparidades de acuerdo con el país y el tipo de discapacidad. El promedio en 2011 era de no más de tres años de estudio en América Latina, y sólo algo superior en los países del Caribe de habla inglesa (CEPAL, 2013).*

Fuente: Daniela Trucco y Heidi Ullmann (eds.) (2015). *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*. CEPAL. P. 52.

## **Presencia de procesos de segmentación y de exclusión en las escuelas**

### **Falta de una política consistente que mejore las condiciones de la labor docente**

- La escasez de docentes o su contratación insuficiente; la falta de docentes especializadas/os en algunas modalidades o disciplinas que afecta la posibilidad de ampliar la oferta en esas áreas; la escasez de docentes que dominen las lenguas originarias; la alta rotación de docentes que comienzan sus carreras en zonas rurales o marginales y rápidamente dejan los cargos; y la rotación de directoras/es que genera rupturas en los procesos de construcción de un liderazgo pedagógico son dimensiones que están relacionadas a la temática de la exclusión educativa.



**Procesos de organización escolar que producen segregación encubierta** – Son comunes los mecanismos que permiten a algunas escuelas elegir a sus estudiantes argumentando, por ejemplo, que faltan cupos. Adicionalmente, en las escuelas pueden darse procesos de “segregación interna” en la manera como se organizan los grupos de estudiantes, diferenciándolas/os por niveles de desempeño (e incluso por expectativa de desempeño), o congregando en algunas secciones o turnos a las y los estudiantes repitentes o extra-edad. La ordenación segregada afecta la autoestima de las y los estudiantes que son asignadas/os al grupo “de las/os lentas/os”, y la percepción de las y los docentes acerca de sus capacidades.

### Prácticas que dificultan el proceso de enseñanza y aprendizaje

**Metodologías poco eficaces de enseñanza** – Las prácticas de enseñanza muestran deficiencias para organizar un trabajo metódico que ayude a las/os estudiantes que están en riesgo de abandonar la escuela a superar sus dificultades académicas.

Los contenidos curriculares también son un aspecto importante en la comprensión del proceso que culmina en el abandono escolar. La preocupación en atender a estándares que hacen parte de las evaluaciones nacionales suele presentar las disciplinas de manera fragmentada, mediante un método superficial y acelerado, profundizando la visión de que aquellos aprendizajes no son duraderos y no tienen vínculo con las necesidades de las y los estudiantes. “Más allá de los enunciados curriculares formales, la propuesta curricular real suele promover y valorar determinadas formas de actividad cognitiva por sobre otras, donde la diversidad tiende a ser más vista como problema que como oportunidad. Así, para tener éxito escolar, los estudiantes suelen verse dirigidos a identificar “la” forma correcta de hacer las cosas antes que a explorar distintas formas posibles. (...) Esto torna muy difícil encontrar placer y energía en las actividades propuestas”, destaca estudio de la Asociación Civil Educación para Todos<sup>17</sup>.

**Prácticas de evaluación erráticas y procedimientos de promoción arbitrarios** – Las metodologías de evaluación que se aplican no suelen anticipar el sentido y la finalidad de los aprendizajes. Hay casos en que se evalúan situaciones que no han sido previamente trabajadas con las y los estudiantes y se utilizan instrumentos que no son idóneos para detectar avances sino para producir una nota en base a aciertos o errores. Esto pone en evidencia que la evaluación no es considerada parte del proceso de aprendizaje, aunque esta sea una herramienta pedagógica importante de perfeccionamiento del proceso de enseñanza-aprendizaje y que debería contribuir a la formación de las y los estudiantes.

---

17 Asociación Civil Educación para Todos (2012). *La transición entre la educación primaria y secundaria como cuello de botella para la inclusión*. SERIE 2 Política y Gestión Pedagógica: un camino para superar la exclusión.

*“Las normativas de evaluación y promoción forman parte del trípode pedagógico que sostiene la inclusión-exclusión del sistema educativo (junto con la estructura de niveles y las definiciones curriculares). (...) Dichas normativas suelen expresar una perspectiva del aprendizaje y del sujeto de aprendizaje que tiene dos notas fundamentales: i) la atomización del conocimiento del que se busca evidencia en el estudiante; ii) la responsabilización del estudiante para alcanzar el nivel definido con mayor o menor precisión.*

*Esas normas generales luego tienen una aplicación concreta en las instituciones escolares, donde interactúan con representaciones fuertemente basadas en el ‘mérito’ y discriminadoras (...) Estudiar con rigurosidad las implicancias de las normativas de evaluación y promoción en el plano conceptual, y conocer con detalle las maneras en las que esas normativas se aplican en las escuelas (con sus omisiones, énfasis, modificaciones, parcialización o adopción estricta) y las consecuencias que esto tiene para los estudiantes (especialmente para los que adquieren o agravan su situación de rezago escolar como consecuencia de las decisiones que se toman amparadas en esas normas) abre un campo muy relevante para identificar cómo proteger y ampliar las oportunidades educativas”.*

Fuente: Asociación Civil Educación para Todos (2012). *La transición entre la educación primaria y secundaria como cuello de botella para la inclusión*. SERIE 2. Política y Gestión Pedagógica: un camino para superar la exclusión. PP. 13 y 18

## **Influencia del clima escolar y necesidad de eliminar las discriminaciones**

**Clima escolar competitivo, comunicación agresiva** – Las instituciones que admiten la reproducción de comportamientos competitivos y descalificadores entre las y los estudiantes no establecen pautas solidarias y de colaboración que puedan fortalecer sus posibilidades de éxito. La promoción del individualismo puede llevar a muchas y muchos estudiantes al silencio y a la circunspección, que sus docentes pueden confundir con bajas capacidades o bajo interés en aprender.

**Prejuicios negativos sobre las capacidades de las y los estudiantes** – Uno de los supuestos que fundamentan la existencia de barreras simbólicas en la oferta escolar es pensar que la o el adolescente y la o el joven requieren un determinado perfil para ingresar y permanecer en el centro educativo. Así, las y los estudiantes indígenas, las y los que viven en zonas rurales aisladas o en sectores urbanos marginales, las y los migrantes, y las y los que viven sin sus padres y madres, sufren un doble prejuicio: el provocado directamente por las condiciones concretas de vida condicionada por la discriminación y por la pobreza y el provocado por la representación negativa y las bajas expectativas que tiene la comunidad educativa sobre sus capacidades.



Ariel López

## RECOMENDACIONES A LAS AUTORIDADES PÚBLICAS

Desde la perspectiva de los derechos humanos, toda la población, y en particular aquella excluida o en riesgo de exclusión, debe poder encontrar en cualquier escuela la oportunidad de ejercer su derecho a la educación. Esa oportunidad requiere condiciones materiales dignas, pero mucho más que eso, demanda una propuesta organizativa y pedagógica – liderada e impulsada por la política educativa promovida por el Estado – que reciba a todos y todas, les permita aprender y las y los lleve a concluir sus estudios en un clima inclusivo y dialógico.

Además de impulsar la continuidad de la trayectoria de adolescentes y jóvenes y su futura inserción laboral, la educación secundaria debe tener un compromiso con una formación integral desde un punto de vista ético, político y artístico. Es importante fomentar la formación en cultura, arte, música, poesía, deportes y ciencias sociales, a la par de los demás conocimientos académicos, de manera que estos temas se integren al plan de estudios, reconociendo que las escuelas son centros culturales en sí mismas.

Las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) constituyen parte del universo cultural de las y los jóvenes y adolescentes y su uso como herramienta político-pedagógica podría ser una forma de acoger los distintos intereses juveniles en las escuelas. Es importante que la escuela asuma la labor de formación en habilidades transversales que apoyen a las nuevas generaciones en su integración a un mundo cada vez más digitalizado.

La evaluación debe estar orientada hacia el análisis del sistema educativo como un todo, con el objetivo de que los propósitos de la educación puedan cumplirse. Esto implica que las evaluaciones sean implementadas desde una perspectiva de derechos, analizando las dimensiones sistémicas y los procesos y resultados educativos. Se observan en la región casos en que las/os estudiantes y las escuelas son clasificados en *rankings* a través de la aplicación de pruebas estandarizadas, generando competitividad, segregación y culpabilidad en las/os adolescentes, jóvenes y profesores/as dentro de las escuelas, y, no obstante, no se ha comprobado que haya habido mejoría de la educación en los centros educativos o sistemas donde se aplican estos exámenes.

Es necesario concentrar esfuerzos e invertir en el desarrollo de una formación docente adecuada para llevar adelante todos los cambios en la educación secundaria que se requieren en América Latina y el Caribe. Entre otras cosas, es imprescindible fortalecer las facultades de educación y escuelas normales, de forma que puedan ofrecer una formación inicial y continua a las y los docentes. También es preciso articular las políticas docentes, ofreciendo buenas condiciones de trabajo y remuneración adecuada, que les permitan desarrollarse personalmente de forma satisfactoria y ejercer su profesión a la altura de las necesidades contemporáneas del aprendizaje, en armonía con las necesidades de las/os estudiantes.

En ese sentido, algunas recomendaciones a las autoridades políticas son:

13. Atender la necesidad de edificios escolares: promover una acción amplia de construcción de nuevos edificios accesibles a todas las personas y una acción masiva de mantenimiento de los ya existentes, asegurando una arquitectura que favorezca un clima escolar inclusivo y placentero, con luminosidad y ventilación adecuadas, espacios para la recreación y juegos, vegetación, entre otros aspectos;
14. Asegurar la adaptabilidad del espacio físico de las escuelas y la formación adecuada del equipo docente para el proceso de aprendizaje de las personas con discapacidad;
15. Garantizar la oferta de libros y otros materiales educativos (como las TICs), con la participación de docentes, de investigadoras/es sobre el tema y de instancias locales en esta selección, de manera que se prioricen contenidos contextualizados y adecuados, que respeten la diversidad cultural y las necesidades de las y los estudiantes con discapacidad;
16. Dignificar la carrera docente, ofreciendo a las y los maestras/os buenas condiciones de trabajo, remuneración adecuada y formación profesional inicial y continua en servicio, enfocada en los desafíos didácticos, metodológicos e interpersonales que

se afrontan en la gestión cotidiana del aula. Es fundamental fortalecer su autonomía, asegurándoles, entre otras cosas, la creación o fortalecimiento de mecanismos claros de participación en los procesos de toma de decisiones del aula así como en la política educativa como un todo;

17. Desarrollar una pedagogía para superar la exclusión, impulsando a las escuelas a adquirir este compromiso, orientando la gestión del sistema hacia la inclusión plena;
18. Eliminar procesos de discriminación en la inscripción y formación de grupos clase teniendo cuidado de que sean heterogéneos, de forma que se edifique una comunidad educativa inclusiva y que sepa atender las distintas necesidades educativas de acuerdo con cada una de ellas;
19. Aprovechar al máximo la jornada escolar y establecer un clima escolar productivo y respetuoso con normas escolares que favorezcan la inclusión y la promoción del diálogo entre los sujetos de la comunidad educativa;
20. Implementar sistemas de evaluaciones orientados hacia la formación integral de las y los estudiantes, superando el uso de mecanismos que recompensen o castiguen a aquellas/os que tienen más dificultades o que están entre los grupos más inclinados a dejar la escuela.



Luis Fernando Arellano

## IV. Barreras políticas, técnicas y de financiamiento del sistema educativo

Las barreras de esta dimensión se refieren a: la organización del sistema educativo y sus fragilidades para garantizar la oferta escolar en áreas donde se requiere; el desarrollo de programas eficaces de reingreso escolar; el apoyo adecuado al flujo escolar en la transición hacia la secundaria y a la postsecundaria; la insuficiencia o ineficiencia del financiamiento público para ofrecer educación pública para todas/os las/os adolescentes y jóvenes en la región. La meta de inclusión educativa plena y con calidad debe ser el parámetro para la formulación e implementación de las políticas educativas, articulando los aspectos pedagógicos, técnicos y presupuestarios en diálogo con los contextos locales y las demandas de la sociedad.

La decisión política de enfrentar la exclusión educativa actual y potencial brinda criterios muy concretos para orientar las decisiones sobre la organización general del sistema educativo, que debe considerar: la cobertura escolar; la regulación de los procedimientos de acceso, asistencia a clases, evaluación y promoción a los distintos grados; las estrategias de articulación entre las escuelas. Estos son algunos de los puntos que se describirán a continuación.

### Necesidad de desarrollar políticas educativas orientadas hacia la educación inclusiva

**Oferta educativa escasa o inadecuada** – La carencia de oferta educativa adecuada suele afectar de manera más notable al medio rural, principalmente a los niveles de educación inicial y secundaria baja. A su vez, donde efectivamente se generan nuevas ofertas, se hace la gestión de las escuelas sin tomar en cuenta las demandas de las/os estudiantes, tanto en lo que se refiere a los planes de estudio como a los aspectos normativos: horarios, plantas docentes, etc.

*1 de cada 3 estudiantes de 12 a 14 años que viven en zonas rurales tiene dos o más años de rezago, es decir que es muy probable que se encuentre cursando la primaria en vez de estar en la secundaria baja.*

Fuente: Datos de la CEPAL de 2010. In: Unicef (2012). P. 103.

**Diagnóstico inadecuado y monitoreo de los procesos de exclusión** – Aunque en muchos países existen mecanismos de recolección y procesamiento de datos, esta abundancia de informaciones puede no ser suficiente para interpretar los problemas y aplicar políticas adecuadas, lo que destaca la importancia de que haya una gestión transparente y articulada entre las áreas técnicas y las instancias políticas.

**Apoyo insuficiente a las escuelas que presentan mayores desafíos** – La construcción de un sistema educativo equitativo requiere actuar a tiempo y con las herramientas adecuadas en las escuelas donde esta equidad está comprometida. Y este apoyo debe lograr un delicado equilibrio que no niegue la autonomía escolar y tampoco abandone el objetivo de implementar cambios en pro de la mejoría de las condiciones de enseñanza y aprendizaje.

### **Financiamiento insuficiente para promover la educación inclusiva y de calidad**

El financiamiento es una condición para superar algunas de las barreras para el ejercicio pleno del derecho a la educación, como la ampliación de la oferta y las buenas condiciones materiales de las escuelas o el aumento de los salarios docentes. Aunque la mayoría de los países latinoamericanos ha incrementado los recursos destinados al sector educativo, en números absolutos y como participación de la riqueza generada en cada país, la región está todavía lejos de alcanzar niveles satisfactorios de financiación educativa.

Un estudio realizado por la CLADE apunta que la disponibilidad de recursos por persona en edad escolar en América Latina es muy baja. Si tomamos como referencia los países de menores ingresos miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), por ejemplo, se nota que el promedio regional tendría que aumentar en 6,8 veces para igualarse al promedio de lo que invierten esos países<sup>18</sup>. En ese sentido, se concluye que no sólo hay grandes diferencias en términos de asignación presupuestaria para la educación entre los países de la región, sino que es necesario un esfuerzo significativo para reducir la inequidad entre los continentes, lo que le asigna un papel fundamental a la cooperación internacional y al seguimiento de la implantación de la Agenda de Educación 2030 en la región<sup>19</sup>.

---

18 CLADE (2015). *Sistema de Monitoreo del Financiamiento del Derecho Humano a la Educación en América Latina*. (versión preliminar).

19 El 4 de noviembre de 2015, se adoptó en Encuentro de Alto Nivel en París el Marco de Acción para la Educación 2030, documento histórico que desarrolla los principios y establece estrategias para la implementación del Objetivo 4 – de educación – de la nueva Agenda de Desarrollo Sostenible, adoptada en septiembre de este mismo año por la Asamblea General de las Naciones Unidas. En este objetivo, los Estados se comprometieron a “garantizar una educación de calidad, inclusiva y equitativa y promover oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida para todos”. Así, al lado de la Declaración de Incheon, el Marco de Acción hace parte de la Agenda de Educación 2030 y se constituye en el documento estratégico que orientará la

Es obligación de los Estados utilizar el máximo de recursos disponibles para asegurar la realización progresiva de todos los derechos económicos, sociales y culturales (Comité DESC, 1999). Sin presupuesto público adecuado no es posible garantizar sistemas públicos educativos debidamente consolidados y fortalecidos que concreten la realización del derecho humano a la educación. La destinación creciente de recursos al sistema público debe asegurar la gratuidad, proteger los recursos ya asignados y hacerlos llegar de manera eficaz a gestoras/es locales y escuelas, permitiendo la participación ciudadana en la definición de su orientación y una rendición de cuentas transparente.

### Propuesta técnica deficiente para promover la inclusión

**Baja cobertura y eficacia de las propuestas para reinsertar estudiantes que abandonaron los estudios** – La reincorporación de las/os estudiantes a la secundaria sigue siendo una deuda pendiente en nuestra región. Los múltiples factores relacionados con el abandono escolar – ya presentados en este documento – exigen la implementación de políticas educativas integradas, que aborden la temática considerando sus distintas dimensiones. Es necesario organizar el sistema de forma que responda a la diversidad de trayectorias escolares y a las particularidades vividas por esas/es adolescentes y jóvenes.

## RECOMENDACIONES A LAS AUTORIDADES PÚBLICAS

El sistema escolar debe ser fortalecido y mejor articulado a nivel horizontal (promoviendo articulación entre escuelas) y vertical (entre las distintas instancias y niveles del sistema, desde lo local hasta lo nacional). El fortalecimiento del sistema es clave para desarrollar buenas condiciones para el trabajo docente, para los procesos de enseñanza-aprendizaje y el pleno ejercicio del derecho a la educación para todas las personas.

Los Estados deben garantizar el apoyo integral a las escuelas, especialmente en los casos en que el equipo docente y administrativo está aislado, con muchos trámites, pocos recursos y sin orientación pedagógica efectiva. No se trata simplemente de enviarles más recursos, sino de apoyarlas para fortalecerlas y garantizar que puedan convertirse efectivamente en espacios de aprendizaje.

---

acción de los Estados en los próximos 15 años.



La gestión democrática de la educación permite un cambio en las relaciones de poder dentro de las cuales se construyen las políticas públicas y es un elemento clave en la promoción de una educación garante de derechos.

La planificación y estructuración del sistema educativo es una función propia de los Estados. No obstante, el sistema educativo debe reconocer que las y los adolescentes y jóvenes son sujetos de derechos y promover su participación en procesos de debate y toma de decisiones a nivel macro y a nivel local, como en consejos, gremios y gobiernos escolares. A partir de esta experiencia democrática se podrá fortalecer la autonomía y la postura ciudadana de adolescentes y jóvenes. Para ello, el sistema educativo debe garantizar el tiempo y el espacio para una participación efectiva. Asimismo, la participación de sindicatos docentes y de movimientos sociales por el derecho a la educación debe ser garantizada y su valor y aportes deben ser reconocidos.

Para garantizar el pleno cumplimiento del derecho humano a la educación en todas sus dimensiones – disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad –, es fundamental un financiamiento de la educación pública suficiente, previsible y oportuno, que establezca para la región un mínimo de un 4 a un 6% del Producto Interno Bruto (PIB), o al menos, entre un 15% y un 20% del total del gasto público<sup>20</sup>, así como un uso eficiente del mismo. Igualmente, es obligatorio romper con todos los demás obstáculos para el acceso a la educación y garantizar a las escuelas una buena infraestructura, con miras a valorar de manera adecuada este lugar.

En ese sentido, algunas recomendaciones son:

- 21.** Organizar la oferta escolar cubriendo a toda la población. Los países de la región se comprometieron con la plena vigencia del derecho a la educación no sólo a través de sus propias leyes, sino también por medio de la suscripción de distintos tratados internacionales de derechos humanos bien como marcos políticos, como la Agenda de Educación 2030;
- 22.** Ampliar y proteger el financiamiento público a la educación pública en los países de la región, financiar el sistema para ampliar su cobertura y fortalecer las políticas de acompañamiento de las trayectorias escolares, eliminando los factores que impulsan el abandono escolar;

---

<sup>20</sup> El Marco de Acción para la Educación 2030, adoptado en París en noviembre de 2015, señala este nivel de financiación como horizonte en los próximos 15 años.

23. Utilizar la información estadística educativa como recurso potente para comprender las situaciones de exclusión y delinear acciones, en particular en las regiones con mayor nivel de abandono escolar;
24. Es fundamental la creación de espacios institucionalizados de toma de decisiones y seguimiento de las políticas educativas de parte de la sociedad civil, y que en estos ámbitos se acoja la participación de adolescentes y jóvenes, docentes y profesionales de la educación. Asimismo, es necesario que las decisiones respecto a las políticas educativas tomadas en conjunto con la sociedad sean vinculantes y se garantice el financiamiento adecuado para su realización, además del monitoreo transparente;
25. Las prácticas en el sistema escolar deben buscar la superación del adultocentrismo, y promover una cultura política intergeneracional de distribución del poder y de las responsabilidades. El sistema debe reconocer a adolescentes y jóvenes como interlocutoras/es legítimas/os, tratando de responder a sus demandas y expectativas y cediendo espacio a las culturas juveniles. Estas deben estar integradas a las prácticas, a los planes de estudio y al proyecto político pedagógico de los centros educativos;
26. Producir dispositivos específicos de apoyo a los procesos de reinserción de estudiantes que abandonaron la escuela, que tomen en cuenta que las personas que intentan reinsertarse en la escuela son heterogéneas;
27. Construir una propuesta pedagógica y organizacional ordenada y fortalecida para la población indígena, con mecanismos de transición hacia un sistema intercultural y bilingüe;
28. Producir mecanismos para ampliar las oportunidades educativas de la población con discapacidad, considerando sus particularidades y superando las distintas formas de discriminación.

## Anexo

# GUÍA CON SUGERENCIA DE ACTIVIDAD EN LAS ESCUELAS

El documento *“Adolescentes y jóvenes fuera de la escuela – las demandas para una enseñanza secundaria garante de derechos en América Latina y el Caribe”* reúne datos y subsidios sobre distintos factores que llevan a millones de adolescentes y jóvenes de América Latinas y el Caribe a permanecer fuera de la escuela o en riesgo de abandonarla. Se propone utilizarlo en debates y talleres de intercambio en diferentes países, de manera que se logre difundir la reflexión sobre esta temática y enriquecer las recomendaciones políticas reunidas al final de cada capítulo con nuevos aportes, especialmente oriundos de las y los adolescentes y jóvenes.

El objetivo de los debates es sistematizar los planteamientos, ideas y recomendaciones de personas jóvenes y adolescentes y llevarlas a las autoridades públicas locales y/o nacionales, fomentando la puesta en práctica de políticas que posibiliten el establecimiento de una educación secundaria pertinente y efectivamente inclusiva en nuestra región y que, por lo tanto, amplíen la conclusión de las trayectorias educativas, incluso desde el reingreso de personas fuera de la escuela.

### Metodología sugerida:

Para conducir una reflexión y debate con las y los adolescentes y jóvenes al interior de las escuelas, se propone un formato de taller, de duración mínima de 4 horas, que podrá ser extendido a depender de las y los participantes.

### Introducción general

Se sugiere que el documento *“Adolescentes y jóvenes fuera de la escuela – las demandas para una enseñanza secundaria garante de derechos en América Latina y el Caribe”* sea distribuido a los sujetos de la comunidad educativa, incluso las y los que participarán de los debates, con antelación y como un insumo de reflexión.

Al inicio del taller, se propone presentar los objetivos de esta actividad y detalles sobre cómo se conducirá, subrayando que los aportes de cada grupo podrán ser enviados a la CLADE a través del correo [orei@campanaderechoeducacion.org](mailto:orei@campanaderechoeducacion.org) o de la consulta online disponible en el enlace <http://www.campanaderechoeducacion.org/orei/consulta-adolescentes-y-jovenes-fuera-de-la-escuela>, para la elaboración de un documento que

se entregará a representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo de nuestra región. Igualmente se puede estimular a las/os participantes de los talleres a producir documentos propios acerca de esta temática, haciendo adaptaciones a su contexto nacional y utilizándolos en sus acciones de incidencia y diálogo con las autoridades públicas.

Se sugiere informar también que el documento sugerido para impulsar el diálogo es parte de una iniciativa realizada por la CLADE y por Unicef para mejorar la educación secundaria y ampliar la participación de adolescentes y jóvenes en las políticas educativas y en las decisiones al interior de las escuelas de América Latina y el Caribe. Actividades como esta se realizarán, como mínimo, en cuatro países de la región: Colombia, Honduras, México y Paraguay.

Asimismo, es importante invitar a adolescentes y jóvenes que están fuera de la escuela a participar en esta actividad y contribuir con su experiencia personal a la elaboración de nuevas recomendaciones políticas.

### Empieza el debate

Propón algunas preguntas para estimular a las y los participantes a compartir sus reflexiones y experiencias sobre la educación secundaria. Es interesante ampliar este debate e incentivarlas/os a comentar si conocen adolescentes y jóvenes que ya no están matriculadas/os o que piensan dejar la escuela. O sea, enfocar la temática teniendo en cuenta las barreras presentadas en esta publicación, que incluyen aspectos como: oferta escasa, dificultades económicas, pertinencia de los contenidos curriculares, dificultades de aprendizaje, discriminaciones, entre otros aspectos.

Se sugieren a continuación algunas preguntas motivadoras del debate:

- **¿Cuáles son tus expectativas en relación a la educación secundaria?**
- **En 2010, en promedio el 53,5% de los y las jóvenes que en este año tenía 20 a 24 años había cursado totalmente la educación secundaria<sup>21</sup>. ¿Ya pensaste en abandonar la escuela o ya la abandonaste?**
- **¿En caso positivo, ¿por qué? ¿Qué te haría regresar a la escuela?**
- **¿Conoces a alguien que haya abandonado la escuela? En caso positivo, ¿por qué la abandonó? ¿Qué crees que lo/a haría regresar?**
- **¿Qué cambios son necesarios para que las/los jóvenes permanezcan y concluyan la secundaria?**

---

21 OREALC/UNESCO Santiago (2014). *Revisión Regional 2015 de la Educación para Todos*.

Registra en un cartel o en la pizarra los principales comentarios presentados por ellas/os.

Después que el grupo aportó sus comentarios sobre el tema, se pueden presentar algunos datos sobre el perfil de las y los adolescentes que están fuera de la escuela destacados en este documento.

### **Poniendo de relieve sus recomendaciones**

En una segunda etapa, se propone dividir a las y los participantes del taller en distintos grupos y entregar a cada uno un capítulo diferente de este documento con las barreras que influyen en esta exclusión y las recomendaciones para su superación.

Los grupos pueden hacer una lectura colectiva y presentar más recomendaciones para la formulación de políticas públicas y procesos en las escuelas. En este momento, estimula a las y los participantes a reflexionar sobre cuáles son las acciones necesarias para impulsar la reinserción de adolescentes y jóvenes a la secundaria.

Para finalizar esta etapa, invita a un/a vocero/a de cada grupo para que presente de manera resumida a las/os otras/os participantes las barreras descritas y cuáles son las nuevas recomendaciones formuladas.

Comenta con las y los participantes sobre estos aportes y subraya cuáles fueron las principales preocupaciones y reflexiones expresadas durante la actividad.

### **Estrategias para la incidencia en los países**

En esta etapa, invita a las y los participantes a proponer estrategias para presentar estos aportes como recomendaciones a las autoridades públicas, considerando las autoridades locales, nacionales y también internacionales.

Se proponen las siguientes preguntas motivadoras:

- **¿A qué personas e instituciones públicas se presentarán estas recomendaciones?**
- **¿Cómo y cuándo se llevarán los aportes a las autoridades?**

Registra el resultado de este debate para orientar las futuras estrategias de incidencia del grupo participante del taller.









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

Avenida Profesor Alfonso Bovero, 430, Sala 10.  
CEP 01254-000 São Paulo-SP Brazil  
Teléfono / Fax: (55-11) 3853-7900  
[www.campanaderechoeducacion.org](http://www.campanaderechoeducacion.org)