

TODOS LOS NIÑOS EN LA ESCUELA EN 2015

Iniciativa Global por los Niños Fuera de la Escuela



COMPLETAR LA ESCUELA

Un Derecho para Crecer, un Deber para Compartir
Resumen Ejecutivo

América Latina y el Caribe

TODOS LOS NIÑOS EN LA ESCUELA EN 2015

Iniciativa Global por los Niños Fuera de la Escuela



COMPLETAR LA ESCUELA

Un Derecho para Crecer, Un Deber para Compartir
Resumen Ejecutivo

América Latina y el Caribe

Título: Completar la Escuela
Subtítulo: Un Derecho para Crecer, Un Deber para Compartir

Equipo de elaboración:
Coordinación: **Irene Kit**

Responsables de capítulos del documento completo:
Presentación y recomendaciones: **Irene Kit**
Capítulo 1: **Martín Scasso**
Capítulo 2: **Sergio España - Alejandro Morduchowicz**
Capítulo 3: **Irene Kit - Alejandro Morduchowicz**
Anexo metodológico: **Martín Scasso**
Responsable de integración y edición: **Hugo Labate**

Se agradece asimismo la participación de los profesionales que apoyaron el proceso con aportes a secciones específicas: César Ambroghetti, Verona Batiuk, Irene Buchter, Daniela Cura, Andrea Galeano, Alberto Lardelesvsky, Carola Juli, María Luján Vago y Víctor Volman.

Diseño y diagramación: Santillana España 2012

Los análisis y desarrollos producidos y expresados en este documento se asumen como responsabilidad del equipo autoral, sin comprometer la posición de los organismos y entidades involucradas con la Iniciativa.

Los mapas de esta publicación no reflejan la posición de UNICEF sobre el estado legal de cualquier país o territorio ni tampoco la demarcación de cualquier frontera.

El siguiente análisis estadístico está basado en datos administrativos de los países de la región. Estos datos fueron puestos a disposición para el desarrollo del presente informe a partir de la base de datos del UIS correspondiente a mayo de 2011. Asimismo, en algunos casos se realizó a través del UIS una solicitud específica de información para complementar información no disponible. Estos fueron los casos de Argentina, Brasil, Chile, Jamaica, México, Paraguay, Perú y Uruguay. En cuanto a los datos de población el estudio hace uso de las proyecciones de población realizadas por la División de Población de las Naciones Unidas, Revisión 2008 (PNUD). Notar que al momento de la publicación de este informe, las estimaciones de la Revisión 2010 fueron publicadas y el UIS ajustó sus indicadores de manera acorde, por lo que pueden existir algunas discrepancias entre algunos de los valores aquí presentados y los disponibles en la base de datos del UIS más reciente.

©2012 UNICEF
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
Oficina Regional para América Latina y el Caribe
Ciudad del Saber
Edificio 102
Apartado 0843/03045 Balboa, Ancón
Panamá, República de Panamá
Tel. (507) 301-7400
Fax: (507) 317-0258
Web: <http://www.unicef.org/lac>

ISBN: 978-92-806-4652-8

Créditos de la foto de portada: UNICEF TACRO/ Gonzalo Bell/Panamá

Contenido

Agradecimientos	4
Presentación	5
La iniciativa global por los niños fuera de la escuela: una perspectiva para sumar esfuerzos que superen la exclusión educativa.....	6
Las dimensiones de la exclusión.....	7
Recomendaciones prioritarias de acción hacia la meta de la escolarización total, oportuna, sostenida y plena.....	8
Resumen de barreras de exclusión y estrategias de superación.....	9
Capítulo 1 Perfiles de la exclusión educativa en América Latina y el Caribe.....	10
Las 5 dimensiones de la exclusión: caracterización inicial.....	10
Exclusión actual, inequidades de acceso y permanencia – dimensiones 1 a 3. Perfil general de acceso y permanencia en américa latina y el caribe	11
La exclusión potencial, inequidades de progresión y aprendizaje – dimensiones 4 y 5.....	17
Capítulo 2 Barreras y cuellos de botella que producen o agravan la exclusión.....	24
Ámbito 1 – Barreras económicas por restricción de ingresos familiares.....	24
Ámbito 2 – Barreras socioculturales en la demanda por educación	26
Ámbito 3 – Barreras materiales, pedagógicas y simbólicas que se manifiestan en las escuelas.....	27
Ámbito 4 – Barreras políticas, técnicas y de financiamiento del sistema educativo	30
Capítulo 3 Estrategias para superar la exclusión educativa.....	35
Ámbito 1 – Estrategias para superar barreras económicas: progresar hacia mayor justicia en recursos y posibilidades.....	35
Ámbito 2 – Estrategias para superar barreras socioculturales: enriquecer la perspectiva social sobre el derecho a la educación	37
Ámbito 3 – Estrategias para superar barreras materiales, pedagógicas y simbólicas en la oferta escolar: promover escuelas comprometidas con la inclusión	38
Ámbito 4 – Estrategias para superar barreras políticas, técnicas y de financiamiento del sistema educativo: gestionar el sistema educativo hacia metas de inclusión	42
Reflexiones Finales	47

Agradecimientos

Este documento ha sido elaborado en el marco de la Iniciativa Global por los Niños Fuera de la Escuela, en un acuerdo institucional con la Asociación Civil Educación para Todos.

Las constantes revisiones y pertinentes sugerencias de Anna Lucía D'Emilio han sido fundamentales para alcanzar esta versión del Informe Regional.

Las interacciones con el equipo del UIS-UNESCO han permitido contar con datos sistemáticos y de calidad y han hecho posible proceder a sucesivas mejoras metodológicas en el procesamiento y presentación de la información. En particular, la cooperación de Sheena Bell y de Juan Cruz Perusia ha sido atenta, continua y relevante.

Las vinculaciones con los equipos que prepararon los informes nacionales han sido provechosas para ampliar las perspectivas que se incluyen en este informe. Colaboraron por Bolivia: Katrin Imhof, Daniele Di Pillo, Ernesto Yáñez, Iván Vidaurre, Nyurka Villalpando, Saúl Santa María y Kathleen Lizarraga; por Brasil: Maria de Salette Silva, Júlia Ribeiro, Lúcio Gonçalves, Ana Cristina Matos, Marcos Aurélio Ramos, Iracema Nascimento y Andréia Peres; por Colombia: Rosario Ricardo, Claudia Camacho, Cecilia Rivas, Cristian Hiedrich, Mauricio Castillo y Carlos Lanziano.

Presentación

A partir de los esfuerzos políticos y financieros, de las demandas sociales y de la abogacía y orientación de las entidades internacionales, en las recientes décadas los sistemas educativos de América Latina y el Caribe se han ampliado para recibir a una enorme mayoría de niños, niñas y adolescentes entre los 5 y los 15 años. Sin embargo, este progreso deja aún muchos bolsones de exclusión total, actual o potencial: niños y niñas que ingresan tarde al sistema educativo, que fracasan reiteradamente, que no encuentran experiencias pedagógicas que les permitan desarrollar sus capacidades y que viven situaciones de discriminación. Niños, niñas y adolescentes que, en muchos casos, suman a esas experiencias escolares la injuria de condiciones de vida dramáticamente empobrecidas, precarias y humillantes.

Impulsada por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UIS-UNESCO), la Iniciativa Global por los Niños Fuera de la Escuela (Iniciativa NFE) es un aporte a ese proceso de análisis y de acción abierto a integrar compromisos de pensamiento y de realización por parte de gobiernos, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil.

Este documento presenta los aspectos más relevantes que surgen del estudio realizado por la Iniciativa NFE en la región de América Latina y el Caribe. En las primeras páginas se definen las cinco dimensiones de la exclusión educativa y se presentan las recomendaciones prioritarias de política para superarla. En el Capítulo 1 se caracterizan los perfiles de las cinco dimensiones de exclusión educativa. Luego, en el Capítulo 2 se describen las barreras que generan esta situación. Por último, en el Capítulo 3 se abordan las principales políticas que permitirían disminuir el efecto de las barreras y así alcanzar una educación de inclusión, equidad y calidad.

La iniciativa global por los niños fuera de la escuela: una perspectiva para sumar esfuerzos que superen la exclusión educativa

En las dos últimas décadas, en situaciones políticas y económicas muy diversas, todos los países de América Latina y el Caribe —una región que acumulaba variadas desigualdades y atrasos relativos— han tomado decisiones y asignado recursos financieros para ampliar las oportunidades de escolarización de su población infantil y juvenil. Tanto esos esfuerzos como su potencialidad de logro aún deben sostenerse y afinarse. En torno al año 2008, en América Latina y el Caribe había aproximadamente 117 millones de niños, niñas y adolescentes (NNA) en edad de asistir a la educación inicial (por lo menos un año antes de la primaria), educación primaria y educación secundaria básica. Sin embargo, 6,5 millones no asistían a la escuela y 15,6 millones asistían arrastrando fracasos y señales de desigualdad expresadas en dos o más años de desfase grado-edad o rezago escolar.

Para apoyar esos procesos que puedan hacer efectivo el derecho de todos los niños a la educación, UNICEF y el Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS) lanzaron una Iniciativa Global para los Niños Fuera de la Escuela (Iniciativa NFE) a inicios de 2010. La iniciativa apunta a trabajar con 25 países: Bolivia, Brasil, Colombia, Kirguistán, Rumania, Tayikistán, Turquía, Camboya, Indonesia, Filipinas, Timor Este, Etiopía, Mozambique, Zambia, Sudán del Sur, Sudán del Norte, Marruecos, Bangladesh, India, Pakistán, Sri Lanka, República Democrática del Congo, Ghana, Liberia y Nigeria.

Las actividades incluyen estudios nacionales basados en el trabajo de equipos de cada país (integrados por los socios del gobierno y los principales tomadores de decisiones), un panorama de cada una de las regiones, un estudio global y una conferencia mundial para movilizar recursos para la equidad.

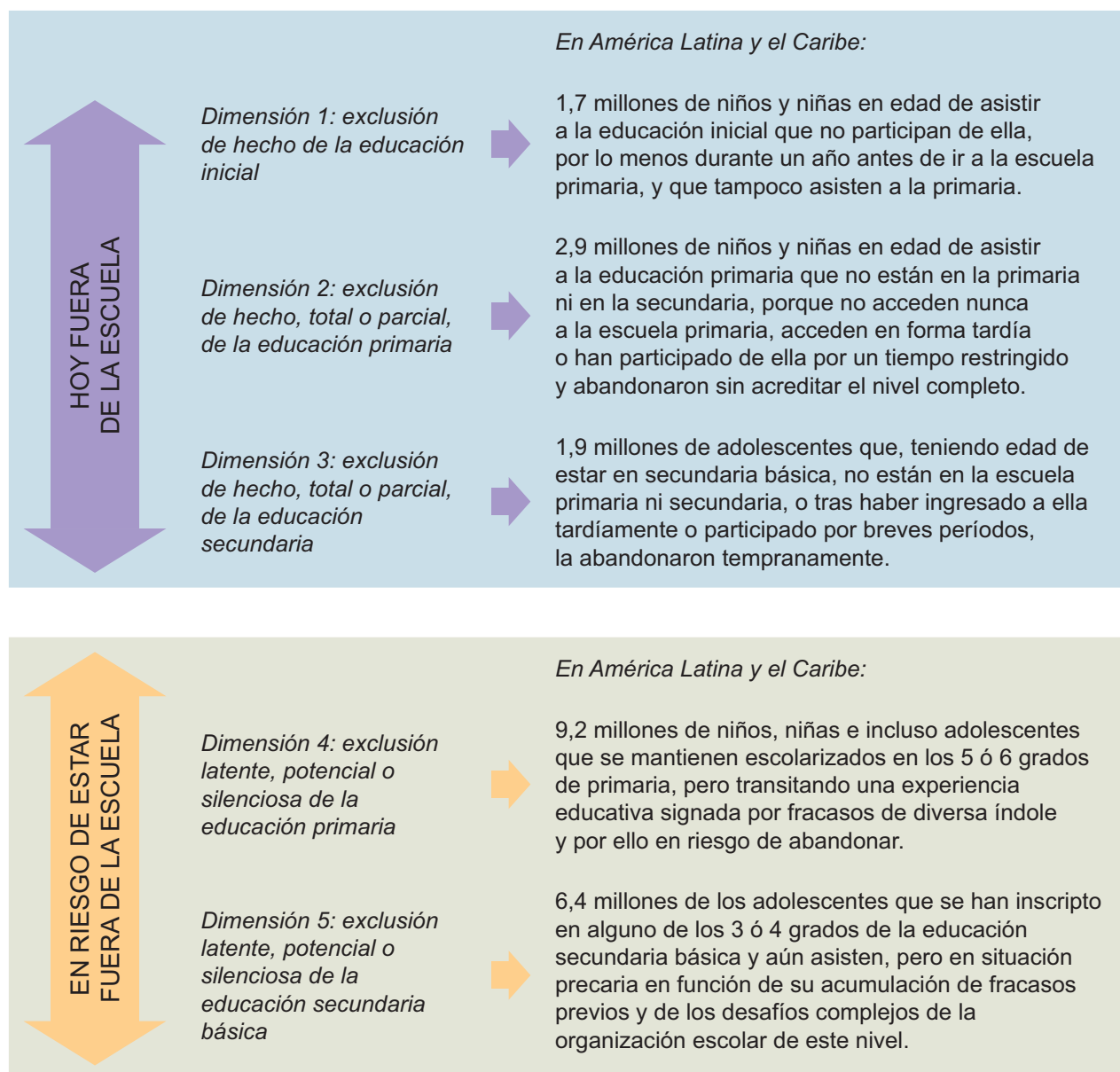


© UNICEF Cuba/Bell

Las dimensiones de la exclusión

La Iniciativa Global por los NFE toma en consideración tanto a los millones de NNA de 5 a 17 años que no están asistiendo a la escuela, es decir, los que «hoy están fuera de la escuela», como a los estudiantes que si bien concurren a la institución escolar tienen una escolarización lábil y precaria. Son estos últimos quienes, si no se actúa con eficacia, estarán «fuera de la escuela del futuro próximo». Este enfoque sitúa la comprensión del «estar fuera de la escuela» como un proceso social real, dinámico y recurrente.

En el marco de esta Iniciativa Global se determinan cinco dimensiones de exclusión, es decir cinco posibilidades de estar hoy o mañana fuera de la escuela y del mapa del recorrido escolar deseable para todos. Se presentan aquí cuantificadas para la región de América Latina y el Caribe:



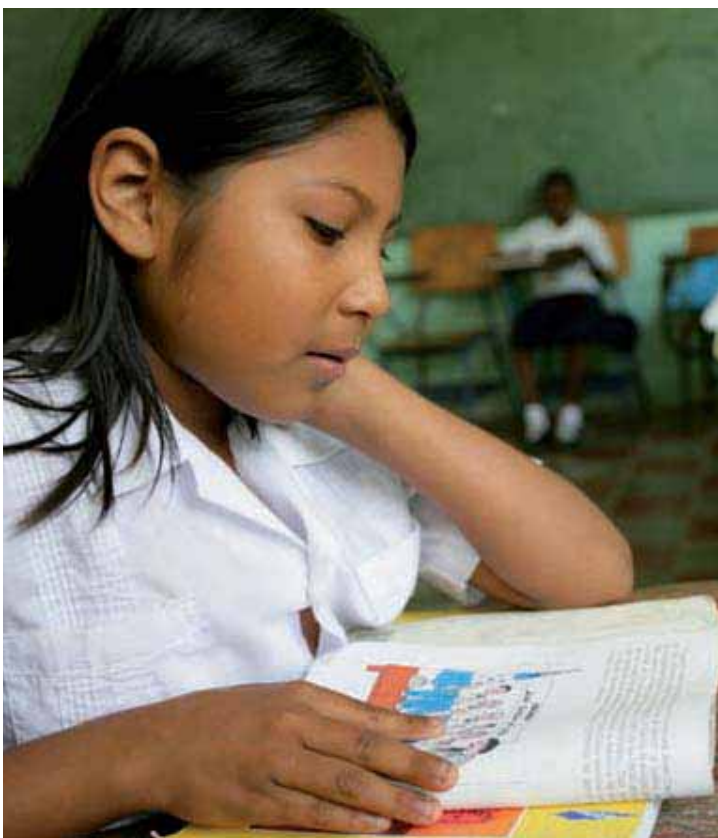
Fuente: procesamiento propio en base a datos del UIS-UNESCO. Las estimaciones de las dimensiones 1 a 3 corresponden al año 2009. Las estimaciones de las dimensiones 4 y 5 corresponden al año 2008.

Vale destacar, además, que la estimación de la cantidad de niños y niñas correspondiente a las dimensiones 4 y 5 se realiza considerando a los alumnos que asisten con dos o más años de rezago, por lo que se encuentran en riesgo *grave*. Sin embargo, a los fines del presente estudio se considera relevante señalar que existe un conjunto de estudiantes que asisten a la primaria o secundaria con un año de rezago y que serán caracterizados como en riesgo *moderado*. Esta situación representa a los alumnos que han ingresado en forma tardía o que han atravesado una experiencia de fracaso en su itinerario escolar. Por esta razón, en el desarrollo de este documento se incluye el análisis de estas situaciones en la cuantificación de las dimensiones 4 y 5, ya que se las considera como una señal de alerta para la situación de exclusión.

Recomendaciones prioritarias de acción hacia la meta de la escolarización total, oportuna, sostenida y plena

En función del análisis de las dimensiones de exclusión, las barreras y las políticas que se llevan a cabo en la actualidad, en el marco de la Iniciativa NFE se han elaborado las siguientes 12 recomendaciones para la región América Latina y el Caribe:

- Promover el incremento de la participación del sector educación en el Producto Interno Bruto (PIB), para los países que se encuentran rezagados en esta inversión.
- Fijar metas para la superación de la exclusión a medio plazo, pero que puedan ser monitoreadas en forma anual.
- Articular los esfuerzos del sector educación con los que realizan los sectores de protección social, salud y nutrición, para atender los desafíos de la inclusión educativa.
- Reconocer la función de enseñanza como clave, y a la escuela como el ámbito en que se concreta la inclusión educativa.
- Movilizar y preparar el ingreso oportuno a inicial y primer grado.
- Evitar la generación y reproducción del rezago escolar y proteger a los que están en riesgo por rezago ya adquirido, con base en el enfoque de desarrollo de capacidades de aprendizaje.
- Concentrar esfuerzos técnicos, presupuestarios y sociales para esquemas de reinserción en el sistema educativo.
- Respalda la educación rural.
- Asumir el desafío de la educación de los pueblos indígenas.
- Profundizar prácticas de soporte emocional y buen trato a estudiantes niños y adolescentes.
- Convocar y liderar iniciativas de construcción de conocimiento sobre procesos y resultados de la exclusión educativa.
- Difundir y comunicar el conocimiento construido o ampliado.



© UNICEF Honduras/00729-2010/Pirozi

Resumen de barreras de exclusión¹ y estrategias de superación²

Las recomendaciones antes presentadas resumen el resultado de un análisis que identifica las barreras que originan dicha exclusión a la vez que propone un menú de estrategias de política para solucionarlas.

Barreras que generan o agravan la exclusión				Estrategias para superar barreras y cuellos de botella		
Ámbitos	Agrupamientos	Barreras		Ámbitos	Agrupamientos	Estrategias
Barreras económicas por restricción de recursos familiares	Insuficiencia de ingresos para subsistencia	Barreras 1 y 2		Progresar en mayor justicia de recursos y posibilidades	Balancear ingresos familiares	Estrategias 1 y 2
	Dificultad para afrontar costos de escolarización	Barreras 3 a 5			Suplir costos de escolarización	Estrategias 3 a 5
Barreras socioculturales en la demanda por educación	Desajustes de representaciones sobre el derecho a la educación	Barreras 6 y 7		Enriquecer la perspectiva social sobre el derecho a la educación		Estrategias 6 y 7
Barreras materiales, pedagógicas y simbólicas que se manifiestan en la oferta de la escuela	Escuelas que no cuentan con recursos materiales suficientes o básicos	Barreras 8 a 10		Promover escuelas comprometidas con la inclusión	Crear condiciones materiales y vincularlas con el aprendizaje	Estrategias 8 a 10
	Escuelas donde se generan o toleran mecanismos de segregación	Barreras 11 a 13			Considerar la organización escolar como oportunidad de inclusión	Estrategias 11 a 13
	Escuelas que posibilitan escasas oportunidades de aprender	Barreras 14 a 16			Ampliar las oportunidades de aprender para los estudiantes	Estrategias 14 a 16
	Escuelas con clima pedagógico y vincular deteriorado	Barreras 17 a 19			Instalar un clima escolar respetuoso y tolerante	Estrategias 17 a 19
Barreras políticas, financieras o técnicas de la oferta del sistema educativo	Oferta educativa faltante, escasa, inadecuada o burocratizada	Barreras 20 a 25		Gestionar el sistema educativo hacia metas de inclusión	Revitalizar la organización de la oferta educativa para la inclusión	Estrategias 20 a 25
	Financiamiento insuficiente	Barreras 26 y 27			Proteger y ampliar el financiamiento	Estrategias 26 y 27
	Propuestas técnicas ineficaces para lograr inclusión	Barreras 28 a 35			Desarrollar una pedagogía racional para superar la exclusión	Estrategias 28 a 35

¹ Se detallan en el Capítulo 2.

² Se detallan en el Capítulo 3.

Capítulo 1

Perfiles de la exclusión educativa en América Latina y el Caribe

En este capítulo se realiza la caracterización estadística de la exclusión educativa de los niños, niñas y adolescentes de Latinoamérica y el Caribe desde la definición ampliada propia de esta iniciativa: incluye la población que no asiste a la escuela y la que asiste en situación de exclusión latente, por lo que permanece oculta a los análisis sobre el primer grupo.

Las 5 dimensiones de la exclusión: caracterización inicial

Las distintas dimensiones de la exclusión escolar actual o potencial en América Latina y el Caribe afectan a 22,1 millones de NNA, considerando desde el último año de educación inicial hasta la finalización de la secundaria básica, para los años 2008 y 2009, como muestra el siguiente cuadro:



© UNICEF Ecuador/5868-2009/Clavijo

Total de exclusión educativa actual o potencial		22,1 millones	
Dimensión 1	Niños en edad de asistir a la educación inicial que no están en la escuela inicial o primaria	1,7 millones (*)	
Dimensión 2	Niños en edad de asistir a la escuela primaria que no están en la escuela primaria ni en la secundaria básica De los cuales, en escuela inicial con rezago(**) 1,4 millones	2,9 millones (*)	
Dimensión 3	Niños-adolescentes en edad de asistir a la educación secundaria básica que no están en la escuela primaria ni en la secundaria	1,9 millones(*)	Además, en riesgo moderado:
Dimensión 4	Niños que están en la escuela primaria pero que están en riesgo grave de abandonar	9,2 millones (**)	otros 14,7 millones
Dimensión 5	Niños-adolescentes que están en la escuela secundaria básica pero que están en riesgo grave de abandonar	6,4 millones (**)	otros 8,1 millones

Fuente: (*) estimaciones del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS) para la región, correspondientes al año 2009; (**) estimaciones propias basadas en datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS), correspondientes al año 2008.

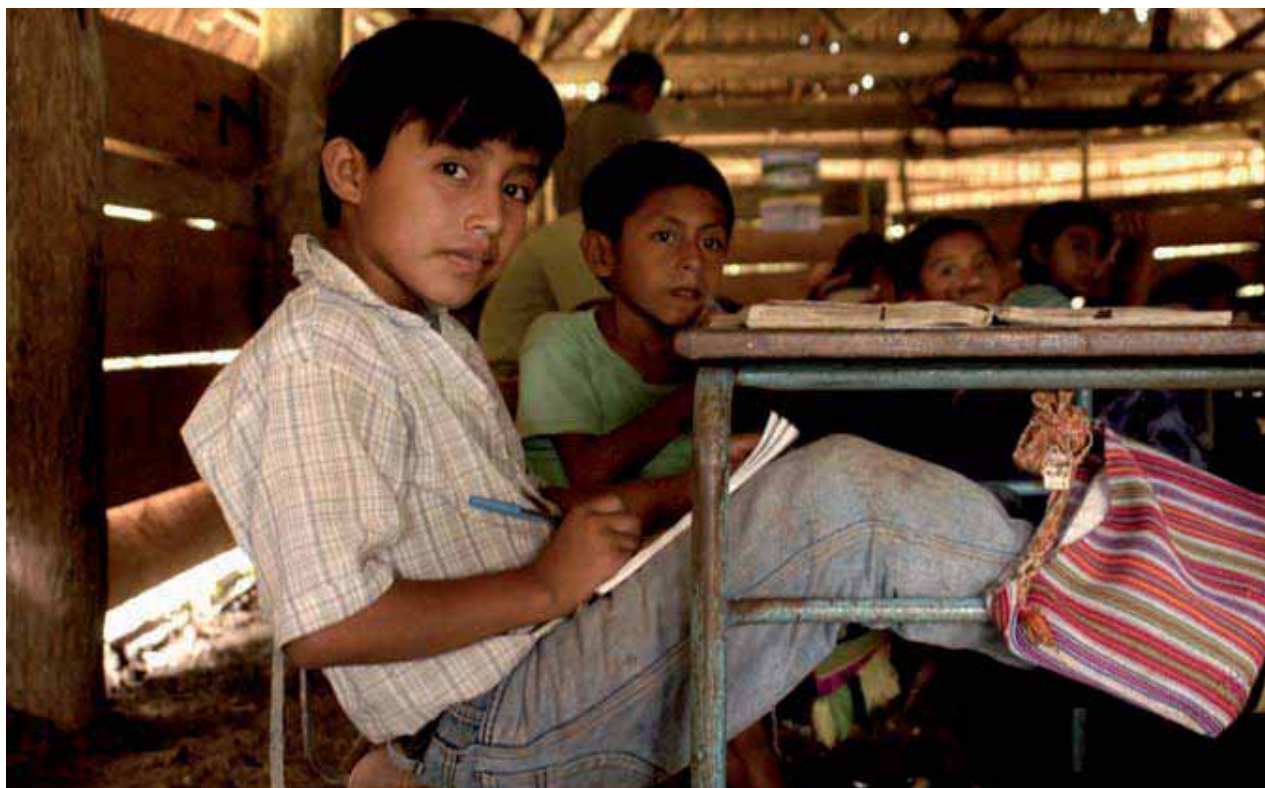
Exclusión actual, inequidades de acceso y permanencia – Dimensiones 1 a 3. Perfil general de acceso y permanencia en América Latina y el Caribe

La elevada cobertura de la educación primaria en la región no es expresión de una permanencia prolongada de los NNA en el sistema educativo, y menos aún de un progreso exitoso en el nivel o de su finalización.

En ese sentido, la información disponible permite identificar, dentro del flujo de la escolarización, los cuellos de botella que restringen el derecho a la educación del universo de niños y niñas de la región.

Para ello, la tasa específica de matrícula por edad muestra la proporción de la población de una edad concreta en un país que está inscrita en el sistema educativo. A partir de este indicador se pueden identificar a grandes rasgos tres segmentos diferentes en América Latina y el Caribe:

- Segmento 1: La escolarización pendiente: niños y niñas de 5 y 6 años que permanecen fuera del sistema educativo sin haber iniciado aún su escolaridad. Aproximadamente el 15 % de la población de 5 años de edad de los países analizados está fuera de la escuela, representando el desafío de universalización del último año del nivel inicial. A los 6 años, el 91 % de la población de la región estará en la escuela, pero cerca del 9 % de los niños de esta edad aún permanecen fuera: en su mayoría, son aquellos que ingresarán en forma tardía al sistema educativo.
- Segmento 2: La escolarización total: entre los 8 y los 11 años las tasas específicas de escolarización alcanzan valores cercanos al 100 %. Para este tramo de edad la cobertura es casi universal, y por tanto es muy pequeña la proporción de población que no asiste al sistema educativo.
- Segmento 3: La desescolarización: a partir de los 12 años de edad las tasas específicas de matrícula comienzan a disminuir progresivamente, síntoma de procesos de abandono escolar. 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.



© UNICEF Belice/301/Villar

Este análisis se complementa con otro de características dinámicas que pone en comparación la cantidad de estudiantes de dos años consecutivos (E y E+1) y que permite observar las siguientes tendencias:

- Segmento 1: en el año inicial hay 8,5 millones de estudiantes de 5 años y al año siguiente hay 9,7 millones de 6 años: hay 1,2 millones de alumnos nuevos de 6 años que no estuvieron en el sistema el año anterior. Ese proceso de incorporación por primera vez (acceso tardío en muchos casos) continúa hasta los 8 años.
- Segmento 2: entre los 8 y 10 años de edad del año inicial y los 9 a 11 del año final, se observa una situación estable: en el agregado total no hay ni nuevos ingresos ni abandono.
- Segmento 3: a partir de los 12 años comienza el proceso de salida temprana. En el año inicial hay 9,6 millones estudiantes de 14 años y en el año final hay 8 millones estudiantes de 15 años. Este proceso de abandono interanual entre una edad y la siguiente es un drenaje continuo.

Dimensión 1: niños en edad de asistir a la educación inicial que no están en la escuela inicial ni en la primaria

¿CUÁNTOS SON LOS NIÑOS Y NIÑAS EN ESTA DIMENSIÓN?

Entre los años 2002 y 2008 se incrementó en un 21,6 % la cantidad de estudiantes que asiste a la educación inicial, incorporando a más de 3,6 millones de niños y niñas³.

América Latina y el Caribe		DIMENSIÓN 1
	Año 2009	
	Total	1,7 millones de niños en edad de asistir a la educación inicial que no están en la educación inicial o primaria 15,7 % del total de niños de 5 años
	Mujeres	844 mil niñas en edad de asistir a la educación inicial que no están en la educación inicial o primaria (15,6 % del total)
	Varones	890 mil niños en edad de asistir a la educación inicial que no están en la educación inicial o primaria (15,8 % del total)
Brasil	Bolivia	Colombia
		
832 mil (23,8 %)	83 mil (34,2 %)	206 mil (23,2 %)

Fuente: estimaciones regionales y nacionales del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS). Las estimaciones nacionales tienen los siguientes años de referencia: 2007 (Bolivia), 2008 (Brasil), y 2010 (Colombia).

¿QUÉ OTROS PROCESOS DE EXCLUSIÓN SE PUEDEN DISTINGUIR EN TORNO A LA DIMENSIÓN 1?

Analizando los datos desde otra perspectiva, es posible considerar a los niños que cursan el primer grado de la educación primaria y preguntarse qué experiencia educativa tuvieron el año anterior. Esto permite registrar primeros procesos de exclusión que se observan en la heterogeneidad de trayectorias escolares previas a la educación primaria. Estas trayectorias marcan un punto de partida desigual para los niños y niñas y plantean desafíos a la política educativa. Visto desde la edad de ingreso al nivel primario, por cada 100 estudiantes de esa edad:

³ Según estimaciones del Instituto de Estadística de la UNESCO para América Latina y el Caribe en su centro de datos, marzo de 2012.

- 17 no han cursado educación inicial.
- 71 inician el primario habiendo asistido el año anterior a la educación inicial.
- 12 han iniciado el primario con precocidad, es decir, antes de la edad normativa.

Las inequidades de acceso a la educación primaria y su relación con la educación inicial pueden sintetizarse en las siguientes afirmaciones:

- Niños que asistirán a la educación primaria sin haber asistido a la educación inicial. Para el año 2009, 1,7 millones de niños de la región habrían asistido a la educación primaria sin haber cursado educación inicial en la edad adecuada. La brecha es del 16,7 % en relación con los estudiantes de primer grado en edad oportuna.
- Niños que asistirán a la educación inicial, pero con rezago o desfase de edad (llegan por primera vez al sistema educativo con edad de primer grado, pero están anotados en educación inicial). 11,6 % de los niños en edad de iniciar la primaria cursan la educación inicial en vez del primer grado.
- Niños que nunca asistirán a la escuela, ni a la educación inicial ni a la primaria. Se analiza en la dimensión 2 de la exclusión.

¿CÓMO ES LA DINÁMICA ENTRE LA DIMENSIÓN 1 Y LA DIMENSIÓN 2?

Para identificar barreras y diseñar políticas, resulta relevante distinguir en esta transición distintas situaciones de exclusión:

- Niños que ingresarán tardíamente a la escuela primaria como primer acceso al sistema educativo y, por lo tanto, sin cursar educación inicial (transitan dimensión 1 y dimensión 2).
- Niños que ingresarán tardíamente a la escuela primaria, como resultado inevitable de haber cursado educación inicial con rezago (transitan dimensión 2).
- Niños que ingresan oportunamente a la escuela primaria, pero sin haber cursado educación inicial (transitaron la dimensión 1 de exclusión, pero no inician en dimensión 2).

En la región, cerca del 83 % de los alumnos asiste a la escuela al menos desde el último grado de la educación inicial. Por lo tanto, del 17 % restante, poco más de la mitad ingresará a la escuela, primaria o inicial, al año siguiente y poco menos de la mitad lo hará en forma tardía. En términos absolutos, 1,7 millones de niños integran la dimensión 1 en 2008, por tener edad de educación inicial y no tener oportunidad de asistir; de ellos, 800.000 pasarán en 2009 a integrar la dimensión 2, ya que aún no ingresarán a la escuela en ningún nivel educativo.

Dimensión 2: niños en edad de asistir a la escuela primaria que no están en la escuela primaria ni secundaria básica

Refiere a aquellos niños y niñas que, ubicándose en la franja de edad que corresponde al nivel primario o CINE 1 (entre los 5, 6 o 7 para el inicio, y entre los 10-12 años para el egreso, según los países), no asiste a la escuela o asiste a la educación inicial⁴.

⁴ Como forma de facilitar la lectura de un informe regional que abarca 31 países, se han uniformado las denominaciones correspondientes a los niveles educativos en los tramos específicamente focalizados en esta iniciativa. A tal fin, la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación 1997 (CINE 97), desarrollada por la UNESCO para comparar niveles educativos, es la base de la nomenclatura que se utilizará lo largo de todo el documento. Educación Inicial: incluida dentro de la categoría CINE 0. Se considera con este nombre a un año de escolaridad previa al ingreso a la educación primaria. Este nivel recibe diferentes nombres en los países de la región: educación parvularia, preescolar, preprimaria, preparatoria e inicial. Educación primaria: equivalente al CINE 1. En casi toda la región corresponde al nivel primario o a la educación básica (completa o en algún tramo) con una duración entre 5 y 7 años. Educación secundaria: se referencia con CINE 2. En los países de la región es llamado Tercer Ciclo de educación básica, educación secundaria o media y tiene una edad normativa de culminación entre los 14 y 15 años. El CINE 3, con sus diversas denominaciones en los países de la región (educación media, vocacional, bachillerato), no se integra en el marco conceptual de la Iniciativa por los NFE.

¿CUÁNTOS SON LOS NIÑOS Y NIÑAS EN ESTA DIMENSIÓN?

América Latina y el Caribe		DIMENSIÓN 2
Año 2009		
	Total	2,9 millones de niños que no están en la educación primaria ni secundaria básica 5,0 % del total de niños en edad de asistir a la primaria
	Mujeres	1,44 millones de niñas que no están en la educación primaria ni secundaria básica (5,1 % del total)
	Varones	1,42 millones de niños que no están en la educación primaria ni secundaria básica (4,8 % del total)
Brasil (*)	Bolivia	Colombia
 686 mil (4,9%)	 63 mil (4,5%)	 374 mil (8,5%)

Fuente: estimaciones regionales y nacionales del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS). Las estimaciones nacionales tienen como años de referencia: 2007 (Bolivia), 2008 (Brasil) y 2010 (Colombia).

Esta dimensión combina distintas situaciones: ingreso tardío a la educación primaria, abandono temprano y exclusión total y absoluta. Existen estimaciones regionales y nacionales para la cantidad de niños involucrados en cada una de estas situaciones:

	América Latina y el Caribe	Bolivia	Brasil	Colombia
Ingresaron a la escuela pero luego abandonaron	300 mil (10%)	14 mil (52%)	77 mil (45%)	92 mil (55%)
Se espera que ingresen en forma tardía	1,6 millones (56%)	12 mil (48%)	95 mil (55%)	23 mil (13%)
Se espera que no ingresen nunca a la escuela	1 millón (34%)	- (0%)	Menos de mil (0%)	53 mil (32%)

Fuente: estimaciones regionales del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS) para el año 2009 y estimaciones nacionales realizadas por el país a partir de los datos de las encuestas de hogares y estimaciones de población (Bolivia: EH 2008 e INE 2008; Brasil: PNAD 2009). En el caso de Brasil, la estimación no incluye a la población de 6 años.

¿CUÁNTAS FORMAS DE INGRESO TARDÍO SE PUEDEN RECONOCER?

Se diferencian dos grupos:

- «Ingreso tardío puro»: los niños que acceden a la educación primaria con edad mayor a la normativa y ese acceso al sistema educativo es por primera vez.
- «Ingreso tardío acarreado de la educación inicial»: los niños que acceden a la educación primaria con edad mayor a la normativa, pero que no representa su primer acceso sino que ya han cursado la educación inicial.



©UNICEF Belice/Villar

Para el año 2008, de cada 100 niños en edad de iniciar la primaria que asisten o asistirán a la escuela:

- 92 asisten a la escuela, entre los cuales:
 - 81 están inscritos en la escuela primaria, en edad teórica o precocidad.
 - 11 asisten al nivel inicial con rezago, y por lo tanto iniciarán el primario con desfase grado-edad acarreado de la educación inicial.
- 8 de ellos iniciarán el primario con rezago sin haber asistido previamente a la escuela (tasa de ingreso tardío). 5 niños ingresarán con un año de rezago y 3 lo harán con dos años de rezago.

Por lo tanto, 19 de cada 100 niños en edad de asistir a la primaria ingresarán al nivel primario con mayor edad a la que corresponde por normativa.

Más de la mitad del ingreso tardío es acarreado de la educación inicial, es decir, no está representando el primer contacto del niño con la escuela como habitualmente se lo considera.

¿CUÁNTOS NIÑOS Y NIÑAS INICIAN Y LUEGO ABANDONAN LA EDUCACIÓN PRIMARIA?

Una estimación conservadora muestra que cerca de 164.000 niños y niñas abandonarán la escuela primaria antes de los 12 años. Estos estudiantes han tenido acceso y algún tiempo de permanencia, pero no completan el nivel entre el ingreso y los 12 años.

Dimensión 3: niños en edad de asistir a los primeros años de educación secundaria que no están en la escuela primaria ni secundaria básica

Esta dimensión abarca el conjunto de adolescentes en edad de asistir a la secundaria básica que están desescolarizados: incluye a los egresados de educación primaria que no accedieron a la secundaria; los que accedieron a la secundaria y abandonaron; y los que abandonaron sin completar la primaria.

¿CUÁNTOS SON LOS ADOLESCENTES EN ESTA DIMENSIÓN?

América Latina y el Caribe		DIMENSIÓN 3	
Año 2009			
	Total	1,9 millones de adolescentes en edad de asistir a la educación secundaria básica que no están en la escuela primaria ni en la secundaria 5,3 % del total	
	Mujeres	0,9 millones de adolescentes en edad de asistir a la educación secundaria básica que no están en la escuela primaria ni en la secundaria (5,3 % del total)	
	Varones	1,0 millones de adolescentes en edad de asistir a la educación secundaria básica que no están en la escuela primaria ni en la secundaria (5,3 % del total)	
Brasil (*)	Bolivia	Colombia	
			
368 mil (2,6 %)	14 mil (3,1 %)	220 mil (6,3 %)	

Fuente: estimaciones regionales y nacionales del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS). Las estimaciones nacionales tienen como años de referencia: 2008 (Bolivia) y 2010 (Colombia).

(*) Para Brasil: estimaciones nacionales realizadas por el país a partir de los datos del PNAD 2009.

¿CUÁNTOS ADOLESCENTES ABANDONAN LA ESCUELA?

Cerca del 6 % de los que asistían a la escuela entre los 11 y 14 años (edad que corresponde a la secundaria básica en la mayoría de los países de la región) abandonó en el pasaje al año siguiente. Hay 2,4 millones de adolescentes en este tramo de edad que abandonan la escuela en el pasaje de un año a otro.

La situación no es pareja en función de edades simples: el abandono escolar se intensifica a medida que aumenta la edad de la población.

¿QUÉ PROCESOS DE EXCLUSIÓN SE PUEDEN ANALIZAR EN TORNO A ESTA DIMENSIÓN?

La última información disponible indica que en la región cerca del 22 % de los estudiantes de este tramo de edad aún no alcanzó a finalizar la primaria⁵. Es probable que un conjunto importante de estos alumnos abandone la escuela antes de completar ese nivel de escolarización.

Si bien no es posible calcular en forma precisa la magnitud de este abandono, se puede hacer una estimación aproximada siguiendo a una cohorte de alumnos por edad en dos años consecutivos. Aplicando estos cálculos, alrededor de 100 mil estudiantes asistían a la primaria con edad de asistir a la secundaria básica y abandonaron antes de finalizar el nivel.

La exclusión potencial, inequidades de progresión y aprendizaje – dimensiones 4 y 5

Estas dimensiones se refieren a la población que está escolarizada, pero en riesgo de exclusión. Este concepto es uno de los aportes más innovadores de la Iniciativa NFE, porque pone el foco en los niños que hoy están en la escuela, pero con probabilidad significativa de abandonarla. De esta forma se puede orientar la acción hacia las instituciones escolares antes de que el abandono sea efectivo.

EL REZAGO ESCOLAR COMO APROXIMACIÓN AL RIESGO DE EXCLUSIÓN

Resulta complejo lograr una medición del riesgo de exclusión que sea exhaustiva y que permita una cuantificación regional. En el marco de este estudio, se ha optado por utilizar el *rezago escolar* como indicador de la situación de riesgo de exclusión en la región ya que:

- expresa el enfoque dinámico y acumulativo de exclusión,
- permite fijar la atención en las políticas educativas que pueden evitar y reparar el rezago,
- permite proteger la experiencia escolar y vivencial de los NNA,
- resalta el lugar de la enseñanza como vía para remover el fracaso escolar y
- es sencillo de medir en toda la extensión y cobertura del sistema educativo.

Rezago escolar:

Refiere a aquellos estudiantes que asisten a la escuela con mayor edad a la correspondiente al grado, según la normativa de ingreso vigente en cada país.

¿CÓMO ES EL PERFIL GENERAL DE LA CONDICIÓN DE REZAGO ESCOLAR?

Se identifican tres segmentos:

- *Segmento 1:* El acceso al sistema educativo genera diversas situaciones que concluyen en rezago. Ingreso tardío puro y acarreado a lo que se suma, en mayor magnitud, el propio fracaso de los primeros grados de la primaria, aún endémico en la región. Hacia los 8 años de edad, 28 de cada 100 niños que asisten a la escuela están rezagados.
- *Segmento 2:* Entre los 9 y los 12 años hay conservación de la cantidad total de estudiantes por edad, pero aumentando progresivamente el rezago: a los 12 años, 42 de cada 100 estudiantes están desfasados de su grado, 18 de ellos en dos o más grados. Es decir, en vez de estar cursando la secundaria básica, está en el grado 5.º o menos.

Condición de edad:

La condición con la que asiste un estudiante a la escuela tomada a partir de la relación entre edad/grado. Puede ser: a) edad teórica o b) rezago.

El rezago puede dividirse en dos subgrupos: 1 año de rezago (simple) y 2 o más años de rezago (avanzado).

⁵ Considerando las estructuras CINE propias de cada uno de los países. Esta estimación surge de procesamiento propios basándose en datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS) para 29 países de la región.

- *Segmento 3:* A partir de los 13 años ocurre un doble proceso de agravamiento de la condición de rezago y desescolarización. A los 15 años, hay alrededor de un 20 % menos de matrícula que entre los 9 a 12 años; poco más de la mitad de los estudiantes está en rezago, repartidos en partes iguales entre el rezago simple y el avanzado.

¿CÓMO SE CONSTRUYE LA SITUACIÓN DE REZAGO? ¿CÓMO SIGUE SU CURSO?

El análisis tradicional de las estadísticas educativas solo ilumina uno de los factores de producción del rezago: la repetición. El ingreso tardío se menciona, pero con menos detalle de indagación. La magnitud del rezago no se explica en forma acabada con estos dos procesos. Por ello, esta iniciativa incluye el análisis tradicional y también lo amplía con indicadores que permiten identificar procesos de construcción y agravamiento del rezago escolar.

La repetición de grado: Cerca de 7,9 millones de NNA que asisten a los primeros seis grados de la primaria se han inscrito nuevamente en el mismo grado al que asistían el año anterior. La mayor cantidad se concentra en el primer grado de la educación primaria (el 15,9 % de repetición expresa la situación de 2,1 millones de niños), por lo que la intensidad de esta problemática configura y profundiza la situación de riesgo de exclusión de los estudiantes a futuro. Este perfil de la repetición por grado se mantiene, con distintos niveles de intensidad, en los países de la región.

El fracaso escolar no reflejado en la repetición de grado. El indicador *Porcentaje de repetidores y porcentaje de rezago no explicado por repetición en el primer grado del primario:* se ha diseñado para abordar esta situación⁶. 1,9 millones de niños y niñas tienen rezago no explicado por repetición en primer grado. De cada 100 estudiantes que asisten a primer grado, 33 están inscritos con rezago, pero solo 16 son repetidores. De los otros 17,5 han ingresado a la escuela en forma tardía (ingreso tardío puro) a primer grado, 8 ingresaron tarde con rezago acarreado desde la educación inicial, y 4 son alumnos que recurrieron el grado y no son registrados como repetidores.

Los estudiantes que recurren el grado: Se imputa como estudiantes recurrentes a aquellos grupos que entre dos años consecutivos pierden su condición de asistencia en edad teórica o incrementan la cantidad de años de rezago, aislando el efecto del ingreso tardío y del abandono. La aplicación de este modelo al cálculo de los recurrentes permite estimar que el 11,3 % de los estudiantes que asisten al nivel primario, y el 15,2 % de los que asisten al secundario básico, no logran promover a fin de año y se inscriben al año siguiente al mismo grado. La cantidad de recurrentes supera a la de repetidores de cada uno de los niveles: en educación primaria, la cantidad de repetidores es de 5,8 millones y se estiman 7,5 millones de recurrentes; en educación secundaria básica, la cantidad de repetidores es de 3,9 millones, mientras que se estiman 5,1 millones de recurrentes en el nivel.⁷

Dimensión 4: niños que están en la escuela primaria pero que corren el riesgo de abandonar

¿CUÁNTOS SON LOS NIÑOS Y NIÑAS EN ESTA DIMENSIÓN?

Esta dimensión aborda la exclusión potencial de los estudiantes —es decir, los que corren más riesgo de abandonar— dentro del rango de la educación primaria (CINE 1). En el marco de esta iniciativa los alumnos que asisten a la educación primaria con dos o más años de rezago serán considerados *en riesgo grave*; los de un año de rezago como alumnos *en riesgo moderado*. Si bien la cuantificación de la dimensión 4 contempla solo los de riesgo grave, se abordan las dos situaciones considerando el riesgo moderado como señal de alerta que puede anticipar un empeoramiento de la situación.

⁶ Este indicador es utilizado en forma análoga en la serie de indicadores educativos desarrollados por la región latinoamericana. Véase *Serie Regional de Indicadores Educativos (CECC/SICA)*.

⁷ Según estimaciones propias basándose en datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS), circa 2008.

América Latina y el Caribe		DIMENSIÓN 4
Año 2008		
		9,2 millones de niños y niñas en riesgo grave <i>Adicionalmente asisten con riesgo moderado 14,7 millones</i> <i>Entre ellos 3,6 millones de niños y niñas asisten con rezago al 1.º grado. Solamente 1,7 son repetidores</i>
Brasil	Bolivia	Colombia
 Grave: 3,1 millones Moderado: 6,1 millones	 Grave: 250 mil Moderado: 460 mil	 Grave: 1,3 millones Moderado: 960 mil

Fuente: estimaciones propias basándose en datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS).

¿QUÉ PROCESOS DE EXCLUSIÓN PUEDEN IDENTIFICARSE EN TORNO A ESTA DIMENSIÓN?

En el inicio de la primaria se identifica la presencia de una cantidad muy significativa de estudiantes que asiste con uno, dos o más años de rezago: 3,6 millones de niños y niñas están en el primer grado con mayor edad a la establecida por normativa. Aproximadamente 1,4 millones de niños y niñas ingresan a la primaria en forma tardía, y otros 2,2 millones adquieren o agravan su rezago dentro de su propia escolaridad.

En la región, asisten a segundo grado más alumnos que en primero. Sin embargo, esta es una característica que responde principalmente a particularidades del sistema educativo de Brasil⁸, que por su tamaño relativo (representa a más del 30 % del total de alumnos de la región para este grado) modifica los indicadores regionales. Si consideramos solo al resto de los países, la cantidad de alumnos de segundo grado es un 10 % menor a la del primer grado.



© UNICEF Costa Rica/Bell

⁸ En Brasil, el cambio de la edad de ingreso a la primaria, que a la fecha de referencia de los datos se encontraba en un proceso intermedio de implementación, se ha efectivizado con la creación de un grado al inicio de la primaria. Por lo tanto, en este país el segundo grado concentra no solo a quienes asisten al segundo año de la primaria de la trayectoria iniciada con 6 años, sino también a quienes todavía inician su trayecto por la primaria a los 7 años.

A partir de tercer grado se observa una paulatina disminución de la cantidad de alumnos con edad teórica: en el 6.º grado, asisten con edad teórica 1,2 millones de estudiantes *menos* que en el 1.º grado. Esta disminución se ve acompañada por un incremento proporcional del grupo de estudiantes con rezago; este cambio es la manifestación de las experiencias de repetición de grado y abandono por las que atraviesan los estudiantes de primaria a lo largo del trayecto escolar.

Dimensión 5: adolescentes que están en la secundaria básica pero que corren el riesgo de abandonar

¿CUÁNTOS SON LOS ADOLESCENTES EN ESTA DIMENSIÓN?

Esta dimensión aborda la exclusión potencial de los estudiantes —es decir, los que corren más riesgo de abandonar— dentro del rango de la educación secundaria básica (CINE 2). Considera a los alumnos de cualquier edad dentro del nivel; en el caso de la región de América Latina y el Caribe, 23 de cada 100 estudiantes tienen edad de estar en la secundaria superior. Al igual que para la dimensión 4, aquí también se suma la estimación de los alumnos en riesgo moderado de abandono.

América Latina y el Caribe		DIMENSIÓN 5	
Año 2008			
		6,4 millones de adolescentes en riesgo grave Adicionalmente, 8,1 millones de adolescentes en riesgo moderado <i>7,7 millones tienen edad de asistir al CINE 3</i>	
Brasil	Bolivia	Colombia	
			
Grave: 4,0 millones Moderado: 4,0 millones	Grave: 90 mil Moderado: 130 mil	Grave: 1,0 millones Moderado: 700 mil	

Fuente: estimaciones propias basándose en datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS).

¿QUÉ PROCESOS DE EXCLUSIÓN PUEDEN IDENTIFICARSE EN TORNO A ESTA DIMENSIÓN?

Los datos absolutos revelan una disminución escalonada de aproximadamente un millón de estudiantes a medida que se avanza en los grados. Por cada 100 alumnos que asisten a 7.º grado, solo 83 lo hacen a 9.º grado. Esta disminución de la cantidad de inscriptos se debe a un doble efecto: altos niveles de fracaso al inicio del nivel, que provocan una *retención con rezago* de los estudiantes, y el abandono progresivamente más intenso en este tramo; juntos van trazando este patrón.

Al comparar la cantidad decreciente de inscriptos en 7.º y 9.º grado según condición de edad, se observa que las proporciones en el conjunto de estudiantes con edad teórica y con rezago son similares: si se usan expresiones porcentuales, parecería que la situación se mantiene estable (43% de rezago total en el nivel).



© UNICEF Costa Rica/Bell

Disparidades que agudizan la exclusión

LA SITUACIÓN DE GÉNERO

En la región, la tasa neta ajustada de escolarización primaria (que representa el porcentaje de población en edad de asistir al primario que asiste al nivel primario o secundario) alcanza alrededor del 93 % de los niños y niñas de este tramo de edad. En este total de la región no se manifiesta una desigualdad en el acceso. Sin embargo, en algunos casos (Jamaica y Guatemala, entre otros) las tasas netas son más altas en el grupo de los varones. En cambio, en otros países (Ecuador, Honduras) la relación es inversa: aquí los varones en edad de asistir a la primaria están más excluidos de la educación.

Si bien la situación de acceso al nivel primario es relativamente pareja por sexo, las desigualdades se hacen manifiestas durante el proceso escolar y luego se expresan en una mayor exclusión actual para las edades más avanzadas. En el grupo de estudiantes con un año de rezago, y en el de dos o más, la cantidad de varones cada 100 mujeres es ampliamente superior que en el total. Asimismo a partir del 7.º grado, que en la mayoría de los países corresponde al inicio de la secundaria, se observa una disminución de la razón de masculinidad en el total de alumnos y en cada categoría de condición de edad: esto es señal de una mayor intensificación del abandono para los estudiantes varones.

LAS ZONAS RURALES

Algunos países aún manifiestan problemas no resueltos de cobertura en las zonas rurales: en los casos de Bolivia, El Salvador, Guatemala y Nicaragua, las tasas de asistencia en primaria en esas zonas son menores que en las urbanas, con diferencias que oscilan entre los 5 y 8 puntos porcentuales.

Si bien en el nivel primario las brechas de cobertura son relativamente pequeñas y focalizadas en algunos países, la situación del nivel secundario es de una muy intensa desigualdad. Incluso, en algunos países la asistencia de la población en edad de estar en la secundaria alcanza a menos del 50 % en las zonas rurales. Estos indicadores permiten deducir que es muy probable encontrar en estas escuelas profundos y generalizados niveles de rezago escolar, producto de una mayor incidencia del ingreso tardío, la repetición de grado y el recursado.

EL TRABAJO INFANTIL

El trabajo infantil constituye un problema a nivel mundial y regional, por lo que representa un verdadero desafío para la protección de los derechos de la infancia y adolescencia. La tendencia que arrojan los datos permite establecer una clara vinculación entre la condición de trabajo infantil y la asistencia a la escuela: los estudiantes de entre 12 y 14 años que trabajan, si bien muchos están escolarizados, muestran tasas de asistencia menores que los que no trabajan.

En este documento se trabajó con la información provista por Understanding Children's Work (UCW) referente a la situación de Bolivia, Brasil, Colombia y México. En dos de esos cuatro países (Colombia y México), el porcentaje de asistencia de los adolescentes que trabajan es marcadamente menor al total: uno de cada tres adolescentes trabajadores no asiste a la escuela, indicando que la condición laboral en estos países implica mayor riesgo de abandono. En cambio, en Bolivia y Brasil la brecha es menor: la diferencia se sitúa por debajo de los 15 puntos porcentuales en el primer caso, y por debajo de los 5 p.p. en el segundo. En estos países, si bien el riesgo de abandono sigue presente, se muestra con menor intensidad.

Respecto del perfil de los NNA que asisten a la escuela y trabajan, los niños y niñas de las familias cuyos jefes han tenido menor acceso a la educación formal muestran mayores niveles de participación en actividades laborales. En Brasil, Colombia y México, la intensidad de las brechas es similar: por cada niño trabajador proveniente de un hogar con alto nivel educativo, hay 3,5 niños trabajadores provenientes de un hogar con baja educación. En Bolivia, esta relación es de 1 cada 5.

LAS POBLACIONES INDÍGENAS

Se estima que en América Latina existen más de 520 pueblos indígenas que hablan más de 400 lenguas y representan unos 50 millones de personas^{9,10,11,12}. Su distribución es marcadamente desigual entre regiones y países, al igual que la enorme diversidad de pueblos y lenguas indígenas, que hace más complejo el escenario. En algunos casos, como Bolivia, se encuentra una alta presencia de población indígena, de más del 60 %, y con una diversidad media de lenguas (en el país se hablan 33 lenguas originarias); mientras que en otros, como Brasil, su tamaño relativo es mucho menor (la población indígena representa menos del 0,5 %), pero manifiesta una altísima diversidad de lenguas, con más de 241 grupos sociolingüísticos diferentes.

En el presente no se cuenta con información actualizada de la mayoría de los países de la región. Sin embargo, algunos datos permiten evidenciar que estas poblaciones alcanzan niveles menores de acceso, permanencia y finalización del sistema educativo. En lo que se refiere a la secundaria, las oportunidades de acceso de las poblaciones indígenas de la región a este nivel escolar han sido reducidas, y estas brechas aún persisten.

Ahora bien, es importante también poder observar las desigualdades que se evidenciaban al interior de estas poblaciones. Al observar los datos de la población indígena, se manifestaba una brecha de asistencia por sexo sostenida, generalizada e intensa: excepto Honduras, en el resto de los países las mujeres mostraban porcentajes de asistencia sensiblemente menores. Cabe mencionar que, en la población no indígena, esta brecha de asistencia por sexo se manifiesta en forma menos intensa e incluso en algunos casos con menor asistencia de los varones.

⁹ Del Popolo, F. y Oyarce1, A. M., *Población indígena de América Latina: perfil sociodemográfico en el marco de la CIPD y de las Metas del Milenio*. CELADE-División de Población, CEPAL. Año 2005.

¹⁰ UNICEF, Atlas sociolingüístico de pueblos indígenas en América Latina, 2009. En: www.movilizando.org/atlas_tomo1/pages/tomo_1.pdf

¹¹ Del Popolo, F. y Oyarce1, A. M., *Población indígena de América Latina: perfil sociodemográfico en el marco de la CIPD y de las Metas del Milenio*. CELADE-División de Población, CEPAL. Año 2005.

¹² UNICEF, Atlas sociolingüístico de pueblos indígenas en América Latina, 2009. En: www.movilizando.org/atlas_tomo1/pages/tomo_1.pdf

Este indicador expresa las desiguales oportunidades que tienen las mujeres indígenas de acceder a una educación secundaria en la región latinoamericana. Y, por lo tanto, constituyen una población de atención prioritaria para la identificación y remoción de las barreras que generan y sostienen esta exclusión.

NIÑOS Y NIÑAS CON DISCAPACIDAD

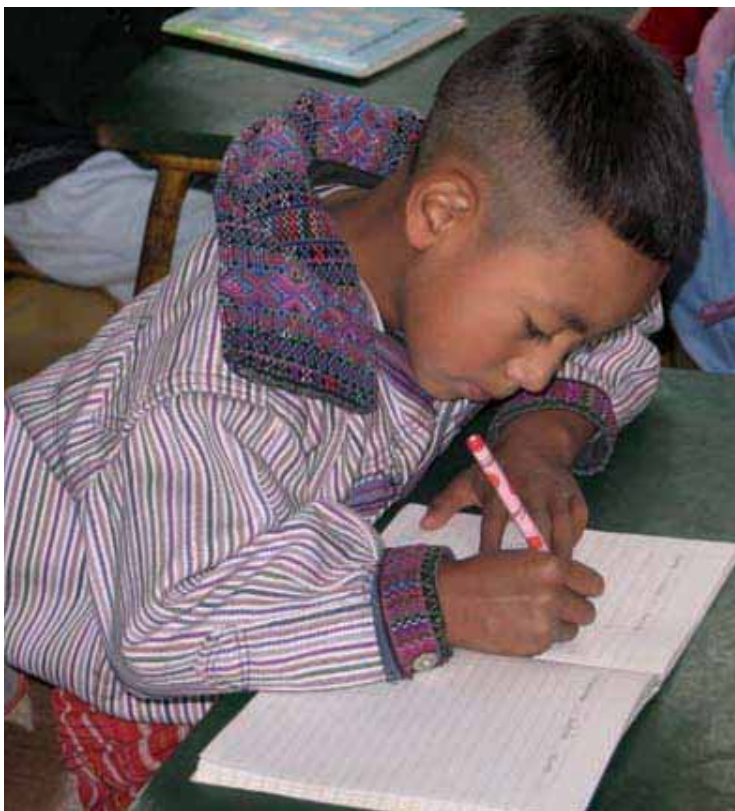
El Estudio Global «Report on Disabilities», conducido por la Organización Mundial de la Salud y el Banco Mundial, es un valioso soporte de análisis en el marco de los compromisos asumidos en la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad, vigente desde 2008. En dicho estudio se aprecia que alrededor del 15,3% de la población del mundo posee discapacidades desde leves y transitorias hasta moderadas o severas, en todos los tramos de edad. En los países de ingreso medio de la región, la prevalencia de la población de 0 a 14 años con discapacidades moderadas y severas se encuentra en torno al promedio mundial. Para el caso regional y para el mismo tramo de edad, el informe presenta información de algunos países, donde se ratifica que la escolarización de la población con discapacidad es significativamente menor (aproximadamente la mitad) a la escolarización de la población sin discapacidad.

En el tramo de la educación primaria, que como se ha presentado previamente tiene una amplia cobertura en la región, los estudiantes con discapacidad que participan de recursos del sistema educativo oscilan entre el 0,40 % en Nicaragua y casi el 2 % en Uruguay. Aún en este último caso se estaría atendiendo menos de la mitad de la población con discapacidad. Cabe destacar que la cobertura en educación inicial es análoga, en educación secundaria básica cae drásticamente, y es casi inexistente en educación media superior.

NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES AFRODESCENDIENTES

Con el objeto de caracterizar las desiguales oportunidades educativas de la población afroamericana, se presentan algunos datos, sistematizados para esta iniciativa, de Colombia y Brasil. En ambos países la población afroamericana muestra niveles de rezago mucho más amplios que el total del país, lo que indica que los niños y niñas de estas comunidades han atravesado más frecuentemente situaciones de ingreso tardío y fracaso escolar. En Colombia, a los 9 años de edad, los estudiantes afroamericanos tienen un 50 % más de probabilidades de estar en rezago escolar que el resto de la población. En Brasil, para la misma edad, esta probabilidad es un 20 % mayor.

Por otra parte, el total de inscriptos por edad permite analizar los niveles de progresión escolar y abandono. En Colombia, se evidencia una tendencia de abandono mucho más intensa en la población afroamericana: por cada 100 niños que asisten con 9 años, hay 62 en la escuela a los 15 años. Cabe destacar que en el total país esta relación es de 100 a 77. En cambio, en Brasil este diferencial en la caída del total de estudiantes está presente, pero no es tan marcado: por cada 100 estudiantes afroamericanos de 9 años, hay 85 de 15 años (en el total del país la relación es de 100 a 94).



© UNICEF Guatemala/2007/Chews

Capítulo 2

Barreras y cuellos de botella que producen o agravan la exclusión

El segundo paso del enfoque adoptado para la Iniciativa Global por los Niños Fuera de la Escuela incluye el análisis de los factores que intervienen en los procesos de exclusión escolar, actual o potencial. Esto implica revisar las barreras que operan en la construcción de los cuellos de botella que impiden lograr las metas de escolarización para cada grupo de edad.

Se utiliza la clasificación de las barreras orientada por el marco metodológico y conceptual de la Iniciativa Global por los NFE, considerando cuatro ámbitos:

- Ámbito 1: Barreras económicas de la demanda de educación
- Ámbito 2: Barreras socioculturales en la demanda por educación
- Ámbito 3: Barreras materiales, pedagógicas y simbólicas de la oferta en las escuelas
- Ámbito 4: Barreras políticas, financieras y técnicas de la oferta del sistema educativo

Cada uno de estos ámbitos contiene agrupamientos de barreras conforme a la característica de los factores que las configuran.

A continuación se desarrollan las barreras y se clasifica la intensidad de influencia que cada una tiene en el proceso de exclusión de cada dimensión según el siguiente esquema:

 Influencia muy intensa  Influencia intensa  Influencia media

ÁMBITO 1 – Barreras económicas por restricción de ingresos familiares

Agrupamiento 1: Insuficiencia de ingresos para subsistencia

B - 1 INSUFICIENCIA EXTREMA DE INGRESOS FAMILIARES

Con impacto en las dimensiones:				
D1	D2	D3	D4	D5

Los últimos datos de pobreza e indigencia elaborados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) para 19 países de la región indican que en 2009 el 33,1 % de la población pertenecía a la primera categoría y el 13,3 %, a la segunda (Cepal, 2011)¹³. Estas familias están en los límites de consumo de subsistencia, y por tanto encuentran grandes dificultades para enfrentar aun costos mínimos de la escolarización de sus hijos.

B - 2 TENSIÓN CON EL COSTO DE OPORTUNIDAD PARA ASISTIR A LAS ESCUELAS

Con impacto en las dimensiones:				
	D2	D3	D4	D5

Los costos de oportunidad se vinculan con la «pérdida de ingresos» que significaría para un hogar no contar con la contribución económica que puede generar un niño, niña o adolescente en el tiempo que normalmente destina a la escolaridad. Existen diferentes tipos de situaciones que afectan a NNA en las que su actividad compite con el tiempo escolar, entre ellas las de quienes realizan trabajos remunerados o actividades en las propias casas. Vale la pena observar que el trabajo doméstico, ya sea remunerado o no, recae en particular sobre las niñas y adolescentes mujeres.

¹³ Cepal (2011). Sitio web en <http://www.eclac.cl/estadisticas/> Los países son: Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana y Uruguay.

Con efectos convergentes en la exclusión, se verifica con frecuencia que las escuelas a las que asisten los niños o adolescentes que trabajan acumulan distintas expresiones de deterioro de la oferta escolar: en lo edilicio, lo pedagógico y la organización. Aun cuando se mantengan escolarizados, los estudiantes de educación primaria que trabajan obtienen, en promedio, entre 7 y 22 puntos menos que los estudiantes que no trabajan en las pruebas de evaluación de la calidad aplicadas regionalmente (Oficina Regional de UNESCO para América Latina y el Caribe, OREALC/UNESCO, y Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, LLECE, 2010).

El trabajo infantil tiene su mayor impacto directo en el retiro de los estudiantes en la educación secundaria. Para los alumnos pobres que trabajan se combina el deterioro en la oferta con sus menores expectativas personales, tanto en relación con su posibilidad de sostener el esfuerzo de completar la escolarización como en relación a los beneficios potenciales que pudiera obtener de esa escolarización más completa, ya que su capital social para encontrar empleos acordes es menor al de sus congéneres mejor ubicados socialmente.



© UNICEF Cuba/698/Bell

Agrupamiento 2: Dificultad para afrontar costos de la escolarización

B - 3 DIFICULTAD PARA LLEGAR Y ESTAR EN LA ESCUELA

Con impacto en las dimensiones:				
D1	D2	D3		

Algunos costos indirectos que limitan el acceso o la permanencia y por lo tanto se relacionan con las cinco dimensiones son:

- *Transporte*: Esto afecta en particular a las zonas rurales.
- *Alimentación*: Según datos del informe OMD 2010, en América Latina y el Caribe el 6 % de los niños menores de 5 años tiene peso insuficiente (estimación para el año 2008). Esto puede estar causado por desnutrición y otros problemas de salud.
- *Albergue*: afecta a los alumnos que, por la distancia del hogar a la escuela, se ven obligados a buscar alojamiento en el establecimiento educativo o en casas aledañas.

B - 4 DIFICULTAD PARA CONTAR CON LOS INSUMOS PARA LA ESCUELA

Con impacto en las dimensiones:				
		D3	D4	D5

El gasto de las familias en insumos para la educación comprende desde uniformes, útiles y demás materiales como libros y textos escolares. El aporte directo de los hogares al sostenimiento del sistema estatal de educación —en forma coercitiva o no— y la adquisición de bienes y servicios necesarios para la escolarización podrían llegar a vulnerar el compromiso de educación obligatoria y gratuita, en particular si los niños y jóvenes abandonan debido a la dificultad de afrontar dichos costos.

B - 5 DIFICULTAD PARA AFRONTAR COSTOS DE MATRÍCULA

Con impacto en las dimensiones:				
D1	D2	D3		

En todos los países de la región se establece la educación gratuita para los niveles obligatorios en el sentido de que el Estado no percibe aranceles por ofrecer la prestación educativa. Sin embargo, ante la universalidad de la norma muchas veces su aplicación es contrarrestada en la práctica, pues es frecuente que las escuelas soliciten pagos en dinero a los alumnos. Aun en los casos que el Estado protege a los sectores más pobres con excepciones a tales cobros, en la práctica suele resultar difícil evitarlos. Además, en más de un caso, estos pagos son un elemento de segregación social ya que la población de las escuelas se determina entonces por los ingresos familiares y su ubicación (Morduchowicz, 2009).

ÁMBITO 2 – Barreras socioculturales en la demanda por educación

Agrupamiento 1: Desajustes en las representaciones sobre el derecho a la educación

B - 6 POSTURAS RETRAÍDAS PARA DEMANDAR O EJERCER EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

Con impacto en las dimensiones:				
D1	D2	D3		D5

Las representaciones que se tienen sobre una determinada población y sus comportamientos son conjuntos de creencias e interpretaciones que se construyen sobre la base de un recorte de información, usualmente incompleta, y que luego «contaminan» la mirada de tal modo que resultan difíciles de desnaturalizar. Por ejemplo, los citados estudios manifiestan que las familias más pobres y de menores niveles educativos «tienen una escasa valoración de la educación de sus hijos». Con esta afirmación se trata de explicar causalmente el ausentismo reiterado, el ingreso tardío y la no inscripción a los niveles inicial y secundario. Pero se puede también tener la hipótesis de que las historias de vida de estas familias condicionan su posibilidad de pertenencia al mundo escolar y que en muchos casos pueden colocarlas en un lugar de tal ajenidad respecto de las propuestas educativas que estas dejan de formar parte de un universo anhelado.

Otra expresión recurrente presente en los diagnósticos y que complementa lo dicho anteriormente refiere al escaso acompañamiento de las familias. Estas actitudes son interpretadas por la escuela en clave de desinterés, sin considerar que los padres poco instruidos —muchas veces analfabetos— tienen obvias dificultades para realizar esas funciones, y simplistamente se los percibe como indiferentes a la suerte de sus hijos. Esta percepción disminuye la expectativa sobre las posibilidades de éxito de esos estudiantes y en lugar de intensificarse con ellos las tareas de enseñanza, se los relega para concentrar los esfuerzos en aquellos «que se lo merecen porque sus familias se esfuerzan mucho».

Por su parte, el clima de violencia periescolar parece tener cierto nivel de consenso generalizado como factor cultural que dificulta la escolaridad, ya que en algunas zonas la violencia ha afectado dramáticamente el clima social. Las maras o pandillas, la delincuencia asociada al narcotráfico, los espacios rurales no plenamente gobernados por la ley y el Estado, o episodios cotidianos de violencia en zonas aledañas a las escuelas, hacen que miles de NNA sufran peligros en su seguridad, que se traducen en alto ausentismo y abandono.

Por otro lado, algunos estudios citan al embarazo adolescente como un factor sociocultural que operaría como restricción a la escolaridad, con impacto directo en los procesos de exclusión de las futuras madres. Un estudio realizado en Chile¹⁴ muestra que la magnitud del abandono de niñas y adolescentes en los países de la región es varias veces superior al número de embarazos en esas edades, por lo cual no es correcto considerar el embarazo una causa significativa de abandono en el cuadro general de las dimensiones NFE. El estudio pone de relieve además que en general las escuelas en la región no han desarrollado estrategias de adaptación para las alumnas que se encuentran en esa situación a la vez que mantienen exigencias de asistencia y formas de acreditación claramente restrictivas para ellas: estas pasan a ser las verdaderas barreras más que el propio embarazo.

¹⁴ Revista médica de Chile *versión impresa* ISSN 0034-9887 Rev. méd. Chile v.132 n.1 Santiago ene. 2004.

B - 7 DIFERENCIAS ENTRE LAS CULTURAS POPULARES Y LA CULTURA SOSTENIDA EN LA ESCUELA, CON ESCASO DIÁLOGO E INTEGRACIÓN

Con impacto en las dimensiones:				
D1	D2	D3	D4	D5

Es poco estudiada como barrera la brecha entre la cultura escolar y las culturas de vastos sectores populares, y no existe mucha información sobre el esfuerzo que le toma a estos sectores «adaptarse» a vivir de una manera diferente en la escuela.

Los indicadores educativos muestran una alta prevalencia del fracaso escolar entre los NNA de comunidad aborígenes, aun en los casos en los cuales se desarrollan estrategias de educación intercultural y bilingüe en las escuelas.

Las cuestiones de género que han operado como barrera se relacionaban con pautas de crianza tradicionales que asignaban roles diferentes a varones y mujeres: las niñas necesitaban menos escuela porque el hogar «era su lugar». Pero aunque algunas de estas pautas siguen presentes en sectores de la población, los procesos sociales de las últimas décadas parecen mostrar una tendencia diferente: el acceso a la educación inicial y primaria es parejo entre ambos sexos, y en los últimos años de primaria y secundaria hay mayor cantidad de niñas que de varones.

En relación con las edades de los NNA, se observan dos manifestaciones vinculadas con percepciones familiares que parecen constituirse en barreras para la escolaridad. Por un lado, un excesivo celo de las familias en el cuidado de los hijos que las llevaría a no inscribirlos en el nivel inicial «porque son muy pequeños aún». Al respecto vale aclarar que esta percepción suele ser reforzada por el propio sistema educativo desde concepciones teóricas ya superadas sobre la maduración de los niños como proceso meramente temporal, situación que se ve reflejada en los datos de estudiantes con rezago ya en la educación inicial. Este tema será retomado al tratar las barreras de la oferta que ocurren en la escuela.

Por otro lado, habría familias que no mantienen a sus hijos en las escuelas «porque ya están grandes». Desde una perspectiva crítica se entiende que ambas reacciones son esperables, especialmente en los casos en los que ha aumentado la cantidad de años de escolaridad obligatoria. Una primera generación de sectores de la población tradicionalmente excluidos se acercará a las escuelas, ansiosa de ejercer el derecho a la educación, pero también habrá familias que no hayan incorporado aún dicho derecho a sus pautas culturales. Como todo proceso transicional, esta actitud no debería considerarse una reacción cristalizada y permanente, sino esperable y posible de ser modificada con políticas sostenidas.

ÁMBITO 3 – Barreras materiales, pedagógicas y simbólicas que se manifiestan en las escuelas

Agrupamiento 1: Escuelas que no cuentan con recursos materiales básicos

B - 8 FALTA O DETERIORO DE EDIFICIOS ESCOLARES

Con impacto en las dimensiones:				
D1	D2	D3	D4	D5

La situación de la región es muy variada entre países y al interior de cada uno de ellos. Cabe consignar las siguientes circunstancias:

- Escasez de edificios escolares, especialmente en zonas rurales para el nivel básico, y en zonas rurales y urbanas para el nivel secundario.
- Turnos reducidos y horarios inconvenientes como consecuencia de la insuficiente infraestructura.
- Obsolescencia de la infraestructura en los sistemas educativos que se expandieron tempranamente.
- Falta de mantenimiento de los edificios y falta de espacios complementarios como bibliotecas, laboratorios o gabinetes, en aquellos casos donde la necesidad de ampliar la cantidad de bancos hace que los recursos económicos se destinen casi exclusivamente a la construcción de aulas.

B - 9 EQUIPAMIENTO DIDÁCTICO EMPOBRECIDO O INEXISTENTE

Con impacto en las dimensiones:				
			D4	D5

Las restricciones materiales también se expresan en la ausencia o insuficiencia de otros espacios y recursos que influyen en la calidad y clima escolar. Entre ellos se encuentran materiales didácticos, útiles, libros, juegos de jardín, espacios e insumos para deportes y recursos para el trabajo con estudiantes con discapacidad.

B - 10 AUSENCIA O ESCASEZ DE LIBROS ADECUADOS

Con impacto en las dimensiones:				
			D4	D5

Una conjunción de factores que tiene que ver con los modos de provisión de los libros escolares puede llevar a situaciones en que el mercado o el propio gobierno prioricen la producción de libros para los grupos de población más grandes y de mayor poder adquisitivo, faltando propuestas específicas para grupos más pequeños, por ejemplo material de lectura y de enseñanza de lenguas y culturas locales. Esta carencia limita el trabajo sistemático en educación intercultural y bilingüe, lo cual afecta iniciativas que muchos gobiernos están impulsando en la región.

Agrupamiento 2: Escuelas donde se generan o toleran procesos de segmentación

B - 11 EQUIPOS DOCENTES DÉBILES O SIN CONSOLIDAR

Con impacto en las dimensiones:				
			D4	D5

Interesa identificar insuficiencias que afectan particularmente a los sectores en que se manifiestan con más incidencia las cinco dimensiones de la exclusión. Estas insuficiencias son: (a) la escasez de docentes o insuficiente contratación de docentes disponibles; (b) la insuficiencia de docentes especializados en modalidades o disciplinas, que afecta la factibilidad de ampliar la oferta en ciertas áreas; (c) la insuficiencia de docentes hablantes de lenguas originarias; (d) la alta rotación de docentes que comienzan sus carreras en zonas rurales o marginales y rápidamente dejan los cargos en cuanto consiguen una ubicación que les resulta de su preferencia.

B - 12 PROCESOS DE ORGANIZACIÓN ESCOLAR QUE PRODUCEN SEGREGACIÓN ENCUBIERTA

Con impacto en las dimensiones:				
	D2	D3	D4	D5

Las normativas de inscripción para el acceso a primaria y a la educación inicial distan de ser precisas, claras y orientadoras. Hay muchos márgenes para la discrecionalidad, que permiten que algunas escuelas públicas elijan a sus alumnos. Adicionalmente, en las escuelas pueden darse procesos de «segregación interna» a través de la manera en que se organiza a los estudiantes en grupos. Por ejemplo, diferenciando por niveles de desempeño (e incluso por expectativas de desempeño) o agrupando en algunas secciones o en algunos turnos (generalmente el turno de la tarde) a los estudiantes repetidores y con sobreedad.

La configuración segregada tiene efectos negativos en la autoestima de los estudiantes que fueron asignados al grupo «de los lentos». Asimismo, ese efecto se amplía a la percepción de los docentes a quienes toca enseñar en estos grupos, que encaran su enseñanza con prejuicio negativo sobre las capacidades de sus estudiantes.

B - 13 TIEMPO LECTIVO ESCASO Y DESAPROVECHADO

Con impacto en las dimensiones:				
			D4	D5

Normalmente, en los países de la región el tiempo asignado ronda las 3 a 4 horas diarias en las escuelas públicas, exceptuando aquellas que tienen ofertas de tiempo completo. Un porcentaje importante de las escasas horas de escuela se utiliza en actividades rutinarias que no redundan en aprendizajes, como pasar lista, saludar a los símbolos patrios, formar en filas y repartir las viandas de comida. El tiempo restante o *tiempo instruccional* es el que efectivamente se emplea en el aula para la enseñanza. Sin embargo, tampoco se aprovecha en su totalidad, porque hay modos de enseñanza poco efectivos que hacen que los alumnos no estén todo el tiempo interesados en la tarea de aprender.

Agrupamiento 3: Escuelas que posibilitan escasas oportunidades de aprender

B - 14 DOCENTES CON POCO DOMINIO DE METODOLOGÍAS EFICACES DE ENSEÑANZA

Con impacto en las dimensiones:				
	D2	D3	D4	D5

Las prácticas de enseñanza típicas en las escuelas con mayor prevalencia de población de NFE muestran debilidades para organizar un trabajo metódico que ayude a los estudiantes en riesgo a superar tal situación. Existen barreras conceptuales que suelen frenar la evolución de la pedagogía como ciencia y la inclusión de sus enfoques aplicados en la formación de los docentes y las propuestas de enseñanza.

B - 15 PRÁCTICAS DE EVALUACIÓN ERRÁTICAS Y PROCEDIMIENTOS DE PROMOCIÓN CON ARBITRARIEDADEES

Con impacto en las dimensiones:				
	D2	D3	D4	D5

La evaluación no es considerada como parte de un proceso de aprendizaje. Desde el lado oficial, las normativas de evaluación y promoción suelen expresar una perspectiva del aprendizaje y del sujeto de aprendizaje con dos rasgos fundamentales: i) la atomización del conocimiento cuya evidencia se busca en el estudiante; ii) la responsabilización puesta en forma extrema en el estudiante para alcanzar el nivel esperado. Además, los parámetros de promoción implícitos que utilizan los docentes siguen basados en conceptos largamente superados por el conocimiento científico, como es la idea de «maduración cognitiva» que resultaría del simple paso del tiempo, desvinculado de las acciones de enseñanza.

B - 16 DOCENTES QUE TIENEN DIFICULTADES PARA ORGANIZAR LA ENSEÑANZA EN GRUPOS DIVERSOS

Con impacto en las dimensiones:				
			D4	D5

La formación inicial de los docentes no construye mucha experiencia y formación para el manejo de la clase como grupo, lo cual produce gran frustración en ellos y en los estudiantes. También se detecta una falta de propuestas didácticas para trabajar con grupos diversos en el aula.



© UNICEF Honduras/2010/Pirozi

Agrupamiento 4: Escuelas con clima vincular y pedagógico deteriorado

B - 17 NORMAS ESCOLARES AJENAS Y NO TRABAJADAS CON LOS ESTUDIANTES

Con impacto en las dimensiones:				
	D2	D3	D4	D5

Los estudiantes de sectores sociales recientemente incluidos en el sistema educativo pueden tener dificultades para identificar y comprender normas escolares y para producir los comportamientos aceptables o valorados. Por otra parte, los adultos de la escuela e incluso otros alumnos pueden tener dificultades para reconocer el carácter convencional de muchas de esas normas propias de la «gramática escolar» y darles una valoración objetiva y universal. Esa situación puede provocar prejuicios acerca de la capacidad o compromiso como estudiantes de quienes no se integran en forma natural e inmediata a esos funcionamientos.

B - 18 CLIMA ESCOLAR COMPETITIVO, COMUNICACIÓN AGRESIVA

Con impacto en las dimensiones:				
		D3	D4	D5

La evidencia recogida en ocasión del SERCE¹⁵ muestra que el clima escolar influye positivamente en el aprendizaje en el 70,3 % de los casos analizados a través de modelos estadísticos de factores asociados a nivel de escuela; mientras que, a nivel de estudiante, una percepción positiva del clima escolar predice significativamente mejores logros en el 94,6 % de los casos analizados (SERCE, 2008). Pero a sabiendas de esta influencia del clima escolar, las instituciones admiten la reproducción de comportamientos competitivos y descalificadores entre los propios estudiantes, sin establecer pautas solidarias y de ayuda para fortalecer las posibilidades de éxito de los NNA en riesgo.

B - 19 PREJUICIOS NEGATIVOS SOBRE LAS CAPACIDADES DE LOS ESTUDIANTES

Con impacto en las dimensiones:				
	D2	D3	D4	D5

La representación que muchos docentes, directivos y técnicos tienen acerca del perfil esperado del niño a ser escolarizado contiene muchos elementos vinculados a la cultura dominante y a los sectores sociales más aventajados. Esa representación construye y fundamenta la concepción del déficit cultural y genera baja expectativa sobre los alumnos que no responden al perfil esperado, que se convierte en otro factor más de exclusión. La exigencia implícita en la escuela de contar con ciertas predisposiciones y saberes de partida previos a la tarea de educar, genera una desigualdad real y una igualdad formal ante el sistema escolar.

ÁMBITO 4 – Barreras políticas, técnicas y de financiamiento del sistema educativo

Agrupamiento 1: Oferta educativa faltante, escasa, inadecuada o burocratizada

B - 20 BRECHAS DE OFERTA ESCOLAR EN DETERMINADOS NIVELES Y LOCALIZACIONES

Con impacto en las dimensiones:				
D1	D2	D3		

Los procesos de planificación y organización de la oferta de los sistemas escolares de la región se encuentran atravesados por factores cruzados que dificultan la acción positiva para superar la exclusión:

- Un fuerte componente inercial, que lleva a priorizar el funcionamiento y continuidad de la oferta vigente.
- Presiones intensas por parte de organismos y comunidades con posibilidad de visibilizar sus pedidos.

¹⁵ Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE). El SERCE fue organizado y coordinado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) y se enmarcó dentro de las acciones de la Oficina regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO-Santiago) tendientes a asegurar el derecho de todos los estudiantes latinoamericanos y caribeños a recibir una educación de calidad.

- Exigencias políticas para formular planes ambiciosos en sus objetivos e idearios con escasas evidencias de resultados e insuficiente correlación con los recursos presupuestarios asignados.

Como resultado, las comunidades que tienen menos capacidad de hacer valer sus pedidos son las que ven más dificultad de recibir una oferta educativa adecuada, carencia que se nota más en los niveles de educación inicial y de secundaria básica en el medio rural.

B - 21 FORMACIÓN DOCENTE QUE NO PREPARA PARA LA INCLUSIÓN

Con impacto en las dimensiones:				
			D4	D5

En la formación inicial de los maestros no se pone en discusión la distancia entre el currículo real y el currículo formal. Esta vacancia hace que cuando el docente novel llegue a la escuela, acepte la imposición de tradiciones escolares que no solo no se corresponden con la propuesta curricular oficial sino que refuerzan ideas consuetudinarias respecto de la organización de los grupos escolares, los temas irremplazables de la enseñanza y los que pueden ser evitados. Respecto de la organización de los grupos escolares, la formación docente no cuestiona un supuesto por el cual los estudiantes que están en el mismo grado son –o debieran ser– homogéneos.

B - 22 DEBILIDADES DE REGLAMENTACIÓN QUE AUMENTAN RIESGOS DE EXCLUSIÓN

Con impacto en las dimensiones:				
D1	D2	D3		

La normativa reglamentaria puede ser en ocasiones un obstáculo a la inclusión cuando sus indicaciones son confusas, superpuestas o dejan vacíos, por ejemplo en relación con los procesos de acceso al sistema escolar, los regímenes de asistencia a clases y los procedimientos de evaluación o promoción. Por otra parte, es frecuente que las normas (tanto las leyes como los reglamentos) no estén accesibles, en dos acepciones de accesibilidad: i) en términos de que directores, maestros y padres cuenten con el texto propio de la norma y ii) en términos de la complejidad y aridez del texto normativo.

B - 23 CURRÍCULOS FORMALES PROFUSOS Y SATURADOS

Con impacto en las dimensiones:				
			D4	D5

Desde hace años, las fundamentaciones pedagógicas de los currículos han aceptado oficialmente enfoques constructivistas, centrados en el desarrollo de capacidades más que en la acumulación de contenidos memorísticos. Sin embargo, las aperturas de contenidos que estos mismos documentos presentan, elaboradas desde otra lógica que remite al saber disciplinar, continúan planteando el proceso formativo desde los contenidos, fragmentándolos por disciplinas y niveles, renunciando a intervenir desde la enseñanza para promover los procesos de integración y desarrollo cognitivo de base amplia. Con ello, los currículos resultan una enunciación de alta complejidad para los docentes. La atención de los estándares propuestos en esos currículos y que integran las evaluaciones nacionales plantea una gran tensión entre el tiempo cotidiano y las prescripciones curriculares, que se resuelve con un tratamiento superficial, episódico y acelerado de los temas.

B - 24 INADECUADO DIAGNÓSTICO Y MONITOREO DE LOS PROCESOS DE EXCLUSIÓN

Con impacto en las dimensiones:				
D1	D2	D3	D4	D5

En casi todos los países existen mecanismos de recolección y procesamiento de los datos ya normalizados, en muchos casos con modernos soportes tecnológicos que facilitan su explotación. Sin embargo, ocurre muchas veces que la abundancia de datos no permite identificar y representar comunicativamente la información que posibilita interpretar un proceso o situación. El tratamiento de los problemas de calidad de los datos por separado de las condiciones y prácticas de uso para la gestión educativa puede devenir en el desarrollo de políticas con mucha inversión en recursos que no resuelven los problemas estructurales, e incluso pueden incorporar dificultades adicionales.

B - 25 INSATISFACTORIA RELEVANCIA Y EFICACIA DEL APOYO A LAS ESCUELAS CON MAYORES DESAFÍOS

Con impacto en las dimensiones:				
	D2	D3	D4	D5

Ciertos modos de concebir y ejercer la función de asesoramiento pueden inhibir su potencial y convertirse en un obstáculo: confusión al identificar sin información objetiva los procesos y resultados sobre los que actuar, transmisión de elementos teóricos que terminan saturando a los docentes y obligando a que deban hacer procesos de integración y adaptación para los cuales no están preparados y tienen escaso tiempo, demasiado apego al discurso «correcto» y escasa atención a las evidencias de la tarea pedagógica. Los perfiles profesionales que realizan el apoyo a menudo trasladan el enfoque clínico en su formación, por lo que tienen tendencia a considerar las situaciones individualmente más que a apreciar los procesos y resultados en una forma sistémica.

Agrupamiento 2: Financiamiento insuficiente

B - 26 RESTRICCIÓN PRESUPUESTARIA PARA ATENDER LAS CONDICIONES GENERALES DEL SISTEMA

Con impacto en las dimensiones:				
D1	D2	D3	D4	D5

En tanto América Latina y el Caribe destinan poco más del 14,4 % del gasto público total y el 4,5 % del PIB a la educación, los países más desarrollados de América del Norte y Europa asignan 12,4 % y 5,3 %, respectivamente. Además, la situación es muy dispar al interior de la región (actualización propia a partir de Morduchowicz, A. y Duro, L., 2007).

El financiamiento es una condición para superar algunas barreras como la escasez de escuelas o pagar el personal docente requerido para ampliar la cobertura y mejorar distintos aspectos del servicio. Sin embargo, debe ser considerado como un instrumento para lograr objetivos y no como un fin en sí mismo.

En el análisis de los procesos de las últimas décadas emergen dos aspectos que merecen consideración política:

- El financiamiento educativo suele estar atado a los ciclos económicos aunque de manera desigual: registran cierto crecimiento gradualmente en ciclos positivos de la economía –en general con mayor lentitud que el incremento de los recursos fiscales– y sufren con mayor rapidez los efectos de corrección en los ciclos de estancamiento.
- La cooperación internacional se ha convertido en un actor clave en materia de financiamiento para superar la exclusión.

B - 27 INEFICIENCIA Y SOBRECOSTOS DEL FRACASO ESCOLAR

Con impacto en las dimensiones:				
			D4	D5

El fracaso escolar manifiesto en la repetición y el recursado generan un sobre costo improductivo para el sistema: se paga dos (o más) veces por alcanzar un mismo grado o año de estudio. Esto incrementa, a su vez, el costo de «producir» un egresado, ya que se requieren más años de estudio por alumno que lo que se planifica. El gasto derivado de la repetición en Iberoamérica ascendería a 19.980,3 millones de dólares; es decir, tres veces el costo de las metas de cobertura universal desde el nivel inicial hasta el secundario inferior estipulado en las Metas 2021¹⁶. Esto representa aproximadamente el 0,34 % del PIB regional y un 7 % del gasto educativo de Iberoamérica. Estas cifras se derivan de que, en Iberoamérica, los recursantes representan casi el 13 % del total de la matrícula de esos niveles¹⁷.

¹⁶ La Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) coordina la iniciativa Metas 2021, cuyo objetivo es comprometer a los países de Iberoamérica en el cumplimiento de metas específicas para mejorar la calidad y equidad educativas y mejorar la inclusión social.

¹⁷ Elaboración propia basándose en datos de UIS– UNESCO.

Agrupamiento 3: Propuestas técnicas que no son eficaces y pertinentes para lograr la inclusión

B - 28 DIFICULTAD PARA GENERALIZAR LA COBERTURA EN EDUCACIÓN INICIAL

Con impacto en las dimensiones:				
D1				

Muchos estados no han podido generalizar una oferta educativa formal para todos los niños y niñas, debido, principalmente, a restricciones presupuestarias. Por ello se ha buscado expandir la oferta con propuestas no formales, de mucho menor costo por estudiante y que incluyen participación comunitaria para contar con espacios físicos y con adultos que puedan cuidar de los niños y niñas. A tal efecto se han desarrollado materiales didácticos que estructuran la propuesta pedagógica, y también se ha avanzado en procesos de capacitación de cuidadores. Nuevas barreras aparecen en este formato educativo: creación errática de los servicios, irregular acompañamiento a los voluntarios o cuidadores y dificultades en la entrega oportuna de los materiales para los niños. La oferta en su conjunto sigue siendo insuficiente, especialmente en las zonas rurales y en las periferias de las ciudades.

B - 29 DIFICULTADES PARA OFRECER UNA ALFABETIZACIÓN EFICAZ AL INICIO DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA

Con impacto en las dimensiones:				
			D4	

Los alumnos que han repetido uno o más cursos tienen peores resultados en las pruebas regionales de aprendizaje, con brechas significativas. Estas brechas al interior de cada país entre repetidores y no repetidores son mayores que las que existen entre los países con mejores y peores resultados en esas pruebas. La repetición en los primeros grados está estrechamente vinculada a problemas en la enseñanza de la lectura y la escritura. Esta está basada en comprensiones estrechas y atrasadas del lenguaje y de los procesos de aprendizaje infantil y está atada a viejos métodos pedagógicos. La situación se exagera en contextos bilingües o multilingües como los que abundan en los países en desarrollo y en los que los alumnos (y, frecuentemente, los profesores) deben aprender (y enseñar) en una lengua que desconocen o no dominan.

B - 30 DIFICULTADES PARA GARANTIZAR UNA EDUCACIÓN PLENA A LO LARGO DE TODA LA EDUCACIÓN PRIMARIA

Con impacto en las dimensiones:				
	D2		D4	

El rezago avanzado, es decir, tener dos o más años de desfase grado-edad, que afecta a 9 millones de estudiantes en la región, es producido por la acumulación de los fracasos del sistema educativo. En el quinto grado de la educación básica, 2 de cada 10 estudiantes están en esta condición; y otros 2 de cada 10 alumnos tienen un año de desfase.

Este rezago en la educación primaria es una situación que afecta todavía con mayor gravedad a grupos particulares de estudiantes. Por ejemplo, 1 de cada 3 alumnos de 12 a 14 años que viven en zonas rurales tiene dos y más años de rezago, es decir, que es muy probable que se encuentre cursando la educación primaria en vez de estar en la secundaria básica. Por su parte, para los estudiantes que tienen padres de bajo nivel educativo, la probabilidad de cursar con rezago es casi 10 veces superior a quienes tienen padres de alto nivel educativo.

En ese sentido, vale recordar que la heterogeneidad de edades en las aulas dificulta la tarea de enseñanza.

B - 31 INADECUACIÓN DE LA PROPUESTA DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA

Con impacto en las dimensiones:				
		D3		D5

El sistema educativo en su conjunto (incluyendo a los expertos) ha fracasado hasta ahora en generar una propuesta organizativa que contenga a los jóvenes entre 11 y 15 años. Los países en la región han generado acciones que permitieron el incremento del acceso a la educación secundaria básica, pero la retención de la matrícula hasta el final de la educación obligatoria es aún una deuda pendiente.

B - 32 EDUCACIÓN RURAL DESVALORIZADA EN SU IDENTIDAD

Con impacto en las dimensiones:				
	D2	D3	D4	D5

Los criterios vigentes de las escuelas urbanas en cantidad de estudiantes, en perfil de profesores, en organización de los grados y en propuesta curricular pasan a ser el parámetro de comparación para las escuelas rurales. Esa perspectiva representa como deficitaria la organización de la escuela rural. Y el grado múltiple o multigrado, propio de la organización de la escuela rural, suele ser minusvalorado al compararlo con un grupo clase graduado. Los docentes que acceden a la escuela rural por lo general no han recibido una formación inicial o continua específica; en muchos casos, el acceso a cargos docentes en estas escuelas se concibe como un punto de entrada al que se busca abandonar.

B - 33 OFERTA ESCOLAR EMPOBRECIDA Y CONFUSA PARA LA POBLACIÓN INDÍGENA O BUENAS EXPERIENCIAS QUE NO PUEDEN ALCANZAR LA ESCALA NECESARIA

Con impacto en las dimensiones:				
	D2	D3	D4	D5

Las oportunidades educativas de la población indígena son deficitarias, tanto si se mide la cantidad de años de estudio como la proporción de fracasos. Además, también adolecen en aspectos más cualitativos de pertinencia y relevancia cultural. Diversos factores se combinan para producir esta desventaja escolar, que se suma a las múltiples postergaciones y agravios sociales, económicos y políticos que padecen los pueblos indígenas en la región:

- Condiciones materiales de funcionamiento de extremo deterioro.
- Los cargos docentes tardan en cubrirse, tienen alta rotación y la cantidad de docentes indígenas es insuficiente para cubrir todos los puestos.
- Propuestas escolares que no respetan al niño y la niña, por imposición o por confusión.
- Sistema educativo desatento a las necesidades y peculiaridades de estas poblaciones.

B - 34 BAJA COBERTURA Y EFICACIA DE LAS PROPUESTAS PARA REINSERTAR ESTUDIANTES QUE ABANDONARON

Con impacto en las dimensiones:				
	D2	D3		

Las escuelas de educación común o de régimen general encuentran dificultades pedagógicas y organizacionales para atender la diversidad de recorridos. La presencia de estudiantes que se han desapegado del sistema educativo, con mayor edad que la normativa y con experiencias de vida probablemente muy adversas, resulta difícil de procesar positivamente. Las escuelas en las que se sigue trabajando con la expectativa o ilusión del alumno promedio se ven particularmente sensibilizadas y dificultadas para trabajar pedagógicamente con estos estudiantes: las profecías de un nuevo fracaso suelen ser el guion preestablecido, que sin una renovada enseñanza tienden a cumplirse.

Desde otra modalidad escolar los elevados niveles de fracaso en los servicios educativos de jóvenes y adultos muestran que las estrategias de superación, alternativas o compensadoras, pueden reproducir mecanismos de exclusión que esta población ya ha padecido.

B - 35 DIFICULTAD PARA ATENDER LA POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD EN FORMA OPORTUNA Y PROFESIONAL

Con impacto en las dimensiones:				
D1	D2	D3	D4	D5

En las dificultades en el proceso de acceso de la población con discapacidad se combinan distintos tipos de barreras. Entre las socioculturales se encuentran las representaciones vigentes, prejuicios y estigmatizaciones de la sociedad sobre las personas con discapacidad, que inevitablemente afectan los esfuerzos familiares por la escolarización. Las barreras económicas inciden por el costo incremental para el presupuesto hogareño que implican los servicios de salud y atención para una persona con discapacidad. También hay múltiples barreras en la oferta educativa, en cuanto a la cercanía, la disponibilidad de equipamiento y recursos específicos y la escasez de docentes que puedan encarar eficazmente prácticas inclusivas. En cuanto a las barreras de permanencia, los niños que acceden a ofertas de educación especial pueden llegar a transitar largos períodos, incluso hasta su adultez, pero en muchos casos sin alcanzar ningún tipo de titulación.

Capítulo 3

Estrategias para superar la exclusión educativa

En este apartado se formulan propuestas con la perspectiva y la vocación de actuar para superar las barreras y para reconvertir el perfil de la exclusión educativa en realidades de inclusión. Las políticas, estrategias o programas de acción positiva de los Estados son la herramienta concreta a partir de la cual se orienta la construcción o mejora de un escenario, se asignan recursos y se movilizan personas y grupos para la tarea.

Ámbito 1 – Estrategias para superar barreras económicas: progresar hacia una mayor justicia en recursos y posibilidades

Agrupamiento 1: Balancear ingresos familiares

Las experiencias recientes en políticas de protección social se van consolidando con la inclusión de transferencias monetarias junto con distintas medidas para favorecer el acceso a prestaciones sociales relevantes, como salud, nutrición, protección jurídica y educación. Algunas han priorizado fuertemente estímulos y apoyos a la demanda por educación y al sostenimiento del esfuerzo familiar para enviar a sus hijos a la escuela. No obstante, si no se superan los actuales cuellos de botella internos del sistema educativo que se manifiestan en los quiebres de los itinerarios escolares de los más pobres, no bastarán las políticas de protección social para garantizar el cumplimiento de la obligatoriedad y, en última instancia, el derecho a la educación. Por ello este ámbito de estrategias debe alinearse con los que corresponden a la oferta escolar y la política educativa, así podrán expresar una plena sinergia para la protección integral de todos los derechos de la infancia.



© UNICEF Guatemala/2008/Chews

E - 1 IMPLEMENTAR PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS DE INGRESO (CONDICIONADAS O NO CONDICIONADAS)

Los programas de transferencia condicionada (PTC) consisten en la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza o extrema pobreza con la condición de que estas cumplan con ciertos compromisos asociados a mejorar su capital humano. Por lo general, se requiere la asistencia a la escuela y la visita periódica a un centro de salud, en la cual se reciben orientaciones acerca de nutrición y del cuidado de la salud. Estos programas tienen objetivos dobles. En el corto plazo disminuyen la pobreza de la población y en el largo refuerzan el desarrollo de capital humano (Handa y Davis, 2006).

E - 2 NEUTRALIZAR EL COSTO DE OPORTUNIDAD QUE PROPICIA EL TRABAJO INFANTIL

Las políticas de sustitución de ingresos a través de estímulos remunerados a la infancia o a las familias son altamente recomendadas para luchar contra el trabajo infantil, incluso cuando las remuneraciones sean mínimas. Si bien entre 2004 y 2008 la región registró un crecimiento económico significativo, esta evolución no mostró un impacto importante en el descenso de la demanda de mano de obra infantil en el mismo período. Esto indicaría cierta inelasticidad entre ambas variables; es decir, el crecimiento económico no se traduciría en una disminución en proporción similar del trabajo infantil. Los ministerios de Trabajo y de Desarrollo son los responsables de llevar a cabo las políticas que busquen erradicar este tipo de labor.

Agrupamiento 2: Suplir costos de la escolarización

E - 3 CUBRIR LOS COSTOS DE ACCESO Y PERMANENCIA EN LA ESCUELA (TRANSPORTE Y NUTRICIÓN)

Transporte: Aparecen distintas formas de apoyar la asistencia cotidiana a clases:

- Crear un sistema exclusivo de transporte escolar.
- Subsidiar el transporte público (algún tipo de cospel o boleto escolar).
- Asignar recursos a las familias o a la escuela para pagar ese costo.
- Distribuir bicicletas, caballos u otros medios de locomoción adecuados para el uso de niños, niñas y adolescentes.

Alimentación escolar: La decisión de brindar servicios nutricionales en la escuela, especialmente en las que atienden a población en situación de pobreza, es generalizada en la región. Los requerimientos de la gestión escolar de la alimentación incluyen:

- Organizar el tiempo durante el cual se brindarán los servicios.
- Disponer de espacios físicos para guardar víveres, cocinarlos y para dar de comer a los estudiantes; también utensilios para cocineros y para comensales.
- Contar con personal –rentado o voluntario– que planifique la alimentación de acuerdo a criterios, que prepare la comida y que la sirva a los estudiantes.
- Gestionar administrativamente los recursos.

En los últimos años se ha instalado la preocupación por preservar la situación familiar de la comida compartida, proveyendo víveres o recursos monetarios para que los niños, niñas y adolescentes coman en su hogar. Es importante consolidar las estrategias desde una perspectiva integral, evaluando la calidad de los procesos y resultados con criterio social y comunitario. La ponderación de las distintas estrategias para garantizar la situación nutricional de los niños, niñas y adolescentes amerita un abordaje propio, en un estudio específico, en función de sus importantes repercusiones.

Alojamiento: En algunos casos, especialmente para las familias que viven en zonas rurales aisladas y con condiciones climáticas extremas, aparece la necesidad de trasladar a los estudiantes hacia la escuela y posibilitar que vivan cerca de los servicios educativos. Esta modalidad puede ser «privada», aunque en varios países de la región el Estado asume responsabilidades al respecto. Para ello se han creado diversas formas de internados, escuelas con hogar o albergues, donde los estudiantes viven durante el tiempo de clases, retornando a sus hogares con regularidad semanal, quincenal o mensual.

E - 4 PROVEER MATERIALES PARA LA ASISTENCIA COTIDIANA A CLASES (UNIFORMES Y ÚTILES ESCOLARES)

Uniformes escolares: Para resolver la disponibilidad de uniformes hay países que han optado por distribuciones masivas y gratuitas de uniformes, manteniendo como una constante la definición misma del atuendo. Otros países tienen políticas masivas de distribución de uniformes más sencillos, como los guardapolvos blancos. La sugerencia aquí, para los países en que corresponda, es simplificar los uniformes que se solicitan como obligatorios para los estudiantes.

Útiles escolares: Las políticas comprenden desde la compra centralizada y la posterior distribución, hasta la asignación de recursos a las entidades locales (ya sea regiones escolares o escuelas) para la adquisición de materiales para sus alumnos. Asimismo, en ciertos casos se considera que este gasto debiera quedar cubierto por las transferencias condicionadas, las becas escolares o algún tipo de asignación dineraria prevista para las familias.

E - 5 ELIMINAR TODO COSTO DE MATRICULACIÓN EN LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA

Esto puede hacerse mediante programas que asignen a los establecimientos los recursos que provenían de las familias para que no haya una disminución de recursos y la política se pueda llevar a cabo con menos oposición. Más allá del cobro de matrícula, otros gastos como la compra de textos escolares, uniformes, etc., también deberían ser erradicados. La gratuidad no debe ser solo normativa, sino que debe aplicarse de hecho.

Ámbito 2 – Estrategias para superar barreras socioculturales: enriquecer la perspectiva social sobre el derecho a la educación

Las estrategias aquí presentadas se organizan en torno a un único agrupamiento, que busca reparar los desajustes en las percepciones en torno al derecho a la educación, movilizandocompromisos y motivaciones en la sociedad. Cabe destacar que otros abordajes más vinculados a estrategias integrales de protección social, como la modificación de la legislación nacional de atención integral a la madre y al niño, o de seguridad jurídica en el acceso a derechos, son o pueden ser a futuro importantes puntales en la superación de las barreras de acceso que padecen los grupos excluidos. Nuevamente, el criterio de este informe ha sido concentrarse en las estrategias más vinculadas directamente con las responsabilidades y funcionamientos del sistema educativo, ya que en otros componentes de esta Iniciativa Global se profundizan los desarrollos, logros y desafíos pendientes de las acciones de protección social.

Agrupamiento 1: Fortalecer la comprensión entre los actores del sistema educativo

E - 6 IMPLEMENTAR UNA ESTRATEGIA SISTEMÁTICA DE COMUNICACIÓN PARA REMOVER BARRERAS SOCIOCULTURALES

Recrear/enriquecer la valoración de la escolarización por parte de todos los sectores sociales. Una estrategia de comunicación para remover barreras socioculturales debe diseñarse para ampliar los núcleos de las representaciones sociales que i) circulan en la sociedad e incluso en medios académicos y que naturalizan el fracaso escolar de los más pobres; ii) han construido los sectores excluidos, replegándose de su derecho a la educación, ejerciendo una suerte de «resistencia pasiva» y en ocasiones autoinculpándose por el fracaso escolar. Cabe señalar que para estructurar una estrategia comunicacional en este sentido, UNICEF tiene una amplia legitimidad y consenso acumulado para convertirse en un promotor en alianza con los gobiernos y otras entidades.

Vale destacar también la campaña de comunicación «Ni uno menos», desarrollada en Colombia, que busca divulgar y movilizar a la comunidad educativa en torno a la responsabilidad del Estado, la familia y la sociedad sobre el acceso y permanencia de la población en edad escolar hasta finalizar sus estudios. Tuvo un nuevo lanzamiento en 2009 con el lema «No hay excusa. Cada niño que no va al colegio es una oportunidad que se le niega a él y al país».

E - 7 INTEGRAR PEDAGÓGICAMENTE CONTENIDOS Y PAUTAS CULTURALES LOCALES

Se apunta a generar un entorno escolar receptivo y una comunidad fortalecida para que pueda participar en la escuela. Por ello, es necesaria una combinación de apoyo técnico a los equipos de las escuelas para encarar esta tarea con la autorización para que en las instituciones puedan hablarse algunos aspectos de la reglamentación de tiempo, espacio y contenidos, en función de los acuerdos con la comunidad. Se propone:

- Impulsar desde la escuela el diálogo y reconocimiento intercultural.
- Promover la presencia en la escuela de las identidades culturales de la comunidad.

Ámbito 3 – Estrategias para superar barreras materiales, pedagógicas y simbólicas en la oferta escolar: promover escuelas comprometidas con la inclusión

La atención de las distintas necesidades de la infancia y adolescencia para un desarrollo pleno y para el ejercicio de sus derechos requiere la integración, convergencia y armonización de los distintos ejes de la protección integral. Los niños, niñas y adolescentes nutridos, sanos y con garantías jurídicas a su identidad y seguridad, cuidados en su hogar con su grupo familiar, están ejerciendo muchos de sus derechos esenciales; sin embargo, esto es aún un desafío pendiente en la región.

El derecho a la educación se alimenta de estos derechos esenciales y a la vez los fortalece: un enfoque integrado genera indudables beneficios para la comunidad en su conjunto. La protección de estos derechos requiere conminar las especificidades y compromisos de gestión de cada ámbito del Estado, con responsabilidades inalienables al respecto.



© UNICEF/Villar

En el plano del derecho a la educación, toda la población, y en particular la población excluida o en riesgo, debe poder encontrar en cualquier escuela su oportunidad de ejercer ese derecho. Esa oportunidad requiere condiciones materiales dignas, pero mucho más que eso demanda una propuesta organizativa –liderada e impulsada desde la política educativa–, pedagógica y vincular que reciba a todos, les permita aprender y los lleve a la terminación de sus estudios en un clima humano tolerante y respetuoso.

Agrupamiento 1: Crear condiciones materiales de funcionamiento y vincularlas con el aprendizaje

E - 8 ATENDER LA NECESIDAD DE EDIFICIOS ESCOLARES

Se sugieren estrategias orientadas a una mejora paulatina de las condiciones de infraestructura, previendo sustentabilidad y cuidado de los espacios por la participación de la comunidad educativa:

- Encarar una acción amplia de construcción de nuevos edificios escolares y una acción masiva de refuncionalización de edificios escolares ya existentes.
- Establecer un dispositivo permanente de mantenimiento correctivo y preventivo, y de construcción de espacios complementarios.

E - 9 POSIBILITAR EQUIPAMIENTO DIDÁCTICO PARA SU USO INTENSO

El equipamiento didáctico (los juegos para educación inicial y el primer tramo de la primaria, laboratorios sencillos de ciencias para educación primaria y más sofisticados para secundaria, herramientas y máquinas básicas para tecnología y mediatecas, entre los principales) permite agregar valor a las experiencias pedagógicas, generando posibilidades específicas de experimentación, interacción con otros escenarios, manipulación y simulación. Se sugiere:

- Explorar formas de selección y gestión de los materiales que permitan protagonismo local.
- Insistir en la utilización intensiva del equipamiento didáctico en situaciones de aprendizaje.



© UNICEF México/Guerrero

E - 10 GARANTIZAR LA PRESENCIA DE ABUNDANTES LIBROS PARA APRENDER

La disponibilidad de libros es un importante soporte para el progresivo dominio de la lengua escrita que debe proveer la escuela. Las acciones que se recomiendan son:

- Seleccionar y distribuir libros para aprender.
- Utilizar los libros en las propuestas de enseñanza y dar accesibilidad a los estudiantes.
- Cuidar la variedad en la provisión y disponibilidad de libros.
- Garantizar la cantidad y reposición continua de los libros.
- Dar participación a docentes e instancias locales en la selección.

Agrupamiento 2: Convertir los procesos de organización escolar en oportunidades para la inclusión

E - 11 POTENCIAR EQUIPOS DIRECTIVOS Y DOCENTES

En los ámbitos macronacional o departamental, la llegada (y salida) del plantel docente a una escuela en particular depende de un procedimiento determinado legislativa o reglamentariamente; a nivel institucional la asignación a los grados o grupos clase presenta más opciones de decisión en el plano escolar, con mayor participación de la gestión del directivo.

Transformar estos procedimientos puede ser resistido por gremios magisteriales, como una reacción genérica ante las modificaciones de las pautas estabilizadas de organización, más que por razones profesionales. En términos de equidad en la distribución del trabajo entre los docentes de una escuela, es posible plantear un análisis que congenie de mejor forma los saberes y experiencias con la mejor atención a los estudiantes como criterio principal. A su vez, es importante que se planteen esquemas de valoración para directivos y docentes que logran progresos de aprendizaje y promoción en sus estudiantes.

Consolidar a los directores como buenos conductores de equipos docentes es un proceso de crecimiento profesional, que puede ser apoyado con procesos organizacionales a nivel de sistema, con estrategias como las que se presentan a continuación:

- Apoyar a los directivos en la construcción del rol.
- Proteger el acceso, la continuidad de carrera y el desarrollo profesional de los directivos.
- Facilitar la llegada y permanencia de los docentes en la escuela.
- Asignar a los docentes a los grupos clase con un criterio propicio a la equidad y la calidad.

E - 12 EVITAR PROCESOS DE DISCRIMINACIÓN EN INSCRIPCIÓN Y CONFIGURACIÓN DE GRUPOS CLASE

El «escenario anual» configurado por el grupo estable de estudiantes que comparten un año lectivo tiene influencia trascendente en las oportunidades de aprendizaje. Para que esa influencia sea positiva, hay que combatir la discriminación encubierta y plantear estrategias específicas: i) en la inscripción de los estudiantes, ya que pueden operar formas de admisión basadas en prejuicios o representaciones; ii) en la organización de los grupos clase, donde se pueda llegar a estratificar por criterios de desempeño, diferenciando «calidades» de estudiantes.

E - 13 APROVECHAR AL MÁXIMO LA JORNADA ESCOLAR

Se propone instalar una fuerte valoración del tiempo escolar como dimensión estratégica, que ayuda a proteger todas las oportunidades educativas, con especial atención a: i) mantener y aumentar la asistencia de docentes y estudiantes a lo largo de todo el ciclo lectivo; ii) maximizar el tiempo utilizado con intencionalidad pedagógica en las rutinas escolares y las situaciones de clase.

Agrupamiento 3: Ampliar las oportunidades de aprender para los estudiantes

E - 14 ACTIVAR LAS COMPETENCIAS DE ENSEÑANZA DE LOS DOCENTES EN EJERCICIO

Se requiere una acción integral, que incluye a la escuela como ámbito cotidiano de trabajo y a las actividades de interacción con pares y con especialistas que acerquen, personalmente o mediado por soportes diversos, el conocimiento científico y las propuestas metodológicas que permitan evolucionar las competencias. Mirar la calidad del desarrollo profesional según los aprendizajes y retención de los estudiantes ayuda a subordinar todo el proceso a los resultados de escolarización total, oportuna y plena.

E - 15 MEJORAR PRÁCTICAS DE EVALUACIÓN Y SU VÍNCULO CON LA PROMOCIÓN

Las estrategias que se presentan son:

- Potenciar la evaluación como insumo de la mejora de enseñanza. Pueden introducirse importantes mejoras si en las instancias de desarrollo profesional se fortalece a los docentes para: i) elaborar consignas que ligen nítidamente la evaluación a la enseñanza impartida, que sean claras y precisas y que apunten a captar aprendizajes más allá de la reproducción de memoria; ii) preparar esquemas (grillas, matrices de contenidos, criterios) para el proceso de corrección y calificación de las pruebas; iii) interpretar los resultados de las evaluaciones también como insumos para sus posteriores decisiones de enseñanza; iv) diversificar progresivamente las maneras en las cuales se evalúa y califica. Pasando a una dimensión institucional es importante que se incite a forjar acuerdos sobre las prácticas evaluativas en la institución.
- Considerar la perspectiva de ciclo para la promoción. Implica establecer un plazo plurianual (dos a cuatro años consecutivos) como el período integral en el cual los estudiantes tienen suficiente oportunidad de dominar ciertos aprendizajes complejos, incluyendo la habilidad de evidenciar esa capacidad adquirida en las instancias de evaluación y acreditación.

E - 16 ORGANIZAR EL GRUPO CLASE PARA EL APRENDIZAJE COOPERATIVO

El grupo cooperativo es una unidad intermedia entre el grupo clase total y el estudiante individual, que permite a los docentes combinar regulación de ritmos más personalizados con la enseñanza global con el grupo. Se contribuye así al desarrollo de la capacidad de trabajo con otros, a prevenir conflictos interpersonales y conductas violentas y a promover la adquisición y consolidación de las habilidades sociales necesarias para resolverlos cuando surjan.

Agrupamiento 4: Instalar un clima escolar productivo, respetuoso y tolerante

E - 17 PLANTEAR NORMAS CLARAS, COMPRENSIBLES Y RELEVANTES

La escuela puede potenciar la vinculación de los estudiantes con las normas sociales. Esto se puede lograr a partir de un recorrido progresivo que acompañe el crecimiento de los niños –desde la educación inicial hasta los adolescentes de la secundaria– en el conocimiento y justificación de las pautas escolares, en su interpretación y dominio del sentido, y en el cumplimiento y evaluación de dicho cumplimiento. Según el tema y el nivel educativo, la presencia concomitante de los padres sirve para aumentar la pertenencia y articulación. Todo esto ayuda a que estudiantes y familias confíen en las escuelas, en su funcionamiento no discrecional, sino sujeto a reglas.

E - 18 COMUNICARSE EN FORMA FLUIDA Y CONSIDERADA, CON Y ENTRE LOS ESTUDIANTES

Hay que aportar herramientas concretas a los docentes para que motiven y valoren la comunicación como fuerza de constitución del grupo. A su vez se deben brindar los conocimientos para que sean conscientes de que el clima vincular genera un caudal de energía que los ayuda en su tarea.

E - 19 REMOVER LA INERCIA ESCOLAR EN LA REPRODUCCIÓN DE PREJUICIOS

La escuela, en tanto transmisora del capital de conocimiento considerado fundamental en una sociedad, entra en diálogo con familias, niños y jóvenes con raigambre rural, indígena y afrodescendiente y también con los migrantes, los desplazados o los que viven en graves situaciones de pobreza urbana. Reconocer que estos grupos sí tienen un capital cultural relevante, particular y producido en diversas condiciones históricas y sociales implicará respetar e incorporar otros vocabularios, otras categorizaciones de la realidad, otros ritmos de organización.

Ámbito 4 – Estrategias para superar barreras políticas, técnicas y de financiamiento del sistema educativo: gestionar el sistema educativo hacia metas de inclusión

Agrupamiento 1: Revitalizar la organización de la oferta educativa superando las inercias

E - 20 ORGANIZAR LA OFERTA ESCOLAR ALCANZANDO A TODA LA POBLACIÓN, CON ESTRATEGIAS ORIENTADAS A RESULTADOS

Las acciones que forman parte de esta estrategia son:

- Concretar la obligatoriedad organizando la oferta escolar allí donde está la población con derechos no atendidos. Es necesario disponer de escuelas, maestros y eliminar cualquier obstáculo que pueda impedir su concreción. Las condiciones de obligatoriedad y de gratuidad resultan fundamentales para su realización.
- Diseñar y aplicar con eficacia y efectividad programas y proyectos orientados a la superación de la exclusión que sean evaluables por resultados. En estos proyectos no puede faltar una fuerte orientación a los resultados expresados en itinerarios escolares completos y fluidos.

E - 21 ORIENTAR LA FORMACIÓN DOCENTE INICIAL HACIA LA SUPERACIÓN DE LA EXCLUSIÓN

La formación docente inicial de los maestros y profesores de los distintos niveles debe incluir los desafíos derivados de los procesos de democratización de la educación obligatoria y la consecuente lucha contra la exclusión educativa. Cuestiones como la construcción y agravamiento del fracaso escolar por factores pedagógicos, las estrategias de atención a la diversidad de los estudiantes para hacer sus recorridos de aprendizaje y la función de la escuela dentro de una red de atención y protección integral de los derechos de la infancia deben incluirse en los distintos espacios formativos.

Las cuestiones referidas constituyen temas transversales de la formación inicial y como tales deben ser consideradas obligatorias curricularmente. También es crucial su incorporación en la formación docente continua, como se expresa en las estrategias 14 a 16.

E - 22 REGLAMENTAR ADECUADAMENTE LOS PROCESOS ESCOLARES PARA LA INCLUSIÓN

La normativa reglamentaria puede ser un soporte relevante para la implementación efectiva de la inclusión escolar o también puede ser un obstáculo. Esto se debe tanto a aspectos sustantivos de su contenido como a cuestiones subjetivas o funcionales. Las reglamentaciones inclusivas además deben estar preparadas para su comprensión masiva, para que así se potencien sus efectos beneficiosos.

E - 23 PRIORIZAR EL CURRÍCULO HACIA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES

Asumir los desacoples entre el currículo formal y el real abre un amplio campo de acción. Para mejorar la eficacia curricular posibilitando aprendizajes relevantes hay que reconocer la tensión generada entre la formulación de documentos curriculares ambiciosos, extensos y organizados con una lógica

«de colección» (Bernstein, 1988) y las maneras concretas en las que los docentes toman decisiones de enseñanza y construyen el currículo real.

Centrar la acción de los equipos escolares en el desarrollo de capacidades de los estudiantes.

Deben plantearse lineamientos muy específicos a los equipos directivos y docentes y a los equipos de formación y asistencia técnica local para que se concentren en desarrollar las capacidades cognitivas y sociales de los estudiantes como resultados básicos imprescindibles. Enfocar la gestión curricular para el desarrollo de capacidades principales es una estrategia fundamental para ampliar las oportunidades de inclusión plena que reconoce la dinámica del sistema educativo y que la orienta a cambiar en dos aspectos clave:

- Ampliar los límites temporales del aprendizaje reconociendo pero superando la estructura graduada.
- Valorizar la selección de contenidos relevantes para distintas poblaciones como vía adecuada para construir capacidades cognitivas y sociales equivalentes.

E - 24 USAR LA INFORMACIÓN EDUCATIVA COMO RECURSO

La información educativa es una herramienta potente para el dimensionamiento de las situaciones de exclusión y para la identificación de las barreras y cuellos de botella en la región. Las líneas de acción que se sugieren son:

- Aprender a utilizar información estadística educativa como recurso de comprensión y de acción.
- Aprovechar el mapa territorial de la información estadística.
- Generalizar habilidades de interpretación y aplicación de información educativa.

E - 25 ASISTIR A LAS ESCUELAS ESPECÍFICAMENTE PARA QUE AUMENTEN LA INCLUSIÓN

El asesoramiento de la función de enseñanza debe ser un proceso continuo e integrado al desarrollo profesional docente y especialmente a la capacitación. Debe estar orientado por resultados que se definen desde la política educativa y debe atender *en forma situada* las cuestiones didácticas clave para concretar una educación de calidad y equidad para todos:

- Aplicación de secuencias de enseñanza que sean soporte del desarrollo de capacidades a lo largo de toda la escolaridad y que usen los contenidos curriculares como recurso, en lugar de actividades dispersas que solo requieren desempeños memorísticos y rutinarios.
- Diversificación de tareas y actividades, dentro de ese mismo marco metodológico, para estudiantes que tienen distintos ritmos de aprendizaje o intereses.
- Elaboración de evaluaciones didácticas que permitan identificar el proceso de desarrollo de capacidades de los estudiantes y que brinden orientaciones y señales para intensificar la enseñanza de los contenidos curriculares pertinentes.
- Movilización de los estudiantes hacia la acción cooperativa, tolerante y solidaria donde todos puedan aprender en un buen clima de trabajo del grupo clase.
- Revisión de supuestos, prejuicios, representaciones y estigmatizaciones, con autonomía creciente en el seno del equipo de cada escuela.

Agrupamiento 2: Proteger y ampliar el financiamiento

E - 26 FINANCIAR EL SISTEMA EDUCATIVO

Para enfrentar con éxito los desafíos de escolarización, muchos países deberán incrementar y proteger sus presupuestos educativos, ya que aún tienen bajas participaciones en relación con el gasto público total y como parte del PIB. Resulta valioso propiciar normas para la macroasignación de recursos como las sancionadas en varios países de la región. Estas brindan prioridad al presupuesto educativo

en momentos de estabilidad y crecimiento económico y lo protegen en momentos de estancamiento. Asimismo, resulta positiva la experiencia desarrollada para establecer mecanismos claros y transparentes para el flujo del financiamiento entre los diversos ámbitos estatales –central financiador, subnacional, local o escolar como efectores– que intervienen en la gestión del sistema educativo. Brasil, Colombia, Argentina y Chile cuentan con este tipo de normas.

E - 27 FINANCIAR EL SISTEMA PARA AMPLIAR LA COBERTURA Y DISMINUIR EL FRACASO ESCOLAR

En general, tanto las políticas de universalización de la cobertura como de disminución del fracaso escolar están presentes en los marcos normativos del sector. Los recursos necesarios para incrementar la cobertura y disminuir el fracaso podrían provenir de distintas fuentes tales como una mayor presión impositiva y la reasignación de partidas presupuestarias desde otros sectores. Como se podrá intuir, esto podría implicar el rechazo de los eventuales afectados. Una salida con menores costos políticos podría ser la seguida por Argentina, que en un contexto de aumento de su PIB impulsó una ley de financiamiento según la cual los recursos provendrían del propio crecimiento económico. Asimismo, también deben ser considerados los recursos provenientes de la cooperación internacional.

La mayor cobertura: Según estimaciones propias calculadas sobre la base de datos de UIS/UNESCO, de Cepal y del Banco Mundial, la región debería destinar un total de 6.603,3 millones de dólares para lograr la cobertura universal desde el nivel inicial hasta el secundario inferior. Si el período de financiamiento se estableciera entre 2012 y 2021, los gobiernos podrían/deberían invertir cada año un 10 % anual acumulativo del monto indicado. Si se considera la inversión total y el crecimiento del PIB proyectado por la Cepal para la próxima década, el costo total a 2021 ascendería al 0,22 % del PIB regional. Como se ve, los objetivos referidos a la cobertura universal no deberían constituir metas lejanas, al menos en lo que atañe al esfuerzo financiero.

El costo del fracaso: Recientemente, varios países de la región y organismos internacionales suscribieron objetivos de mediano plazo para el sector, como las Metas 2021. El costo de las acciones que permitirían el logro de los objetivos representa un porcentaje relativamente bajo del PIB regional. Además, dado que el fracaso escolar es una fuente de ineficiencia, el éxito de las políticas para reducir la repetición generaría una disponibilidad adicional de recursos en el mediano plazo. A esto se suman los pronósticos respecto del crecimiento económico para la región en los próximos años. En este contexto de excepción, la implementación de estas acciones no implicaría un peso adicional significativo en el PIB de los países. En otras palabras, existe factibilidad económica para emprender los desafíos.

Agrupamiento 3: Desarrollar una pedagogía racional para superar la exclusión

E - 28 GENERAR OPORTUNIDADES VARIADAS PARA LA EDUCACIÓN INICIAL

Avanzando en las propuestas organizativas para el nivel, estas deberían orientarse en tres ejes principales:

- a) Armonizar la transición familia-escuela, garantizando que los niños y niñas –especialmente cuando se presentan distintos capitales culturales– sean escuchados, que las prácticas de sus familias sean reconocidas y que tengan seguridad en la trama de adultos a cargo de su educación.
- b) Impulsar el desarrollo cognitivo, afectivo, ético, estético, motor y social en particular a través del juego como contenido y medio para aprender otros contenidos (herramienta pedagógica) a través de propuestas de enseñanza con una secuencia intencional (construyendo), sistemática y planificada que enriquezca y extienda (se agregue e integre al) el universo y repertorio lúdico individual, familiar y comunitario de los niños, asumiendo objetivos específicos propios del itinerario escolar.
- c) Ser la puerta de entrada para el conocimiento de una cultura particular (la escolar), permitiendo que los niños y niñas reconozcan las regulaciones de tiempo, espacio, comunicación grupal, trabajo cooperativo con los pares, uso de materiales, interacción con libros, relación con adultos en distintas funciones y alternancia de focos de atención, entre otros rasgos propios del sistema educativo.

E - 29 AMPARAR EL PRIMER TRAMO DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA

Es posible reducir drásticamente o eliminar la repitencia en primer y segundo grado sin acudir a la promoción automática como medida administrativa. Para ello es necesario enriquecer las actuales propuestas de enseñanza de la alfabetización inicial y de la matemática básica, y debatir a fondo la naturalización y valorización de la repitencia que está instalada en la comunidad docente. Las acciones se relacionan con:

- Uso de metodologías de enseñanza de la alfabetización que sean eficaces aun para niños que no han tenido experiencias de prealfabetización.
- Uso de metodologías de enseñanza de la matemática que den cuenta del saber matemático previo de los estudiantes y se centren en la resolución de problemas.
- Revisión de las normas de promoción para permitir procesos de promoción ciclada.
- Diversificación de situaciones de aprendizaje, en particular para recuperar estudiantes de baja asistencia.

E - 30 POSIBILITAR LA PROGRESIÓN HASTA TERMINAR LA EDUCACIÓN PRIMARIA

Para los estudiantes que cursan la escuela primaria arrastrando fracasos previos, se procurará regularizar los itinerarios escolares perturbados, pues estos los convierten en un grupo en riesgo de abandonar que ya mismo debiera ser especialmente atendido y acompañado hasta garantizar que complete como mínimo la educación obligatoria. Pero esto ha de hacerse con una propuesta de enseñanza rica y desafiante para los estudiantes, que incluya:

- Uso de metodologías de enseñanza de la alfabetización avanzada.
- Uso de metodologías de enseñanza de matemática que se centren en la resolución de problemas y en la adquisición de conceptos matemáticos.
- Grupos escolares de conformación flexible para facilitar tareas de enseñanza diversificadas.
- Recuperación de la sobreedad a través de propuestas que permitan adelantar el grado en escuelas de verano o durante el año: «Tres en dos».

E - 31 PROTEGER LA TRANSICIÓN HACIA LA SECUNDARIA

Cualquiera sea la estructura curricular e incluso el ámbito de funcionamiento, los estudiantes deben ser acompañados en esta transición en forma muy particular y responsable por parte de la sociedad adulta, especialmente cuando arrastran fracasos de años previos de su itinerario escolar y cuando viven en situación de pobreza o indigencia. Las acciones que se proponen son:

- Acuerdos internos de la escuela para dar mayor coherencia y convergencia a la experiencia educativa de los estudiantes.
- Acuerdo institucional para el desarrollo de capacidades prioritarias.
- Enseñanza explícita de estrategias de estudio en cada campo del conocimiento.
- Desarrollo de actividades electivas y plurianuales.
- Introducción de sistemas de promoción acumulativa.

E - 32 PRODUCIR DISPOSITIVOS DE APOYO A LA EDUCACIÓN RURAL

La ampliación de la educación obligatoria prevista en la legislación reciente en la región encuentra un reto máximo para la educación rural: lograr ofrecer entre 9 y 13 años de escolaridad, a lo largo de tres niveles educativos, con un piso de aprendizajes y permanencia en la escuela. Las acciones que se sugieren son:

- Ubicar al multigrado como estrategia organizativa potente para docentes que reciben el apoyo y formación adecuados.
- Perfeccionar el diseño y uso de recursos didácticos y tecnológicos adecuados.

E - 33 CONSTRUIR UNA PROPUESTA PEDAGÓGICA ORDENADA Y FORTALECIDA PARA LA POBLACIÓN INDÍGENA, CON MECANISMOS DE TRANSICIÓN HACIA UN MODELO PLENAMENTE INTERCULTURAL Y BILINGÜE

El análisis de esta estrategia concluye en la propuesta de las siguientes acciones:

- Mejorar las condiciones materiales y de funcionamiento de las escuelas que atienden a población indígena y afrodescendientes.
- Organizar una propuesta escolar atenta y respetuosa de las capacidades y acervo cultural de los NNA.
- Planificar y gestionar una oferta pedagógica de calidad.

E - 34 PRODUCIR DISPOSITIVOS ESPECÍFICOS DE APOYO A LOS PROCESOS DE REINSERCIÓN DE ESTUDIANTES QUE ABANDONARON LA ESCUELA

Organizar propuestas para que los niños, niñas y adolescentes retomen su itinerario educativo implica identificar y superar las barreras que les han resultado insalvables o extremadamente difíciles. Es necesario encontrar los mejores modos de complementar dos vías principales:

- La reincorporación en una escuela (de régimen general o de otras modalidades) que haya aumentado su capacidad inclusiva y pueda recibir a estos alumnos sin prácticas desvalorizantes o discriminatorias.
- La preparación de espacios educativos específicos para esta población, con características de mayor flexibilidad organizativa y curricular.

E - 35 PRODUCIR DISPOSITIVOS PARA AMPLIAR LAS OPORTUNIDADES EDUCATIVAS DE LA POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD

No hay soluciones únicas, pero se propone tender al máximo en el principio de «ubicar al niño en el ambiente menos restrictivo». Esta interpretación supone que todos los niños pueden ser educados y que, independientemente de la configuración o las adaptaciones necesarias, todos los estudiantes deberían tener acceso a un currículo que sea relevante y que produzca resultados significativos. Asimismo, este acceso a la educación debe darse en la forma más temprana que resulte posible.

La integración dentro de las escuelas comunes es una estrategia principal para la inclusión. En su aplicación práctica puede haber deslizamientos que generen exclusiones y segregaciones nuevas: por ejemplo, hay que evitar prácticas y estrategias que resultan en una repetición reiterada de un mismo grado. Se impone la necesidad de reconceptualizar la aprobación anual por grados de estudio y posibilitar certificaciones de estudios cursados, procesos de promoción con acompañamiento y aprobaciones parciales.



© UNICEF Paraguay/IMG_0943/Vera

Reflexiones finales

El enfoque conceptual y metodológico de la Iniciativa Global por los Niños Fuera de la Escuela tiene la potencialidad de enriquecer el análisis de regiones y países con diversos recorridos, logros y desafíos de escolarización obligatoria. Aun en situaciones nacionales que ostentan algunos indicadores positivos, la profundización del conocimiento de las disparidades internas interpela a la mayor comprensión y a la mejor acción.

Para dar cierre a este documento, donde se plasma un primer esfuerzo sistemático de aplicación de este enfoque a la realidad de América Latina y el Caribe, se exponen algunas reflexiones sobre sus aportes para el conocimiento y la intervención para la superación de la exclusión y a favor de la escolarización total, oportuna, sostenida y plena de todos los niños, niñas y adolescentes de la región.

El enfoque Niños Fuera de la Escuela (NFE) capta el carácter dinámico y acumulativo de los procesos de exclusión. El abordaje discriminado pero complementario de la exclusión actual de la escuela (con sus obstáculos de acceso y permanencia) y de la exclusión potencial que va ocurriendo en las instituciones escolares (con los obstáculos de progresión y aprendizajes) pone en foco las señales tempranas de exclusión. En la región, la mayor parte de quienes se han ido tempranamente de la escuela han estado varios años escolarizados y acumulando distintas marcas de fracasos.

El enfoque NFE brinda un marco integrador para las políticas educativas y de protección.

Los organismos responsables del sistema educativo tienen su ámbito de acción específica en la atención de las barreras de la oferta y en la interacción con otros ámbitos de protección de derechos de la infancia y adolescencia que apoyan otros aspectos de la demanda de la población hacia la educación.

El enfoque NFE supera el falso dilema entre equidad-cobertura y calidad-aprendizaje. El análisis riguroso de los datos muestra que no se pueden alcanzar las metas de cobertura sin reducir el fracaso que expulsa tempranamente a los más pobres de la escuela. También la mejora de los resultados promedio de aprendizaje adquirirá volumen significativo solo en la medida en que se dé una mejora sustancial en los resultados de quienes hoy fracasan. Por ello, cobertura y calidad no son dos momentos distintos del análisis y menos aún de la acción, sino que se alinean para alcanzar resultados de inclusión.

Visto desde los estudiantes y sus familias, se busca erradicar la idea de que el abandono es una decisión tomada como una opción oportunista, con un padre que le dice al hijo: «Decidí que no vayas más a la escuela y vayas ahora a trabajar». Esta idea desconoce que la autoexclusión o abandono puede ser producto acumulativo de pequeñas resignaciones cotidianas de alumnos y alumnas que cargan con la frustración de no aprender, la vergüenza de no saber y la tristeza de no importarle a nadie.

El enfoque NFE integra los esfuerzos en marcha y propone elementos complementarios. Los países y los organismos de financiamiento y de cooperación han invertido muchos esfuerzos y recursos en los últimos 15 años para fortalecer la demanda por educación, principalmente a partir de masivos programas de transferencias de ingresos para las familias más pobres y de estrategias de alimentación escolar de gran alcance. También están en marcha ambiciosos proyectos de construcciones escolares, dotación de recursos tecnológicos y didácticos, y otros soportes materiales de la educación.

Por ello, y gracias a estos esfuerzos acumulados, es posible fijar la atención en otros aspectos de la oferta escolar y de la demanda por educación. En el caso de la oferta escolar se puede atender a la situación real de enseñanza, al clima vincular, a la superación de prejuicios y a los procedimientos de organización y segregación en las escuelas. En el plano del sistema y de su gobierno, hay herramientas clave como las de la información, la selección y priorización curricular en función del desarrollo de capacidades, el apoyo a las escuelas, el sobre costo financiero del fracaso escolar y la instalación de estrategias específicas que obtengan resultados medibles.

El enfoque NFE agrega y destaca las cuestiones socioculturales en el plano de la demanda, donde interactúa negativamente una postura retraída en la demanda por educación de los más pobres, con posturas racistas y prejuiciosas de otros sectores sociales. Los aportes de las neurociencias y un enfoque comunicacional específico son potentes recursos para actuar sobre estas representaciones.

El enfoque NFE identifica indicadores clave para los resultados. Como conclusión de esta primera aplicación del enfoque a América Latina y el Caribe se propone potenciar el uso de datos disponibles y relevantes: *la información de itinerarios escolares a partir de los datos de grado y edad* para identificar, cuantificar y localizar la exclusión aprovechando la información censal del sistema educativo, ampliamente sostenido y financiado por la cooperación y financiamiento internacional.

Esta prioridad complementa otros enfoques (algunos basados en encuestas de hogares y otros en evaluaciones de aprendizaje) que, si bien aportan cuestiones valiosas, tienen algunas restricciones por las fuentes, la cobertura o la periodicidad.

En la región, el análisis de los itinerarios escolares lleva a destacar el *rezago escolar* como un indicador clave. Este indicador se debe interpretar junto con otros (ingreso tardío, abandono anual, conservación de matrícula, reprobación) para caracterizar adecuadamente las situaciones de los itinerarios escolares. Además, es valioso por su sencillez, consistencia y posibilidad de trabajarlo desde el nivel nacional hasta el nivel de escuela, e incluso de aula.

El enfoque NFE estimula una profunda confianza en las capacidades y compromisos de las personas. Se busca movilizar el compromiso de los gobiernos y los organismos de cooperación y financiamiento para canalizar y renovar la confianza en los actores clave de la educación.

Confianza en que todos los niños, niñas y adolescentes son sujetos con capacidades cognitivas y sociales que pueden ser estimuladas y desarrolladas, en ámbitos profesionales que desplieguen en forma sistemática experiencias de aprendizaje significativas y en un clima vincular respetuoso y tolerante.

Confianza en que todas las familias pueden apoyar el desarrollo de sus hijos, en el marco de su cultura y sus pautas, brindándoles la certeza de su amor, oportunidades de exploración protegida de su entorno y la oportunidad y regularidad de su asistencia a clases. Esto sin olvidar que las familias que viven en situaciones de pobreza deben contar con apoyos para garantizar la nutrición y salud de sus hijos.

Confianza en que todos los docentes pueden ampliar sus competencias de enseñanza para desarrollar esas capacidades, en la medida en que cuenten con los apoyos técnicos, las orientaciones y los recursos de enseñanza específicos que revitalicen su entusiasmo, su compromiso, su saber profesional y su amor por niños, niñas y adolescentes con los que comparten cada día de clase, día por día, hasta completar la escuela.





Organização
dos Estados
Ibero-americanos

Para a Educação,
a Ciência
e a Cultura



Organización
de Estados
Iberoamericanos

Para la Educación,
la Ciencia
y la Cultura



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

Con el apoyo de la
**Oficina de
Santiago**



oportunidades para todos

