

# Inclusión y equidad en educación



# 1. Introducción

Este documento aborda la situación de los sistemas escolares de América Latina desde la perspectiva de la inclusión y la equidad. En un tiempo histórico en que los gobiernos realizan importantes esfuerzos para ampliar el acceso a la escuela y mejorar los resultados de aprendizaje, se propone valorar la situación presente a partir de un conjunto actualizado de indicadores y del relevamiento de las principales políticas en desarrollo.

Se entiende que la inclusión educativa es un proceso que ayuda a superar los obstáculos que limitan la presencia, la participación y los logros de todos los estudiantes (UNESCO, 2017). Esto implica no limitar el análisis al acceso al sistema educativo, sino considerar las situaciones de quienes realizan trayectorias escolares discontinuas, o de quienes no logran, a pesar de la asistencia, los aprendizajes esperados.

Respecto de la equidad, el enfoque adoptado se apoya en la necesidad de una visión superadora del concepto de igualdad formal –que invisibiliza las inequidades y diferencias– como también de las perspectivas que contemplan la igualdad de oportunidades y no la de resultados, reconocimiento y consecuencias educativas. Formas de compensación educativa accesibles para todos que ofrecen vías o itinerarios con escaso valor social son ejemplos de las visiones a superar, así como el olvido histórico de la riqueza multicultural de nuestra región.

Bajo estas consideraciones sobre la inclusión y la equidad, la temática del documento requiere considerar distintos parámetros<sup>1</sup>.

1. Que todas las personas que se encuentran en edad escolar asistan a la escuela, y que lo hagan a instituciones donde ciertas calidades básicas estén aseguradas (infraestructura, cuerpo docente, recursos pedagógicos, selección curricular, tiempo lectivo).
2. Que se asegure a todas las personas una formación compartida, independientemente de su origen y las condiciones de su crianza.
3. Que esa formación compartida no arrase con las singularidades y la cultura local, ni codifique como única cultura autorizada la de sectores específicos de la población; por el contrario, que promueva una comprensión de la cultura y de los intereses de todas las personas.
4. Que no se produzcan condicionamientos sobre lo que los estudiantes podrán seguir estudiando una vez hayan finalizado un determinado nivel educativo.
5. Que cada vez que surge una nueva barrera para el acceso a la escuela o para el aprendizaje en ella, el Estado asuma sin dilación medidas positivas que remuevan esas barreras y generen los apoyos que permitan a todas las personas disfrutar a pleno de su derecho a la educación. Esto es garantizar acceso, experiencias significativas a lo largo de sus tránsitos y aprendizajes relevantes al finalizar cada uno de los niveles obligatorios.

Cabe aclarar que el enfoque adoptado en el documento advierte sobre las presiones exclusionistas (Ainscow y Miles, 2008) que operan sobre todos los grupos históricamente vulnerados en sus derechos por pertenecer a una minoría étnica, religiosa o lingüística, o a un pueblo indígena; por motivos de género y socioeconómicos; por tener una discapacidad; por vivir en zonas rurales remotas; por ser migrantes, desplazados internos o refugiados, entre otras situaciones. Aunque el documento no aborda de manera diferenciada la situación de todos estos grupos, hace énfasis en los esfuerzos que realizan los sistemas educativos para promover políticas y prácticas en las escuelas que eliminen las barreras,

y para diseñar, implementar y sostener dispositivos que posibiliten acoger a la totalidad de estudiantes y hacer efectiva su inclusión.

En el siguiente apartado, se caracterizan los marcos normativos de la región<sup>2</sup> en relación con el eje inclusión y equidad en educación. Luego, se sistematizan las iniciativas de políticas desplegadas para garantizar el acceso y permanencia de todos los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el sistema educativo. Se incluye, además, una selección de indicadores para valorar los avances y retos pendientes en materia de inclusión y equidad en educación en la región. Finalmente, se hará un balance del estado de situación, para considerar los desafíos para la plena inclusión.

## **2. Marcos normativos e institucionales**

La educación básica se expandió en la región a lo largo de todo el siglo XX. Los procesos fueron dispares según las realidades políticas, económicas, sociales y culturales de cada país. Sin embargo, en las últimas décadas, en confluencia con la normativa internacional, se avanzó en la instalación del derecho a la educación y en la tendencia sostenida a extender el tramo obligatorio de escolarización.

Las olas de reformas educativas y las nuevas legislaciones establecieron como obligatorio el último año del nivel inicial progresivamente en todos los países de la región, desde los años noventa. Al mismo tiempo, la extensión de la obligatoriedad se focalizó en el primer tramo de la educación secundaria desde los 2000, y luego en la mayoría de los países se amplió hasta la secundaria superior.<sup>3</sup>

Según se ha analizado (López, 2007), las últimas leyes de educación de los países de América Latina se estructuran en torno a una comprensión de la educación como un derecho, y proponen horizontes cada vez más altos con respecto a la formación de las nuevas generaciones. La tendencia a universalizar y hacer obligatorios nuevos tramos de la escolarización da cuenta del esfuerzo que se proponen las sociedades de la región, en un intento de consolidar las bases para la inclusión educativa y social. Este cambio de perspectiva en los marcos normativos implica la obligación del Estado de garantizar una oferta educativa universal y de calidad en cada uno de los niveles que se contemplan en el nuevo escenario. Por ejemplo, históricamente la demanda de establecimientos educativos en el nivel inicial o en secundaria superior se centraba fundamentalmente en ámbitos urbanos y periurbanos, y en sectores sociales ubicados en los estratos medios y altos de la escala socioeconómica. La normativa actual, en cambio, obliga a garantizar una oferta educativa en ámbitos geográficos o sociales en los que tal oferta no existía, como las zonas rurales o los espacios de residencia de los sectores más marginados.

En segundo lugar, el nuevo horizonte de la política educativa de los países, que exige a cada Estado garantizar la totalidad del ciclo obligatorio a cada uno de sus habitantes, lleva a la necesidad de promover acciones que permitan el reingreso en la escolaridad de quienes, por diferentes motivos, interrumpieron sus trayectorias educativas, y a reforzar el vínculo escolar con quienes están en riesgo de dejar sus estudios.

Por último, la obligación de garantizar el derecho a la educación de un modo universal remite a la necesidad de erradicar toda forma de discriminación en el funcionamiento de los sistemas educativos. Esto implica brindar atención educativa a la diversidad de estudiantes, con énfasis en los colectivos que han sufrido históricamente diferentes formas de exclusión escolar.

Adentrándonos específicamente en los marcos normativos que regulan la inclusión y la equidad en

educación, la tabla 1 sistematiza las leyes nacionales dirigidas a garantizar la inclusión educativa de todos los estudiantes, sin discriminación.

### [ES - Tabla 1. Leyes nacionales dirigidas a garantizar la inclusión educativa](#)

Como puede apreciarse, los diferentes países promulgaron leyes para avanzar en la inclusión de personas con discapacidad. En muchos casos también, y en función de sus realidades históricas y culturales, definieron normativas sobre educación intercultural bilingüe y dirigida a pueblos indígenas y a comunidades afrodescendientes. En términos generales, se trata de leyes que refieren a la restitución de derechos de grupos en situación de discriminación o vulnerabilidad.

En esta misma línea, en los últimos años se ha avanzado en leyes en torno a la igualdad de género y en políticas integrales para la atención y educación de la primera infancia. Si bien sería oportuno considerarlas aquí, no han sido objeto del relevamiento dado que existen documentos para cada uno de estos ejes (para profundizar, véase [Informe sobre educación y género](#) e [Informe sobre primera infancia](#)).

Como se ha analizado (López, 2007), una vez promulgadas, estas leyes son potentes instrumentos de políticas, en tanto horizontes desde los cuales se promueven las acciones, se convocan actores y se movilizan recursos. No obstante, si bien los compromisos legales dan cuenta del horizonte de la política, por sí solos no necesariamente generan los cambios que permiten el pleno disfrute del derecho a la educación. Es a través de la política y el plan de acción educativo, donde se revela la manera en que el Estado traduce esos horizontes en compromisos políticos concretos (IIFE UNESCO, 2020).

En ese sentido, los países de la región cuentan con planes sectoriales de inclusión y equidad en educación con el objetivo de brindar atención educativa a la diversidad del estudiantes, especialmente a los colectivos con mayor riesgo de exclusión.

### [ES - Tabla 2. Planes sectoriales de inclusión y equidad en educación](#)

La tabla 2 sistematiza planes nacionales de igualdad de oportunidades con foco en grupos étnicos, migrantes, población en situaciones de vulnerabilidad social y educativa, y también personas con discapacidad. Las estrategias nacionales o planes de educación inclusiva resultan paradigmáticos de este eje. Por último, se presentan también planes vinculados a los derechos humanos y la educación ciudadana. Cabe destacar que los diferentes modos de organización política de cada país, tradición e idiosincrasia inciden en la jerarquía y formato que se le brinda a cada una de estas normativas y políticas, como se verá también luego en los programas reseñados.

En suma, en las últimas dos décadas, los países latinoamericanos han avanzado en regulaciones para extender el tramo de escolarización obligatoria e incorporar a colectivos históricamente excluidos. Para esto, emprendieron procesos de expansión de sus sistemas educativos y en modalidades alternativas para garantizar las condiciones necesarias para contar con instituciones escolares más inclusivas.

## **3. Caracterización de las políticas**

La política educativa en el tramo de escolarización obligatoria está conformada por el conjunto

articulado, regulado y direccionado de inversiones, bienes, servicios y transferencias que los Estados orientan a garantizar el derecho a la educación. En este documento se contemplan particularmente las decisiones y la capacidad que cada país demuestra para sostener el sistema educativo y reducir las brechas de acceso, permanencia y terminalidad entre los diferentes grupos sociales, con especial énfasis en los históricamente excluidos o relegados.

Para el relevamiento de políticas educativas en el eje inclusión y equidad vigentes en cada país de la región, se realiza un análisis de tipo tendencial, y se considera principalmente la base de políticas y normativas de SITEAL, y los sitios oficiales de los ministerios de educación nacionales.

Pese a destacar determinadas políticas nacionales, es necesario advertir que tienen que ser analizadas con una perspectiva ecológica. Se retoma en este sentido una advertencia de Weaver-Hightower (2008), según quien las condiciones que hicieron posible una cierta iniciativa política y las formas que fue tomando en su desarrollo configuran la *ecología de la política*. Tomada la ecología como lo que es, una metáfora, con ella el autor quiere advertir sobre la necesidad de considerar estas dinámicas y sus interrelaciones al analizar las regularidades y singularidades de cada política y sus procesos, y evitar la tentación de sugerir traslados automáticos o extensiones descontextualizadas.

Como se mencionó, el enfoque de inclusión educativa adoptado considera a todos los grupos históricamente vulnerados en sus derechos por su origen étnico, religioso, su ubicación geográfica de residencia o nacimiento, situación económica, condición de género, discapacidad, entre otros. Y focaliza en los recursos que destinan los Estados para eliminar barreras y brindar apoyos para garantizar acceso, permanencia y aprendizaje de toda población dentro de las instituciones escolares.

A los fines del análisis, se sistematizan las políticas educativas que poseen fuertes componentes de equidad e inclusión y conforman la agenda actual. A continuación, se presentan agrupamientos de iniciativas de políticas de los países de la región, y se analizan algunos de sus rasgos predominantes. Se definieron cuatro áreas de intervención para la clasificación, comenzando por los programas que buscan ampliar y mejorar la oferta educativa: en primer lugar, los que proponen modalidades educativas alternativas para atender específicamente a los colectivos históricamente excluidos del sistema; luego, los que se focalizan en la infraestructura escolar; y, en tercer lugar, los de acompañamiento de las trayectorias escolares. Por último, se reseñan los programas de fortalecimiento de las condiciones de vida de las familias y la población en edad escolar, los cuales tienen una gran incidencia en el acceso a la educación y en el sostenimiento de la escolaridad.

### **3.1. Modalidades educativas alternativas y variaciones en el modelo organizacional y pedagógico**

Desde los Estados se debe garantizar, por un lado, la gratuidad de la enseñanza en los tramos establecidos y, por el otro, los medios y accesos seguros. Al mismo tiempo, los programas de enseñanza han de ser accesibles a todas las personas, y nadie debe ser objeto de discriminación, sobre la base de, entre otros motivos, el sexo, el origen étnico, la ubicación geográfica, la situación económica, la discapacidad, la ciudadanía, la pertenencia a un grupo minoritario, la religión, o la orientación sexual.

Para avanzar en esta línea, los recursos y las acciones orientadas a erradicar las diferentes barreras que persisten en el funcionamiento regular de los sistemas educativos constituyen uno de los focos donde se identifican mayores esfuerzos para mejorar la situación de los sistemas educativos desde las perspectivas de la inclusión y la equidad. Se trata de una condición necesaria para avanzar en el pleno ejercicio del derecho a la educación, traducida en iniciativas o lineamientos destinados a atender a

poblaciones o grupos históricamente excluidos, a través de propuestas alternativas o modelos educativos y (re)definiciones curriculares, acompañadas de orientaciones para su gestión en los establecimientos educativos.

Importa distinguir, en este punto, entre las modalidades alternativas, que suponen la creación de circuitos institucionales paralelos o complementarias de la educación común (por ejemplo, las históricas propuestas específicas para jóvenes y población adulta, la educación intercultural bilingüe o la educación hospitalaria), y las que se proponen transformar la escuela común, introduciendo variaciones en el modelo organizacional y pedagógico (Terigi, 2011) del aula estándar. Ofrecer una educación pertinente, adecuada culturalmente y de buena calidad para la totalidad de estudiantes, en la escuela común, supone en todos los casos el rediseño del modelo organizacional «tradicional», así como la revisión de los marcos curriculares y de las estrategias pedagógicas.

La tabla 3 destaca algunas iniciativas desarrolladas en la región para dar cuenta del nutrido panorama en esta materia.

### [ES - Tabla 3. Modalidades educativas alternativas, modelo organizacional y currículo](#)

El desarrollo de modalidades alternativas y modelos institucionales novedosos, presentados aquí, generalmente se acompaña de componentes específicos de formación y actualización de docentes, tutores y equipos directivos. Parte de la capacitación para desempeñarse en los contextos educativos actuales conforma la formación inicial y continua regular de la docencia, pero también se desarrollan acciones específicamente concebidas para consolidar el carácter inclusivo y equitativo del sistema educativo.

A modo ilustrativo, mencionamos algunos de los documentos que incluyen orientaciones para docentes elaborados por diferentes países: [Programa Tempo de Aprender](#) (Brasil), [Orientaciones pedagógicas para la Educación Inicial de niñas y niños pertenecientes a comunidades de grupos étnicos](#) (Colombia); [Líneas de acción para los servicios de apoyo educativo que se brindan desde la Educación Especial en la educación preescolar y básica](#) (Costa Rica) y [Adaptaciones Curriculares para la Educación con Personas Jóvenes y Adultas](#) (Ecuador).

## **3.2. Infraestructura educativa, equipamiento y dotación de tecnología**

Para asegurar el acceso a la educación, los Estados deben garantizar instituciones en cantidad suficiente y con características adecuadas. En la mayoría de los casos, los esfuerzos orientados a la construcción de nuevos establecimientos educativos o a la ampliación de los existentes tienen un carácter fuertemente equitativo, pues buscan aumentar la disponibilidad de vacantes para poder incorporar a grupos de estudiantes históricamente relegados de los sistemas educativos. En los últimos años, la construcción o ampliación de edificios escolares se ha concentrado en incrementar la oferta de educación inicial y secundaria. Muchas de estas acciones poseen, como se dijo, un énfasis claro y explícito hacia la equidad, abordando áreas postergadas de la oferta educativa.

Por otra parte, las instituciones que se crean y las existentes deben contar con las instalaciones necesarias para funcionar en cada contexto específico, estar equipadas con el mobiliario y los materiales didácticos necesarios. En algunos países de la región, desde fines de la década del 2000 se han realizado grandes esfuerzos para dotar de equipamiento tecnológico y conectividad a la red de instituciones educativas. Se distribuyeron dispositivos electrónicos para estudiantes, docentes e

instituciones educativas; y a lo largo de toda la década, la mayoría implementó políticas y planes en torno a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Más recientemente, la emergencia sanitaria por la pandemia de COVID-19 aceleró, donde fue posible, la ampliación de la conectividad en el territorio y la distribución de equipamiento.

En cuanto a los programas nacionales de infraestructura educativa, se aprecia un subregistro de líneas específicas vinculadas con este relevamiento, que tal vez sea producto del modo en que ocurren los acuerdos de construcción o reformas de escuelas a nivel territorial y, por tanto, salvo excepciones, se constituyen en programas de envergadura nacional.

La tabla 4 presenta algunos de los programas de Infraestructura escolar, equipamiento y dotación de tecnología vigentes en los países de la región.

[ES - Tabla 4. Programas de infraestructura, equipamiento y dotación de tecnología](#)

### **3.3. Políticas de acompañamiento a trayectorias escolares**

Como se ha analizado, la irrupción en las aulas de niñas, niños y adolescentes de las poblaciones más postergadas, como resultado del proceso de expansión de la oferta y de la mejora en los procesos de inclusión educativa, ha llevado a la necesidad de promover innovaciones en las dinámicas institucionales, los modelos organizacionales y las propuestas de enseñanza. Esto contempla, además de los programas focalizados en grupos poblaciones ya reseñados, estrategias que permitan la retención o el reingreso de quienes vieron interrumpidas, por diversos motivos, sus trayectorias escolares.

En términos generales, las políticas de acompañamiento de trayectorias educativas buscan sostener la escolarización de grupos vulnerables, en algunos casos en situaciones de vulnerabilidad social extrema. La tabla 5 presenta algunas de estas iniciativas. Cabe destacar que, en países federales, existen programas subnacionales o federales que no quedan aquí consignados, dado el carácter del relevamiento.

[ES - Tabla 5. Programas de reingreso y acompañamiento de trayectorias escolares](#)

La situación educativa derivada de la pandemia de COVID-19 llevó a los países a generar iniciativas tendientes a revincular con la escuela a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes que dejaron de concurrir. Estas iniciativas se nutrieron de los aprendizajes acumulados en políticas como las que se reseñan, pero debieron generarse acciones específicas de «revinculación» y de intensificación de la enseñanza. También incorporaron novedades, como la disponibilidad de programas educativos en medios televisivos, implementación de plataformas en línea, materiales impresos para hogares sin acceso a conectividad, cursos de entrenamiento sobre entornos virtuales de enseñanza para docentes, e inclusive intervenciones para el apoyo de la salud mental de niños, niñas y jóvenes (García Jaramillo, 2020).

### **3.4. Políticas sociales e intersectoriales para fortalecer las**

## condiciones de vida

Finalmente, se registra un vasto abanico de acciones que, de manera indirecta, contribuyen a ampliar las oportunidades de acceso, permanencia y aprendizaje dentro del sistema educativo, en tanto fortalecen las condiciones de vida de las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad y resuelven precariedades que obstaculizan la inclusión, como las políticas sociales, alimentarias, de protección de derechos, de promoción de la salud, entre otras.

Dentro del conjunto de políticas orientadas a garantizar la inclusión y equidad en educación, se destacan en este documento las que se apoyan en la transferencia directa de recursos financieros y de bienes. En algunos casos, como en el de las transferencias condicionadas de ingresos, la identidad del programa es precisamente de entrega de recursos (alimentos, textos escolares, uniformes, entre otros) a las familias, a niños, niñas y adolescentes escolarizados. En otros casos, como el de los programas de alimentación, la transferencia de recursos llega a las personas responsables de la gestión de los establecimientos educativos y se constituye un componente vital para el funcionamiento de las escuelas.

La tabla 6 presenta un listado de ejemplos de ambos tipos de iniciativas.

[ES - Tabla 6. Transferencia directa de ingresos y bienes orientada a la inclusión y equidad en educación](#)

Finalmente, en el marco de las políticas de fortalecimiento de las condiciones de vida, cabe destacar que en los últimos años han proliferado políticas integrales para la atención y educación de la primera infancia.

En suma, los gobiernos de los países de la región están avanzando en diferentes dimensiones de la política educativa para garantizar la inclusión y equidad. Aun así, como se verá en el apartado que sigue, universalizar la educación obligatoria todavía es un desafío pendiente en toda la región.

## 4. Panorama en datos

Habiendo presentado los avances normativos en materia de inclusión y equidad en educación y algunas de las políticas vigentes, en este apartado se consignará una selección de indicadores para caracterizar el estado de situación regional. Se ha considerado principalmente la base de indicadores estadísticos de SITEAL y sitios de organismos internacionales referentes del tema.

No todos los asuntos que están involucrados en los problemas de inclusión y equidad pueden ser analizados con apoyo en los datos de los que se dispone, pues estos son construidos en estrecha relación con los enfoques sobre estos problemas. En consecuencia, no se cuenta con información sobre todo lo que sería necesario conocer para evaluar la situación en la educación de la región. Ello no quita valor al análisis que se ofrece en este documento, pero advierte sobre sus límites.

Para comenzar, es importante destacar que, durante las últimas dos décadas, los países latinoamericanos han avanzado en la expansión de sus sistemas educativos. La proporción de niños y niñas que iniciaron sus trayectorias escolares durante la primera infancia y finalizaron el nivel medio aumentó en forma considerable en prácticamente todos los países de la región. No obstante, si bien las brechas de desigualdad asociadas con la condición socioeconómica, étnica y con el área geográfica de residencia se redujeron, aún continúan siendo muy pronunciadas.



En efecto, la normativa y los esfuerzos realizados redundaron en un incremento en las tasas de escolarización de las últimas dos décadas, tanto en el último año de la educación inicial, como en la educación primaria, con niveles cercanos a la universalización, y en avances en la asistencia en la educación secundaria. De acuerdo con los datos disponibles, un grupo mayoritario de países había alcanzado para 2010 alrededor de un 95% de tasa neta de matriculación en primaria, manteniéndose en valores similares hacia 2018. Asimismo, en promedio, la tasa de finalización de la educación primaria alcanza el 94%.

Por su parte, la tasa ajustada de asistencia escolar a la secundaria muestra también un importante crecimiento en todos los países entre 2000 y 2020, con valores que en algunos países superan el 30% entre las décadas registradas.

#### [Gráfico 1. Tasa neta ajustada de asistencia escolar secundaria \(2000 y 2020\)](#)

No obstante, cuando se analiza en detalle de acuerdo al nivel de ingresos, se evidencian profundas diferencias. Específicamente, en la secundaria alta encontramos que entre los sectores de ingresos bajos y altos, en algunos países las diferencias superan los 20 puntos porcentuales. En promedio, la tasa de finalización de la educación secundaria es del 66%.

#### [ES Gráfico 2. Tasa neta ajustada de asistencia escolar a la secundaria alta según nivel de ingresos \(2020\)](#)

Como se ha analizado en numerosos trabajos (por ejemplo, Terigi, 2016), el modelo organizacional de la educación secundaria plantea dificultades específicas en los tránsitos de los estudiantes por el nivel y, a pesar de los avances en el acceso de colectivos históricamente excluidos, persisten los problemas para permanecer y avanzar este tramo de la escolaridad. El panorama es más preocupante aun cuando se considera la tasa de finalización del nivel y las desigualdades existentes entre grupos sociales según clima educativo del hogar.

#### [ES - Gráfico 3. Tasa de finalización de la educación secundaria según clima educativo \(2020\)](#)

En la misma línea, el promedio de años de escolarización de la población acompaña los avances que la normativa en cada país ha definido como obligatorios, aunque las disparidades son muy marcadas entre áreas geográficas urbanas y rurales.

#### [Es - Gráfico 4. Promedio de años de escolarización de la población según área geográfica \(2020\)](#)

A los fines del análisis en este informe sobre avances y desafíos pendientes en materia de inclusión y equidad en educación, cabe destacar que la pandemia de COVID-19 “ha producido un incremento de la desigualdad y muy particularmente retrocesos sociales en indicadores que trabajosamente habían ido mejorando en las últimas décadas” (Benza y Kessler, 2022), incluyendo los educativos.

Por último, para dar cuenta de los desafíos pendientes, incluimos datos sobre logros de aprendizaje de

estudiantes en la región. No resulta sencillo sistematizar información de los diferentes países. Suele resultar difícil reconstruir los datos para cada uno de ellos y mucho más volverlos comparables. Pero se cuenta con los resultados del Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE) 2019, aplicado antes de la pandemia en 16 países<sup>1</sup> a niños y niñas que se encontraban cursando 3° y 6° grados de primaria.

Los datos de este estudio indican que persisten los bajos niveles de logro en la región. En Lectura en 3° grado, en promedio, el 44,3% de los estudiantes se sitúa en el nivel más bajo de desempeño y, en Matemática, lo hace el 47,7%. En 6° grado, en tanto, alcanzan el nivel más bajo de desempeño solo el 23,3% en Lectura, 49,2% en Matemática y 37,7% en Ciencias.

Asimismo, en la mayor parte de los países de la región no se evidenciaron mejoras significativas en los logros de aprendizajes de sus estudiantes de primaria desde la última evaluación realizada en 2013<sup>11</sup>, y algunos países tuvieron retrocesos en 2019. Solo se observan avances sustantivos en Perú, Brasil y República Dominicana.

Los resultados del ERCE 2019 arrojan también información sobre algunos factores que se asocian con los aprendizajes. Entre estos, se encontraron asociaciones positivas entre el logro alcanzado y haber asistido a la educación preescolar. Entre los países participantes, más del 80% de los estudiantes evaluados asistió a ese nivel de enseñanza. En general, se observa una diferencia promedio de 28 puntos entre quienes asistieron a cursos preescolares y quienes no, pero con diferencias entre países.

Además, entre 40% y 50% de las diferencias de aprendizaje entre estudiantes se pueden atribuir a factores relacionados con las características de la escuela a la que asisten. Es decir, las oportunidades de aprendizaje de calidad están asociadas con los efectos de contexto del nivel socioeconómico de la población que asiste al establecimiento. En ese sentido, el estudio reveló que, a mayor nivel socioeconómico del contexto de las escuelas, mayores son los logros de sus estudiantes, lo cual es un indicador de que estas no están cumpliendo un rol de igualar oportunidades.

Los resultados alertan también sobre las desventajas sistemáticas que tienen los estudiantes de pueblos originarios en cuanto a sus desempeños y, por lo tanto, plantea interrogantes sobre las oportunidades de aprendizaje que se les están ofreciendo. Las brechas asociadas con la pertenencia a un pueblo originario en algunos países pueden alcanzar hasta 100 puntos en esta evaluación<sup>12</sup>.

El nivel de asistencia a clases también se asocia con mayores logros de aprendizajes. Los resultados del ERCE 2019 revelan que los estudiantes que faltaron a clase obtuvieron menores resultados que quienes asistieron de manera regular<sup>13</sup>. También se observó que los estudiantes que se dedican al estudio fuera del horario escolar un día o más a la semana obtienen mejores resultados que sus pares, incluso cuando se toma en consideración el nivel socioeconómico.

El estudio reveló que varios aspectos relacionados con las prácticas docentes estuvieron consistentemente asociados con mejores resultados en las pruebas. Desde la perspectiva de los estudiantes, aquellos profesores que organizan y preparan la clase y que durante la enseñanza apoyan el aprendizaje de sus estudiantes, animándolos a perseverar y retroalimentándolos oportunamente, se asocian a mayores logros en las pruebas. Este resultado entrega señales acerca de la importancia de fortalecer las políticas docentes como un elemento clave para mejorar los aprendizajes en todos los países de la región.

## **5. Tendencias y desafíos**

Este documento analiza la situación de los sistemas escolares de América Latina desde la perspectiva

de la inclusión y la equidad. Este apartado se planteará como balance entre la normativa promulgada y las políticas implementadas en los diferentes países para promover la escolarización de grupos históricamente vulnerados en sus derechos, y los avances y desafíos pendientes para hacer efectiva su inclusión.

Como se relevó, los desarrollos en los marcos normativos sobre derecho a la educación y las políticas implementadas para avanzar hacia la inclusión y equidad en educación, han sido sustantivos en todos los países latinoamericanos en las últimas décadas.

En esta línea, en términos generales, la región ha avanzado en la expansión de sus sistemas educativos, en particular en los tramos definidos recientemente como obligatorios –últimos años del nivel inicial y la educación secundaria–. Sin embargo, siguen siendo aún muy pronunciadas las brechas de acceso, avance y, con mayor énfasis, de terminalidad entre grupos sociales.

La asistencia a la educación secundaria en algunos países de la región aumentó hasta 30 puntos porcentuales, aunque en ningún caso supera el 90% actualmente. El promedio de años de escolarización asciende hasta 12 en el ámbito urbano y solo alcanza los seis años en algunos países en territorios rurales. El panorama se complejiza en la secundaria alta, a la cual en algunos países solo uno de cada dos estudiantes de sectores bajos logra acceder, y la brecha se amplía con respecto a la finalización del nivel: en la mayoría de los países, solo alrededor del 10% de los estudiantes que viven en hogares con clima educativo bajo logran graduarse. Finalmente, y para dimensionar la magnitud de los desafíos pendientes, en promedio, el 40% de los estudiantes de 3º grado y el 60% de 6º grado de primaria no alcanzan el nivel mínimo de aprendizajes fundamentales en Lectura y Matemática.

Ahora bien, los países tuvieron desarrollos diferenciales en la ampliación de la educación primaria a lo largo del siglo XX y, por tanto, se encuentran también en diferentes puntos para ampliar el acceso a la educación para la primera infancia y a la educación secundaria en la actualidad.

Siguiendo las agendas de la extensión de la obligatoriedad en la región, se plantean tres hipótesis sobre los problemas que presenta la universalización de la educación para la primera infancia y del nivel medio/secundario<sup>1</sup>.

- Considerando la diferencia en las situaciones entre los países que tienen que universalizar la educación para la primera infancia y la educación secundaria sobre la base de un nivel ya muy extendido y aquellos que, debido a la escasa cobertura histórica de estos niveles, tienen que expandir la red institucional, se desarrolla la primera hipótesis. Esta es que la dificultad principal en estos escenarios radica en las posibilidades de destinar el financiamiento necesario para expandir la oferta. Primeramente para construir nuevos edificios escolares y equiparlos de manera adecuada para cada uno de los niveles en los territorios más postergados. Seguidamente, poder sostener los planteles docentes para desempeñarse en esas instituciones y favorecer propuestas de enseñanza y aprendizajes de calidad.

- En la educación preprimaria, además de la oferta, inciden aspectos sociales y de crianza de los diferentes países y territorios, atravesados por cuestiones de género y comunitarias, para garantizar la asistencia. En la educación secundaria, se enfrenta una combinación de dos situaciones: problemas de antigua data que todavía no ha sido posible resolver, y problemas nuevos que se han manifestado en el curso de los esfuerzos actuales por ampliar la escolarización de adolescentes y jóvenes.

Una manera de presentar los “viejos” problemas es revelando la matriz organizacional de la escuela secundaria tradicional. Esta matriz está en la base de buena parte de las críticas del nivel en la literatura especializada desde hace por lo menos cinco décadas, y hasta hoy conforman una estructura de difícil modificación (Terigi, 2008), que obtura las posibilidades de ofrecer modalidades flexibles que

habiliten diversos tipos de trayectorias.

Más recientemente, se considera que estamos ante “problemas nuevos”, quizás el más importante sea el de la relevancia que cobra la escolarización secundaria como alternativa para la construcción de proyectos de vida para los jóvenes. En esta línea, se plantea el problema de la relación entre la currícula escolar y los adolescentes, o más bien, el de una contemporaneidad con la que la currícula escolar tiene dificultades para entrar en relación por su anacronismo (Terigi, 2012).

- Una parte importante de las poblaciones que no acceden a instituciones para el cuidado y la educación de la primera infancia y a la escuela media/ secundaria, o que acceden pero no logran completarla, está constituida por grupos de niñas, niños y adolescentes que padecen múltiples situaciones de vulneración de derechos.

En una región caracterizada por las disparidades y desigualdades sociales, la pandemia de COVID-19 ha sumado desafíos adicionales en materia de inclusión y equidad, sobre los ya estructurales y previos a la emergencia sanitaria. El aislamiento social impuesto para el cuidado de las poblaciones tuvo un fuerte impacto en las actividades económicas, y también forzó la interrupción de clases presenciales por largos períodos de tiempo, lo cual amplió las brechas en sociedades marcadas por fuertes heterogeneidades y desigualdades en las condiciones de vida.

En relación con la información y problemáticas analizadas, se propone una serie de desafíos en materia de políticas de inclusión y equidad en educación.

- Ampliar el acceso a colectivos históricamente excluidos del sistema escolar implica incrementar el financiamiento educativo, tanto para ampliar como para promover una oferta institucional más adecuada a las condiciones de vida del estudiantado para el sostén de las trayectorias, con base en la calidad y la equidad.

- Los intentos de eliminar barreras e implementar cambios en las prácticas escolares mediante iniciativas de políticas educativas, suelen darse básicamente a nivel del modelo organizacional y no tanto a nivel del modelo pedagógico, lo que significa que es insuficiente el saber pedagógico y, en particular, el saber didáctico, para sustentar la enseñanza en algunos de los nuevos modelos organizacionales (Terigi, 2011). A la luz de esta vacancia, se recomienda la sistematización y puesta en valor de saberes pedagógicos producidos en situaciones de enseñanza y aprendizaje que se proponen garantizar la inclusión educativa, así como el fortalecimiento de los componentes de formación y acompañamiento a equipos directivos y docentes en el marco de los programas tendientes a la transformación de las prácticas de enseñanza.

- Las situaciones de vulnerabilidad educativa que padecen diversos grupos en la región se conjugan con múltiples situaciones de vulneración de derechos. Ello impide situar solo en la escuela su abordaje. Por tanto, se requiere desplegar políticas integrales e intersectoriales para hacer efectivo el derecho a la educación.

- Finalmente, como se mencionó, en la región no se dispone de datos pertinentes, completos y actualizados para valorar de manera suficiente el estado de situación de la inclusión y equidad en educación, en particular de los grupos históricamente excluidos. Entre los desafíos más relevantes, se subraya la importancia del desarrollo de sistemas nominalizados de seguimiento de las trayectorias escolares, los cuales permitirían contar con información para identificar dificultades e intervenir de manera oportuna en el acompañamiento y sostenimiento de la cursada de todos los estudiantes.

## **6. Referencias bibliográficas**

Ainscow, M. y Miles, S. (2008). Por una educación para todos que sea inclusiva: ¿Hacia dónde vamos ahora? *Perspectivas*, 38(1), pp. 17-44.

Banco Mundial. (2021). *Actuemos ya para proteger el capital humano de nuestros niños. Los costos y la respuesta ante el impacto de la pandemia de COVID-19 en el sector educativo de América Latina y el Caribe*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/ Banco Mundial.

Benza, G. y Kessler, G. (2022). ¿Qué nos enseñan las ciencias sociales sobre el impacto del COVID-19 en América Latina? *Cuestiones de Sociología*, 26, e138.  
<https://doi.org/10.24215/23468904e138>

García Jaramillo, S. (2020). *COVID-19 y educación primaria y secundaria: repercusiones de la crisis e implicaciones de política pública para América Latina y el Caribe*. Serie de Documentos de Política Pública n.º 20, PNUD.  
<https://www.unicef.org/lac/media/16851/file/CD19-PDS-Number19-UNICEF-Educacion-ES.pdf>

Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación [IPE UNESCO]. (2020). Manual de Análisis del Sector Educativo. IPE UNESCO y UNICEF LACRO.

López, N. (2007). *Las nuevas leyes de educación en América Latina: una lectura a la luz del panorama social de la región*. Instituto Internacional de Planeamiento de la educación IPE-Unesco. Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación.

Terigi, F. (2008). Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles. *Propuesta educativa*, 17(29), dossier Reformas de la forma escolar, pp. 63-71.

——— (2009). *Las trayectorias escolares. Del problema individual al desafío de política educativa*. Proyecto Hemisférico Elaboración de Políticas y Estrategias para la Prevención del Fracaso Escolar. Organización de Estados Americanos (OEA) y la Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo (AICD).

——— (2011). Ante la propuesta de nuevos formatos: elucidación conceptual.

——— (2012). La cuestión curricular en la educación secundaria. En *La escolarización de los adolescentes: desafíos culturales, pedagógicos y de política educativa*. IPE UNESCO.

——— (2016). Adolescentes y Educación Media/secundaria en América Latina: entre la expansión del modelo tradicional y las alternativas de baja escala. *Conferencias Magistrales del Congreso Nacional de Investigación Educativa*, 1, 1, 2013-2014, pp. 239- 259. Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE)

Weaver-Hightower, M. (2008). An Ecology Metaphor for Educational Policy Analysis: A Call to Complexity. *Educational Researcher*, 37(3), pp. 153- 167.

[UNESCO \(2017\). Guía para asegurar la inclusión y la equidad en la educación.](#)

## 7. Notas al pie

[1] Reformulado a partir de Terigi, 2009.

[2] El universo son los 19 países considerados en el SITEAL.

[3] Para más información sobre los nuevos tramos de obligatoriedad por país, véase el [Documento sobre Educación Básica](#).

[4] Para más información sobre las leyes de educación, véase el [Documento sobre Educación Básica](#).

[5] En este caso, varió el criterio temporal de selección, y se definió consignar las políticas “históricas” de transferencia de recursos, que siguen vigentes, dado su carácter estructural.

[6] Para más información, véase el [Informe sobre primera infancia](#).

[7] Parte de los desafíos pendientes también se expresa en la población infantil que no accede a la educación primaria, dados sus altos niveles de expansión. Si bien son porcentajes estadísticamente poco significativos, puede suponerse que las niñas y los niños afuera de la escuela son quienes se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad y desventajada.

[8] Los autores advierten sobre problemas que tendrán consecuencias en el futuro, en salud, trabajo y educación.

[9] Para mayor información:

<https://en.unesco.org/sites/default/files/resumen-ejecutivo-informe-regional-logros-factores-erce2019.pdf>

[10] El universo son los 19 países de la región, considerados también en este documento. Sin embargo, en ERCE 2019 participaron: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Por diversas razones, no participaron: Bolivia, Chile y Venezuela.

[11] El Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE 2013) abarcó 15 países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay), más el Estado de Nuevo León (México). En esta ocasión, no participaron Bolivia, Cuba, El Salvador y Venezuela.

[12] Para valorarlo, los puntajes promedios para poblaciones pertenecientes a pueblos originarios en 6o grado son: en Lectura 654, en Matemática 665 y en Ciencias 660; y para poblaciones que no pertenecen a estas poblaciones: en Lectura 716, en Matemática 713 y en Ciencias 715.

[13] El dato podría ser particularmente relevante si se considera la suspensión de clases en el marco de la pandemia de COVID-19, que combinó suspensión de concurrencia a las escuelas y educación mediada por tecnologías, en buena medida dependientes de conectividad y dispositivos.

[14] Reformulado a partir de Terigi, 2016.



**unesco**

**SITEAL** | INCLUSIÓN Y  
EQUIDAD EDUCATIVA

