

Avances y límites del proceso de democratización e inclusión educativa en América Latina en el siglo XXI¹.

Cristian Perez Centeno

Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF, Argentina)

cpcenteno@untref.edu.ar

Resumen

Desde el inicio del presente siglo, varios países de América Latina desarrollaron políticas educativas tendientes a fomentar la inclusión plena en la educación básica que garantice el derecho a la educación para toda la ciudadanía -fundamentalmente para los sectores más desfavorecidos, tradicionalmente excluidos- incrementando la cobertura del sistema educativo, mejorando los indicadores de eficacia y eficiencia educativa, y atacado los significativos niveles de desigualdad.

A partir de la comparación con la situación global en el mismo período, el trabajo se propone analizar los avances efectivos de estas políticas de democratización de la educación en la Región a nivel de la educación básica. Particularmente se enfoca en el nivel secundario de educación ya que la educación primaria ha alcanzado un alto grado de universalización y favoreciendo la visualización de los procesos bajo estudio. Asimismo se consideran sus limitaciones para incidir estructuralmente en los históricos niveles de desigualdad que se verifican en las sociedades y sistemas educativos latinoamericanos. El análisis incluye también la consideración de los resultados de evaluaciones internacionales estandarizadas basadas en resultados de aprendizaje de los estudiantes.

Los resultados de la comparación permiten demostrar una significativa democratización de los sistemas de educación de América Latina en la última década, avanzando en la dirección de los objetivos del Programa “Educación para Todos” cuando se consideran los principales indicadores de eficacia y eficiencia educativa, y en algunos sectores específicos de la población.

Sin embargo, se concluirá que estos avances conseguidos sobre la base de un mejoramiento general de los indicadores socioeconómicos, no logran incidir todavía, de manera estructural, en los niveles de desigualdad propios de la región.

Palabras clave: democratización – América Latina – educación secundaria – educación comparada – tendencias internacionales.

¹ Este trabajo fue presentado como ponencia en el V Congreso Internacional de Estudios Comparados en Educación, organizado por la Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación (SAECE) en la Universidad de Buenos Aires, del 24 al 26 de junio de 2015.

Avances y límites del proceso de democratización e inclusión educativa en América Latina en el siglo XXI.

El trabajo presenta un recorte del avance de la investigación “Análisis y evaluación de políticas educativas: problemas de contextualización y ‘préstamo educativo’. Experiencias argentinas en perspectiva comparada, a nivel nacional e internacional” desarrollada por el autor en la Universidad Nacional de Tres de Febrero.

Desde el inicio del presente siglo, varios países de América Latina desarrollaron acciones tendientes a fomentar la inclusión plena en la educación básica² que garantizara el derecho a la educación para toda la ciudadanía -fundamentalmente para los sectores más desfavorecidos, tradicionalmente excluidos o incorporados precariamente- incrementando la cobertura del sistema educativo, mejorando los indicadores de eficacia y eficiencia escolar, propendiendo a mejorar los resultados de aprendizaje y buscando atacar su desigualdad estructural.

El texto se propone, entonces, analizar los avances efectivos de estas políticas de democratización de la educación en la región a nivel de la educación básica, a partir de la comparación con la situación internacional –particularmente con el conjunto mundial y con los países más desarrollados-, con el objeto de establecer su capacidad de incidir estructuralmente en los históricos niveles de desigualdad que se verifican en las sociedades y sistemas educativos latinoamericanos. En términos interrogativos nos interesa saber: ¿se está democratizando la educación en América Latina? ¿Los avances realizados en la última década modifican la desigualdad estructural de la Región?

El estudio se enfoca en el nivel secundario ya que la educación primaria ha alcanzado un significativo grado de universalización y a que en la última década se ha incrementado la cantidad de años obligatorios de escolarización, incluyendo la educación media. Además, es el nivel educativo en que los países de la región han concentrado gran parte de los esfuerzos de inclusión y democratización educativa en el período reciente.

Temporalmente, se considera la primera década de este siglo porque es cuando los países latinoamericanos cambian la dirección de las políticas que venían desarrollando hasta entonces, focalizando en los objetivos mencionados y haciéndolo en sentido contrario al del resto de las regiones del mundo -en especial, de la de los países centrales-. El foco se ajusta a dicha década porque permite tener información válida y comparable para determinado período de tiempo, pero –como veremos- el decenio 2000-2010 será considerado en sentido laxo, buscando ofrecer, en la medida de lo posible, la mayor actualización posible.

² Consideraremos en este trabajo la educación básica incluyendo tanto la educación primaria como la secundaria.

Los datos estadísticos empleados en el estudio provienen de fuentes oficiales de información. En algunos casos de carácter nacional (ministerios de educación y de censos) y en otros, bases de datos internacionales (tales como UNESCO, OEI –Organización de Estados Iberoamericanos-, Banco Mundial o CEPAL) basadas –como señalé- en información oficial y pública.

Los resultados de la comparación permiten demostrar una significativa democratización de los sistemas de educación de América Latina en la última década, avanzando en la dirección de los objetivos del Programa “Educación para Todos” cuando se consideran los principales indicadores de eficacia y eficiencia educativa. Sin embargo, se concluirá que estos avances conseguidos sobre la base de un mejoramiento general de los indicadores socioeconómicos, no logran incidir todavía, de manera estructural, en los niveles de desigualdad propios de la región.

1. Contexto económico social latinoamericano en el nuevo siglo.

A esta altura es ya un lugar común señalar que América Latina es la región más desigual del mundo. Prácticamente no hay estudio regional que no se sienta en la necesidad de reconocerlo como el factor contextual más característico de la Región sin cuyo registro no podría analizarse los diversos fenómenos y dinámicas que allí tienen lugar o bien sin considerar los particulares mecanismos a través de los cuáles la desigualdad se reproduce y expresa en los distintos aspectos de lo social.

La educación –históricamente- ha reproducido en Latinoamérica el grado diferencial de acceso a los servicios sociales y a la distribución de la riqueza a través de múltiples indicadores: la cobertura que los sistemas educativos han alcanzado; el acceso, la permanencia y el logro de determinados niveles de formación por parte de grupos socioeconómicos diferentes –o según su residencia geográfica, género o etnia-; la calidad de los servicios a los que cada uno de esos grupo de población puede acceder; los niveles de repitencia y de deserción; entre los más importantes. Los cambios que se producen en esos indicadores de lo educativo, suelen tener relación –directa o indirecta- con los vaivenes económicos de cada uno de los países y con los cambios en la distribución de las mejoras/retrocesos económicos.

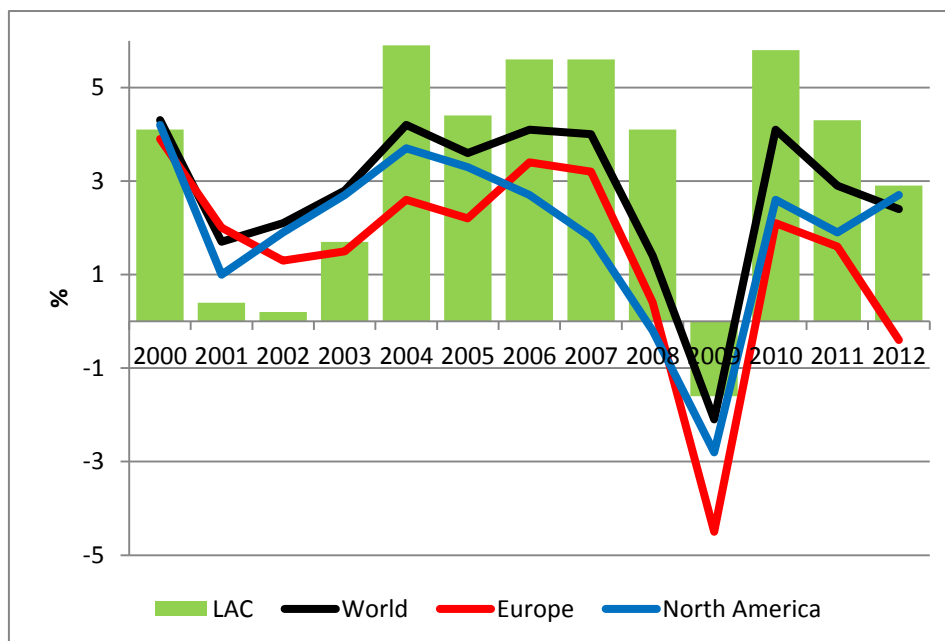
Por eso, para analizar los cambios en los niveles de inclusión y democratización educativa, resulta necesario considerar qué es lo que ha estado sucediendo en América Latina durante el período que estudiamos: ¿qué está pasando con el desarrollo económico de los países?; ¿cómo se traduce en términos de pobreza, indigencia y equidad dentro de la sociedad?; ¿cómo ha evolucionado el acceso al empleo e impactado en términos salariales?; ¿cómo han evolucionado los distintos indicadores sociales a partir de ello?

Analicemos, entonces, diversos indicadores que puedan darnos un panorama general de la Región sin previamente dejar señalado que tanto por las dimensiones geográficas del área que abordamos y como por su característica heterogeneidad, cualquier generalización invisibilizará las diferencias que contienen. Tanto entre cada uno de los países que la conforman como hacia el interior de cada uno de ellos. En cierto sentido, dado su nivel de heterogeneidad, hablar de América Latina podría pensarse como una entelequia, siendo más pertinente hablar –quizás- de “las Américas Latinas”. Sin embargo, dado el carácter general comparativo que nos proponemos, queda justificado a fin de obtener una apreciación global de los cambios que se intentan aprehender.

Desarrollo Económico y Equidad

Como lo muestra el Gráfico 1, el decenio 2000-2010 es un período de crecimiento económico ya que siempre ha tenido un valor positivo excepto para el año 2009 –debido a la grave crisis económica del conjunto mundial-. De hecho podríamos considerar el período enmarcado entre 2 crisis muy importantes: la primera, en los primeros años del siglo, y la final, en el año 2009, de alta gravedad. En el primer caso, se expresa como una inflexión que modera el crecimiento; en el segundo, como un grave quiebre en el proceso de crecimiento que, no obstante, América Latina recupera rápidamente en niveles muy superiores a los que pueden hacerlo América del Norte y Europa.

Gráfico 1 / Evolución regional del PBI 2000-2012



Fuente: Banco Mundial (2014)

La Tabla 1 nos permite una mirada desagregada sobre los casos nacionales, tanto para apreciar el incremento del PBI (medido en PPA) alcanzado como las amplias diferencias entre cada uno de ellos.

Tabla 1 / PBI, Coeficiente de Gini y porcentaje de población bajo la línea de pobreza por país. Países seleccionados de América Latina 2000-2010.

<i>País</i>	<i>Incremento PBI (PPA) 2000-2010 (en %)</i>	<i>Coeficiente de Gini</i>			<i>Población bajo línea de Pobreza (en %)</i>	
		<i>cca.2000</i>	<i>cca.2010</i>	<i>2010/2000</i>	<i>cca.2000</i>	<i>cca.2010</i>
Argentina	63,2	0.578	0.509	-12%	45,4	8,6
Bolivia	47,0	0.614	0.565	-8%	62,4	54,0
Brasil	53,6	0.639	0.576	-10%	37,5	24,9
Chile	57,2	0.564	0.524	-7%	20,2	11,5
Colombia	62,1	0.594	0.578	-3%	54,2	44,3
Costa Rica	49,7	0.488	0.492	1%	20,3	18,5
Ecuador	66,6	0.513	0.495	-4%	51,2	39,1
El Salvador	42,0	0.525	0.454	-14%	48,9	46,6
Guatemala	30,5	0.542	0.585	8%	60,2	54,8
Honduras	40,8	0.588	0.567	-4%	77,3	67,4
México	32,6	0.542	0.481	-11%	41,1	36,3
Nicaragua	23,9	0.579	0.532	-8%	69,4	61,9
Panamá	84,7	0.567	0.519	-8%	36,9	25,8
Paraguay	41,1	0.558	0.533	-4%	59,7	54,8
Perú	79,7	0.525	0.458	-13%	54,7	31,3
Rep. Dominicana	63,4	0.537	0.554	3%	47,1	41,4
Uruguay	71,4	0.455	0.422	-7%	15,4	8,6
Venezuela	37,4	0.500	0.394	-21%	48,6	27,8
América Latina		0.547	0.507	-7%	61,0	39,5

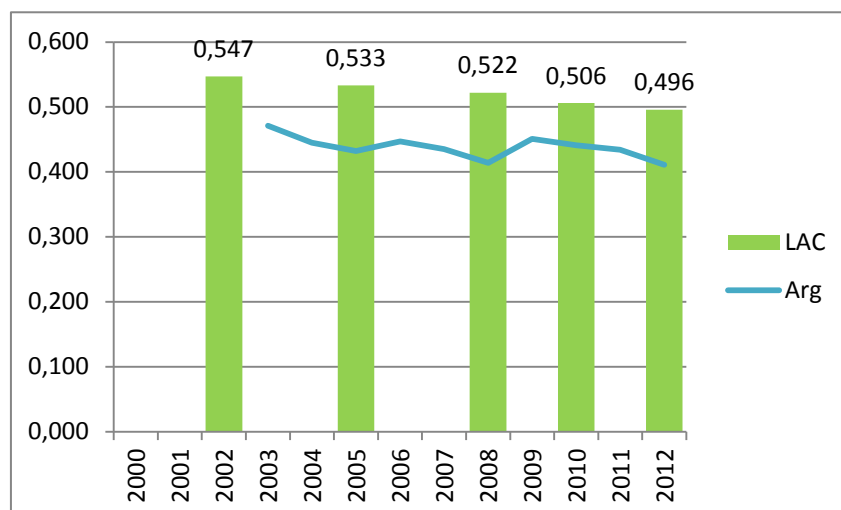
Fuente: FMI (PBI) – CEPAL (Gini y Pobreza)

La misma tabla nos muestra el modo en que ese crecimiento general experimentado logra distribuirse dentro de los países hacia toda la sociedad. Si bien existen diversos indicadores que miden el nivel de distribución de la riqueza, considerando el más ampliamente difundido –el Coeficiente de Gini³–, observamos que -excepto para el caso de Costa Rica, Guatemala y República Dominicana- todos los países disminuyeron su nivel de desigualdad. Un logro producido en el marco de un crecimiento poblacional del 13,2%: la Región pasó de 500 a 565 millones de habitantes entre el principio y el final de la década. Rompiendo, incluso, la tendencia hacia mayores niveles de desigualdad generados en la década de los '90, como lo muestra el Gráfico 3.

En particular, Argentina ha mantenido niveles de desigualdad más bajos que los del promedio regional en el período (Gráfico 2). Además, mientras que el conjunto regional disminuyó un 7% la desigualdad, Argentina logró reducirla un 12%.

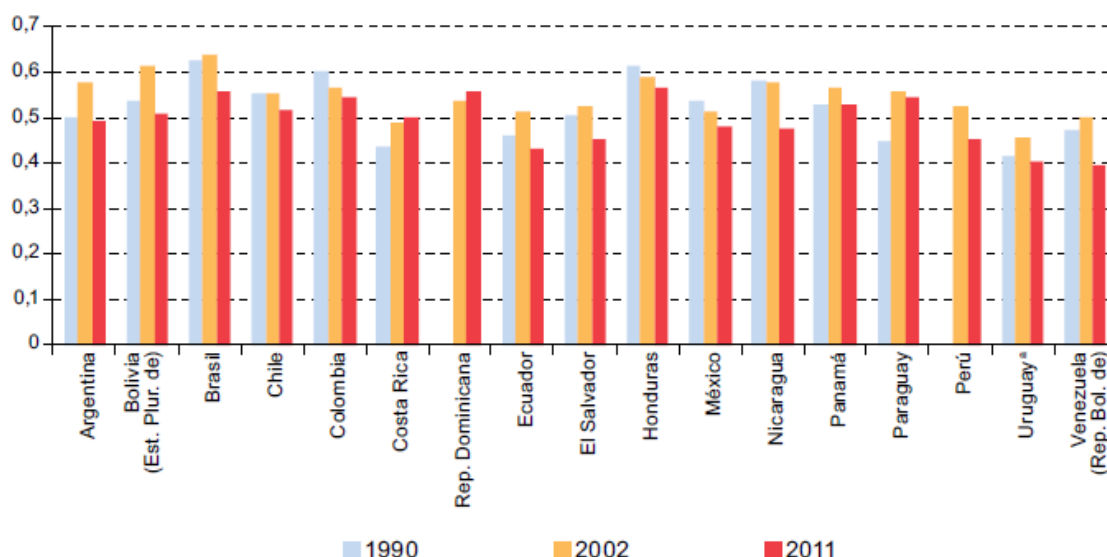
³ El *coeficiente de Gini* es una medida de la desigualdad utilizada para medir la desigualdad en los ingresos y en la riqueza dentro de un país. Es un número entre 0 y 1, donde 0 se corresponde con la plena igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y donde el valor 1 se corresponde con la desigualdad absoluta (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).

Gráfico 2 / Evolución del Coeficiente de Gini en Argentina y América Latina, 2000-2012



Fuente: CEPAL (2014)

Gráfico 3 / Evolución del Coeficiente de Gini en países latinoamericanos, en 1990, 2002 y 2011.



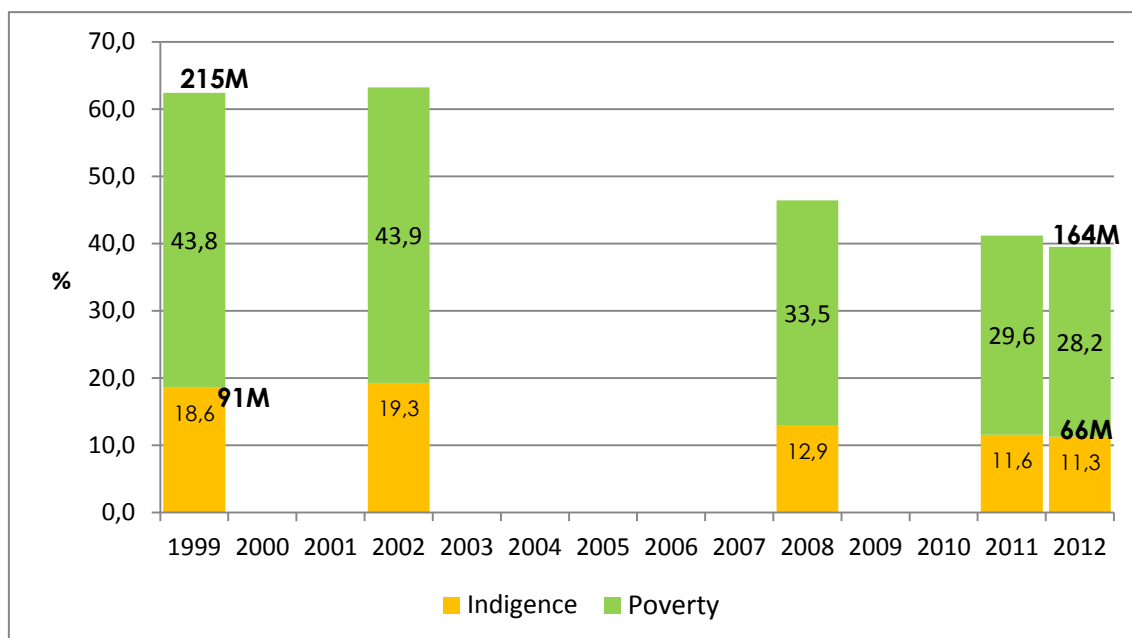
Fuente: CEPAL (2014)

Ahora bien, el coeficiente de Gini no es útil para medir el bienestar de una sociedad, para determinar la forma en que está concentrado el ingreso ni para indicar los cambios en las condiciones de vida en un país. Es por ello que surge la interrogación respecto de otra cuestión derivada y no menos estructural que caracteriza la región: los niveles de pobreza e indigencia.

El Gráfico 4 muestra que la población indigente se redujo un 27% en el período, pasando de 91 a 66 millones de personas en esa condición. En tanto que la población que vive bajo la línea de pobreza, disminuyó un 23%, pasando de un colectivo de 215 millones de personas a 165 en el final del período. Es decir que, aún cuando se ha logrado que 51 millones de personas salieran de la pobreza y 25 millones de la indigencia, casi el 40% de la población latinoamericana es

pobre y alrededor del 10% es indigente, afectando a un total de 164 millones de personas. En otras palabras, el logro es altamente significativo pero no logra romper con una estructura de base todavía fuertemente injusta y pauperizada.

Gráfico 4 / Evolución del nivel de pobreza e indigencia en América Latina, 1999 a 2012.



Fuente: CEPAL (2014)

(In)equidad social

Una mirada a indicadores de alto impacto social permitirá complementar la perspectiva que hemos desarrollado hasta aquí. Así, echar un vistazo a la dinámica del empleo y de los salarios ofrecerá una explicación acerca del modo en que ha podido promoverse a significativos volúmenes de población.

Como se observa en el Gráfico 5, la tasa de desempleo disminuye para el conjunto de Latinoamérica en todo el período con una leve desmejoría en el año 2009 a partir de la brusca retracción económica producida ese año, pero que rápidamente retoma su curva descendente. En definitiva, el desempleo logra reducirse alrededor del 40% (ver Tabla 2).

Pero no es sólo el nivel de empleo, otros indicadores avanzan en la misma dirección: tanto la Tasa Bruta de Actividad (proporción de población empleada de un país) como la Tasa Bruta de Participación (que relaciona la población económicamente activa y el conjunto de la población), y la Tasa de Asalariados, presentan evoluciones socialmente favorables y concurrentes con los previamente considerados para analizar el desarrollo económico y la distribución de la riqueza.

Completando el cuadro, puede afirmarse no sólo que hay una mayor proporción de la población empleada y asalariada sino que –como lo expresa la Tabla 2- los ingresos percibidos por los

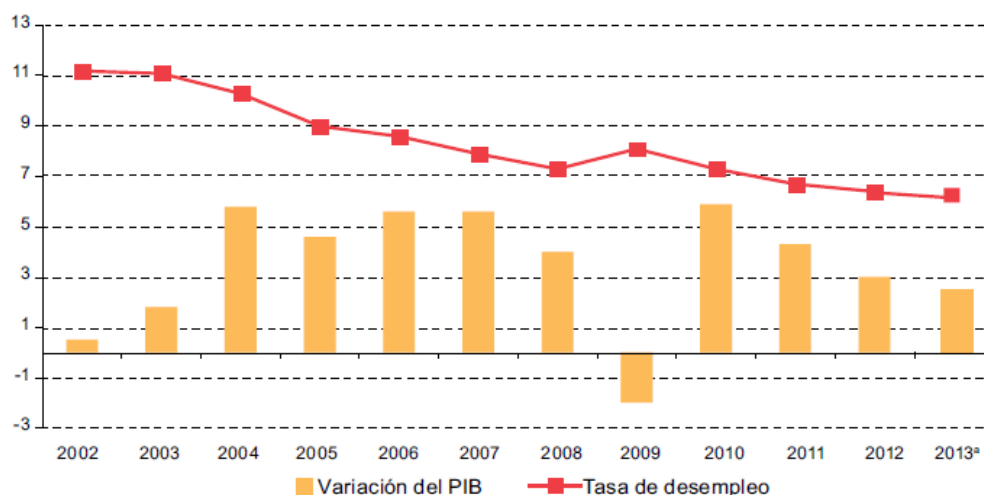
trabajadores ha crecido significativamente cuando se lo compara con el inicio de la etapa: el salario real y el mínimo aumentan 2,5 y 2,7 veces, respectivamente.

Tabla 2 / Indicadores seleccionados de actividad e ingreso, de América Latina en 2002 y 2011.

Indicador	2002	2011
Tasa de Desempleo	11,2	6,7
Tasa Bruta de Participación	65,1	66,0
Tasa Bruta de Actividad	57,8	61,6
Tasa de Asalariados	65,8	69,0
Índice de Salario Real (b=1991)	11,2	27,6
Índice de Salario Mínimo	22,3	59,6

Fuente: CEPAL (2014)

Gráfico 5 / Evolución del nivel de pobreza e indigencia en América Latina, 1999 a 2012.



Fuente: CEPAL (2014)

El empleo y la mejora salarial no han sido las únicas herramientas a través de las cuales los gobiernos latinoamericanos lograron mejorar la condición social de la población. En muchos países se implementaron subsidios universales que a través de transferencias directas a las familias, elevaron el piso general de ingresos, llegando a constituir una porción importante de los mismos cuanto menor es el nivel familiar de ingresos. Ejemplos de ello son la *Asignación Universal por Hijo* (AUH) en Argentina, el *Plan Bolsa Familia* en Brasil, el Programa *Oportunidades* de México, *Juntos* de Perú o *Chile Solidario*, en Chile. Incluso, se han complementado con otros de tipo focalizado reforzando su impacto en términos de acceso a servicios -particularmente de educación y salud- y de mejora social.

Otros indicadores y síntesis

La consideración de otros indicadores de diversos sectores de lo social –mortalidad, salud, género, protección infantil, infraestructura, acceso a servicios básicos, etc.- muestran fenómenos análogos a los observados anteriormente, también en dirección a la mejora.

En síntesis, puede observarse que durante la década inicial del siglo todos los países de América Latina experimentaron un crecimiento económico significativo y sostenido a pesar de la crisis del año 2009 cuyo impacto se hizo sentir en todo el planeta. En muchos de ellos, este desarrollo fue acompañado de mejoras en la distribución del ingreso y de la reducción de la población bajo la línea de pobreza gracias a la implementación de medidas que favorecieron la creación de empleo, la mejora salarial y un piso más elevado de ingresos a través transferencias directas a las familias.

No obstante, el nivel de pobreza regional continúa siendo alarmante y requiere el sostenimiento de esta senda iniciada en el siglo, a lo largo del tiempo. En términos comparados, el proceso latinoamericano diverge del que están atravesando otras regiones del mundo, particularmente las más desarrolladas como América del Norte y Europa.

2. Proceso de democratización e inclusión educativa en América Latina en el nuevo siglo.

En este apartado presentaremos la evolución de indicadores educativos en América Latina y su comparación internacional, buscando responder el interrogante que orienta el trabajo: ¿se está democratizando la educación en América Latina?

Para ello, elegimos considerar una serie de indicadores de carácter global que se orienten también al nivel secundario de educación. El Programa “Educación para Todos” (EPT), coordinado por la UNESCO, es un compromiso mundial para dar educación básica de calidad a todos los niños, jóvenes y adultos. En el Foro Mundial sobre la Educación realizado en Dakar, en el año 2000, los gobiernos definieron seis objetivos a ser alcanzados en 2015. Cada uno de ellos está desagregado en una serie de indicadores que permiten considerar su evolución y alcance en cada país.

En la Tabla 3 presentamos una serie de indicadores seleccionados en los que remarcamos los correspondientes -directa e indirectamente- a la educación secundaria. También se incluyen otros vinculados con otros niveles educativos pero que permitirán apreciar cómo la tendencia que se verifica para ellos, es análoga a la que analizaremos para el nivel medio de enseñanza.

Tabla 3 / Programa EPT (indicadores seleccionados) y gasto. 1999 y 2011.

Obj EPT	Indicadores	América Latina		Mundo	Am. Norte Europa
		1999	2011	2011	2011
1	Tasa Bruta de Educación Preescolar (%)	55	75	50	85
2	Tasa Neta de Escolarización Primaria (%)	95	96	91	98
	Tasa de finalización de la Escuela Primaria (%)	78	86	75	94
3	Tasa Bruta de Escolarización Secundaria (%)	81	91	71	103
4	Tasa de Alfabetización de Adultos (%)	86	92	84	S/D
	Tasa de Alfabetización de Jóvenes (%)	93	98	89	S/D
5	Índice de Paridad de Género (primaria)	0,97	0,97	0,97	0,99
	Índice de Paridad de Género (secundaria)	1,07	1,07	0,97	1,0
6	Ratio de estudiantes por docente (Preescolar)	21	18	21	14
	Ratio de estudiantes por docente (Primaria)	26	21	24	14
	Ratio de estudiantes por docente (Secundaria)	17	16	17	12
-	Gasto Público (PBI %)	14,7	18,1	14,4	12,5
	Gasto Público en Educación (PBI %)	4,3	4,8	4,8	6

Fuente: Poggi (2014)

Una primera mirada, comparativa entre el inicio y el final de la “década”, muestra que los países latinoamericanos mejoraron todos sus indicadores; algunos de manera significativa; ubicándose –en 2011- en una posición relativa superior que el promedio global, aunque por debajo de los guarismos del conjunto de países más desarrollados.

La *Tasa Bruta de Escolarización Secundaria* (TBES) del conjunto latinoamericano (el porcentaje de personas escolarizadas en el nivel secundario respecto del total de la población en edad de asistir al mismo), creció un 12%, pasando del 81% al 91% y quedando 20 puntos por sobre la media mundial. Comparativamente, América Latina mejoró su TBES en la década 2,25 veces más que lo que pudo hacerlo Europa o los países de la OCDE y 3,2 veces más que América del Norte (Tabla 4). Indica una fuerte mejora en sí misma ya que una proporción mayor de población se encuentra cursando el nivel educativo, pero –a la vez-, deja a la vista que “la parte vacía del vaso” es aún importante.

Tabla 4 / Evolución de la Tasa Bruta de Escolarización Secundaria, según región, entre 2000 y 2010.

	2000	2010	2010/2000
Europa	101,0	105,2	4,1
América Latina	82,7	90,1	9,0
América del Norte	93,9	96,5	2,8
OCDE	95,0	98,7	4,0

Fuente: Poggi (2014)

Si desagregamos el análisis en función de variables como la edad y el área geográfica de residencia (Tabla 5) o el nivel socioeconómico (Tabla 6), observamos que la ampliación de la cobertura del nivel secundario en el conjunto de la región, impacta:

- No sólo a los jóvenes en edad de cursarlo (15 a 17 años) sino también –incluso con mayor fuerza- en sectores que ya deberían haberlo finalizado (18 a 24 años), dando cuenta de estrategias de terminalidad educativa por parte de los países.
- Más fuertemente en el sector geográfico rural con efectos entre 3 y 3,5 veces superiores a la de la población residente en zonas urbanas.
- Principalmente en los sectores socioeconómicos medios y altos (Tabla 6 y Gráfico 6) antes que los más bajos.

Tabla 5 / TBES por grupos de edad y área geográfica según grupos de edad, en 2010 y 2010.

	15-17 años			18-24 años		
	2000	2010	2010/2000	2000	2010	2010/2000
Total	69,4	75,4	9%	28,0	31,0	11%
Urbano	75,5	79,9	6%	31,8	34,2	8%
Rural	51,9	63,0	21%	14,6	18,0	23%

Fuente: Poggi (2014)

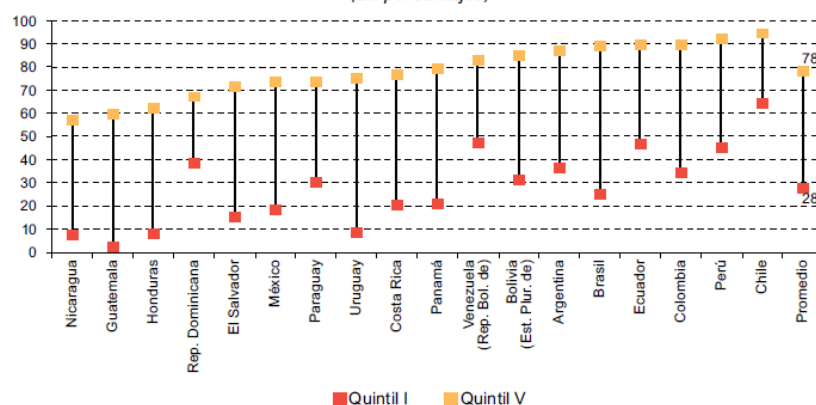
Tabla 6 / Porcentaje de población de América Latina de más de 20 años que terminó el secundario según Nivel Socioeducativo (NSE), en 2010 y 2010.

	2000	2010	2010-2000	2010/2000
NSE Bajo	43,9	48,5	4,6	3,6%
NSE Medio	49,7	64,5	14,8	13,8%
NSE Alto	68,7	77,7	9,0	8,0%

Fuente: Poggi (2014)

Gráfico 6 / Porcentaje de población de América Latina de más de 20 años que terminó el secundario según países y quintiles de ingreso. 2010.

América Latina (18 países): población de 20 a 24 años que concluyó la enseñanza secundaria alta, según quintil de ingreso, alrededor de 2010^a
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL (2014)

Estos datos son consistentes con hallazgos previos (UNESCO, 2009; Poggi, 2010 y 2014; Perez Centeno y Leal, 2011) que relacionan también las crecientes tasa de escolarización secundaria con los esfuerzos por parte de los gobiernos de la región por garantizar el cumplimiento de las

mayores exigencias de obligatoriedad establecidas sobre el final del siglo XX y principios de éste. Un hecho que se evidencia aun cuando la intensidad de la mejora en la cobertura va decayendo a medida que se consolidan los avances, lo que expresa la dificultad de los sistemas educativos por mejorar en la medida que avanzan en la universalización.

Complementariamente, Perez Centeno y Leal (2011) en un estudio sobre los casos de Argentina, Brasil y Chile, han señalado un incremento en la cantidad de horas de cursado escolar anual en el nivel de la educación básica –primaria y secundaria-, tanto por la vía del aumento de los años de obligatoriedad y de mayores niveles de acceso y permanencia como también por la vía de la extensión de la jornada escolar y de la ampliación de los días de clase anuales. Un hecho político educativo que también se ha producido en otros países de la región no considerados por los autores. De hecho los gobiernos de la región acordaron en el marco del Programa “Metas Educativas 2021” la ampliación del tiempo de escolarización primaria que presiona por el incremento en el nivel secundario, en el que diversos países vienen trabajando (Veleda, 2013).

En este punto particular debe señalarse que no existe evidencia que correlacione la cantidad de horas de clase con el rendimiento de los estudiantes. Sin embargo, las diferencias entre América Latina y el promedio internacional son importantes en detrimento de nuestra región, por lo que un incremento en las horas anuales de escolarización expresan un movimiento positivo. Por otra parte, Perez Centeno y Leal (2011) han encontrado que el incremento de la obligatoriedad escolar ha jugado positivamente en términos de democratización educativa ya que se ha verificado que las mejoras más importantes -en términos de cobertura y resultados- se dieron en los países que más la aumentaron. Lo que, indirectamente, se vincula con la mejora del “clima educativo⁴”, el que

ha resultado un analizador significativo permitiendo un claro registro de las desigualdades y de las posibilidades –más bien de las limitaciones- futuras para avanzar hacia mayores niveles de igualdad ya que el sistema tiende a reproducir el beneficio: la población accede a los niveles superiores del sistema en mayor proporción, cuanto mayor capital educativo posea el hogar en el que vive (Perez Centeno y Leal, 2011, p.19).

El *Índice de Paridad de Género* (IPG, mide la brecha entre hombres y mujeres en el acceso a la educación) de la tasa bruta de matrícula secundaria expresa para América Latina una desigualdad en favor de las mujeres, a diferencia de la media mundial que es favorable a los varones (0,97) y a los países desarrollados que es neutra (1,0). Esta situación atiende uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el tercero, exige alcanzar la paridad entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para 2005, y a todos los niveles para 2015. Los datos muestran que el objetivo se ha cumplido para el nivel secundario.

⁴ “Clima Educativo” es un concepto que se define por el promedio de años de estudio alcanzados por el conjunto de las personas de 25 y más años que residen en un hogar. Se lo categoriza en bajo (menos de 6 años), medio (de 6 a 12 años) y alto (superior a 12 años).

En términos de *etnia*, particularmente en la consideración de grupos originarios y población afrodescendiente, la información disponible para el conjunto regional es escasa y asistemática. Sin embargo, “*distintos informes señalan avances en la equidad, en relación con el acceso a la educación por grupo étnico y especialmente cuando se analizan tendencias de mediano y largo plazo*” (Poggi, 2014, p.40).

La proporción de alumnos por docente ha disminuido, asumiéndose positivamente ya que el valor expresa la relación de estudiantes matriculados y el número de profesores que hay en ese mismo nivel. La baja del valor de la ratio expresa que –en promedio– los docentes deben atender una cantidad menor de estudiantes simultáneamente y, por lo tanto, podrían ofrecer un tratamiento pedagógico más personalizado. Como hemos considerado a nivel general, Latinoamérica posee valores mejores que el conjunto mundial pero inferiores que los de los países de mayor desarrollo.

A nivel de la inversión, la Tabla 3 nos permite observar que el esfuerzo público general ha crecido superando los promedios mundiales e incluso al que realizan los países europeos y norteamericanos. Sin embargo, cuando el gasto se refiere exclusivamente a Educación, la mejora no alcanza el nivel de inversión de los países centrales; como hemos adelantado, las diferencias entre países requieren de adecuar esta afirmación caso por caso.

Este aumento de la inversión educativa como proporción del PBI es simultáneo al incremento nominal del PBI regional –analizado en el apartado anterior–. Así, se disponibiliza una importante cantidad de nuevos recursos para atender, por ejemplo, la ampliación de la cobertura de los sistemas educativos, el aumento de los salarios o una mejor proporción alumno-docente.

3. Resultados de Aprendizaje

A nivel regional, el único estudio específico sistemático, internacional y comparado, para el nivel secundario, es el que la OCDE aplica a alumnos de 15 años sobre lenguaje, matemática y ciencias a través del Programa PISA (Programme for International Student Assessment) que se ha desarrollado desde el año 2000 cada 3 años, por lo que se ha desarrollado en 5 oportunidades. Los países latinoamericanos no participaron masiva ni sistemáticamente de esta evaluación aunque lo han hecho de manera creciente. La Tabla 7 sistematiza los resultados globales y por asignatura obtenidos, en cada uno de los operativos:

Tabla 7 / Puntajes PISA en países de América Latina globales y según disciplina.

Global					
	2000	2003	2006	2009	2012
Argentina	401	-	382	396	397
Brasil	368	384	384	401	402
Chile	403	-	430	439	436
Colombia	-	-	381	399	373
Costa Rica	-	-	-	427	426
México	410	397	409	420	417
Panamá	-	-	-	369	-
Perú	-	-	-	368	375
Uruguay	-	431	423	427	412

Lectura					
	2000	2003	2006	2009	2012
Argentina	418	-	374	398	396
Brasil	396	403	393	412	410
Chile	409	-	442	449	441
Colombia	-	-	385	413	403
Costa Rica	-	-	-	443	441
México	422	400	410	425	424
Panamá	-	-	-	371	-
Perú	-	-	-	370	384
Uruguay	-	434	413	426	411

Ciencias					
	2000	2003	2006	2009	2012
Argentina	396	-	391	401	406
Brasil	375	393	390	405	405
Chile	415	-	438	447	445
Colombia	-	-	388	402	339
Costa Rica	-	-	-	430	429
México	422	405	410	416	415
Panamá	-	-	-	376	-
Perú	-	-	-	369	373
Uruguay	-	438	428	427	416

Matemática					
	2000	2003	2006	2009	2012
Argentina	388	-	381	388	388
Brasil	334	356	370	386	391
Chile	384	-	411	421	423
Colombia	-	-	370	381	376
Costa Rica	-	-	-	409	407
México	387	385	406	419	413
Panamá	-	-	-	360	-
Perú	-	-	-	365	368
Uruguay	-	422	427	427	409

Fuente: Programa PISA/OCDE

Los resultados en la evaluación para los países latinoamericanos tienen una significativa distancia con respecto a los resultados obtenidos por los países de la OCDE e incluso con otros iberoamericanos, siendo –comparativamente- muy bajos, en todas las disciplinas evaluadas por el Programa.

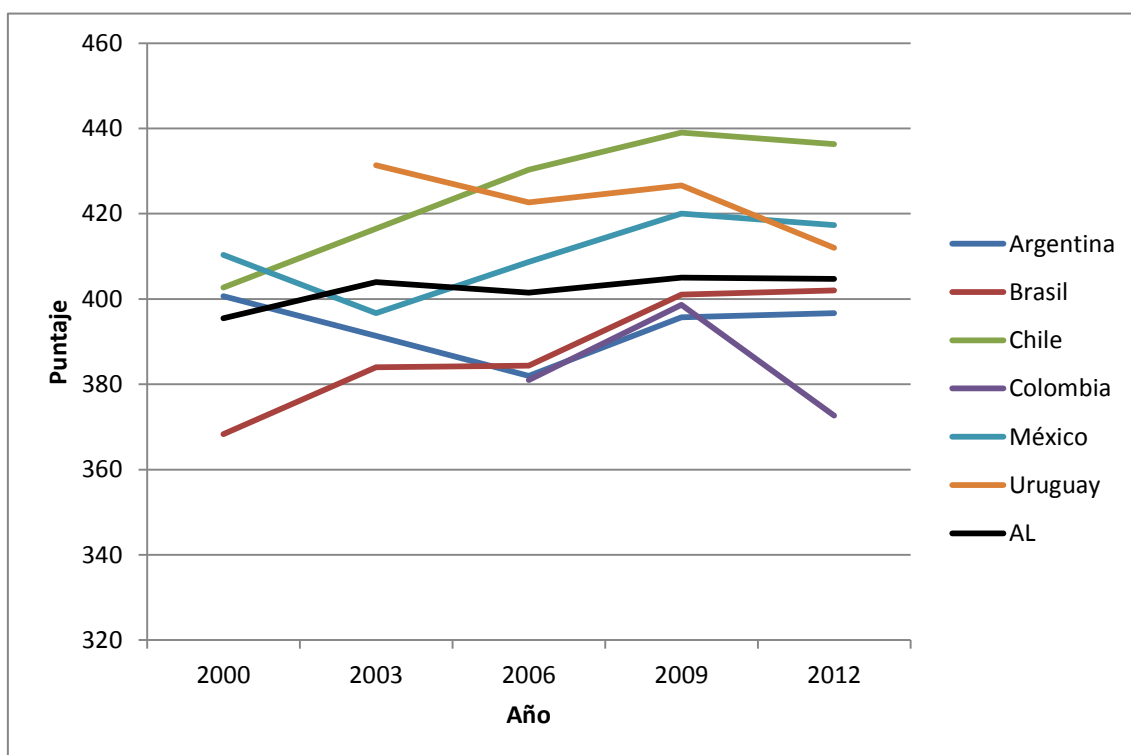
Un análisis más pormenorizado incluyendo diversas variables que PISA mide, permite sostener que expresan una fuerte desigualdad en función del nivel socioeconómico de los estudiantes y una escolarización que se ha denominado “de baja intensidad” (Kessler, 2002; Terigi 2009 y 2013): procesos pedagógicos con bajo impacto educativo en un contexto precario de escolarización y fuerte segmentación educativa. En este aspecto, es característica de los países latinoamericanos la fuerte concentración de los estudiantes en los grupos de más bajo rendimiento (nivel 1 y 2) en la prueba.

Sin embargo, no puede sostenerse -como frecuentemente se hace- que “la calidad educativa en la región se deteriora”. En primer lugar porque no debería asociarse directamente los resultados de aprendizaje con la calidad educativa ni éstos sirven para evaluar un sistema educativo –como el Programa PISA pretende-. En segunda instancia porque los resultados de aprendizaje no se han deteriorado (Gráfico 7) para el conjunto regional, sino que se han mantenido (incluso con

una leve mejora, aunque no significativa); como venimos destacando, cada país expresa, no obstante, una realidad singular que debe considerarse. Y, por último, el hecho de haber mantenido los resultados de inicio de la década en un contexto de fuerte ampliación de la cobertura con integración de nuevos sectores de la población durante dicho período en simultáneo con una de las principales crisis económicas de la región, obliga a ampliar la perspectiva de análisis.

Si el promedio de escolaridad aumenta y el promedio de los resultados de los exámenes no disminuye en un nivel de enseñanza que se está expandiendo rápidamente, los responsables de formular las políticas pueden entonces asumir que las escuelas están incrementando su eficacia. Dicho nivel ha absorbido estudiantes con menor capital cultural y ha hecho que el nuevo grupo de estudiantes alcance niveles de aprovechamiento similares a los de grupos anteriores (Carnoy, 2002, p. 20).

Gráfico 7 / Puntajes globales en PISA en países seleccionados⁵ de América Latina.



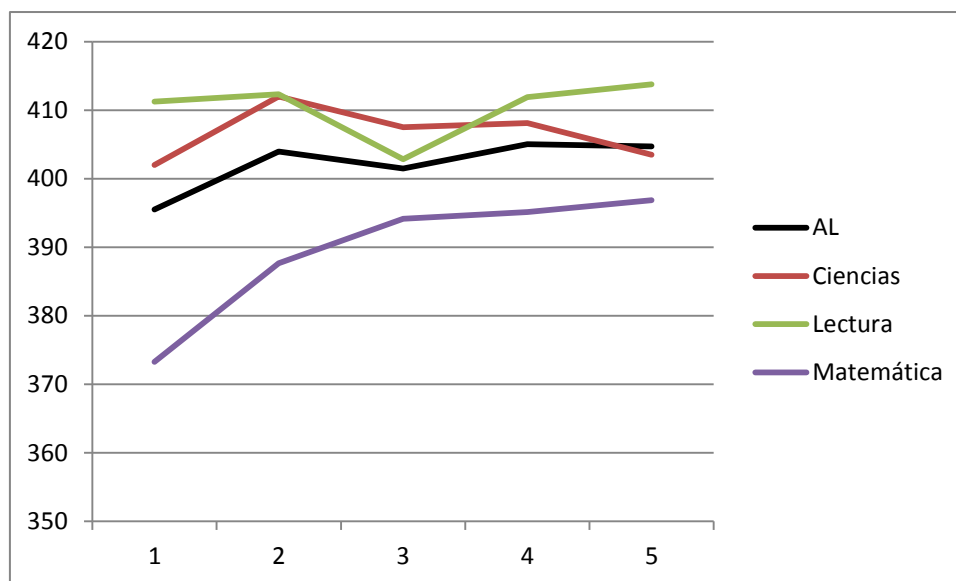
Fuente: Programa PISA/OCDE

Nota: los puntajes de Argentina y Chile en 2003 (no participaron) expresan la tendencia lineal entre 2000 y 2006.

El análisis discriminado por disciplina (Gráfico 8), registra sus propios matices y sesgos en comparación con las otras: los resultados de Lectura y Ciencias tienden a mantenerse a lo largo de las evaluaciones, lo hacen con curvas diferentes; en tanto que el rendimiento en Matemática crece sostenidamente.

⁵ Se incluyen los países que más sistemáticamente han participado a lo largo de todas las evaluaciones.

Gráfico 8 / Puntajes en PISA en países seleccionados de América Latina según disciplina.



Fuente: Programa PISA/OCDE

4. Límites del proceso de democratización e inclusión

El desarrollo realizado nos permite ver los importantes avances que la región ha realizado en este siglo, en términos de su desarrollo económico y su distribución sobre el conjunto social, rompiendo la lógica de las décadas precedentes. Ha crecido el producto bruto de manera permanente y ha sorteado rápidamente las crisis que se produjeron, creciendo a un ritmo superior que el conjunto mundial y, amortiguando, el impulso a la baja de la actividad económica producida en los países más desarrollados y que conducen la economía global. Ese crecimiento general se ha distribuido a nivel social sobre la base de la recuperación del empleo y del salario real que ha crecido, junto a una política estatal de elevación del piso de ingresos a través de políticas universales y focalizadas que generen mayores niveles de participación económica y consumo en crecientes sectores de la población. Ejemplo central de ello es la reconfiguración de la clase media en la zona. Esta mejora económica ha impactado también en distintas esferas de lo social, particularmente a nivel educativo, como consideramos en el segundo apartado. Así se ha ampliado muy significativamente la cobertura en los distintos niveles educativos pero particularmente en el nivel secundario y se han mejorado prácticamente todos los indicadores educativos clásicos que se utilizan tradicionalmente para monitorear la evolución de los sistemas escolares. Esto, sin producir un deterioro de los resultados de aprendizaje, aun cuando concurrentemente la región debió convivir con (y atender) los efectos sociales de la grave crisis económica de principio de siglo.

Aun con este reconocimiento, no se debe dejar de registrar que todavía la región mantiene una importante proporción de su población en condiciones de pobreza e indigencia, fuera del mercado laboral o en condiciones precarias de trabajo y marginadas de servicios sociales básicos, incluyendo la educación.

Incluso para quienes logran acceder, todavía persisten significativas brechas entre los países y dentro de ellos, entre estudiantes pertenecientes a diferentes niveles socio-económicos, áreas geográficas o que pertenecen a determinados grupos o sectores sociales.

Para avanzar hacia mayores niveles de democratización educativa, el incremento en los niveles de inclusión –cobertura- que muestran los sistemas educativos de los países de América Latina requiere extenderse no sólo respecto del acceso al servicio escolar, a la permanencia en el mismo y –muy especialmente- a la finalización de los estudios y a la equiparación de logros de aprendizaje, sino también afectar las causas que originan la exclusión o las diferencias entre estudiantes. Como señalamos, la democratización requiere la superación de procesos pedagógicos, formatos institucionales y segmentos educativos que generan escolarización de baja intensidad”.

Coincidimos entonces con trabajo previos en los que se vislumbraba que “el mejoramiento de los aprendizajes, de la igualdad de acceso y permanencia en los sistemas escolares, son los principales factores explicativos de la mejora en la calidad educativa (Perez Centeno y Leal, 2011, p.20). Como han señalado Tedesco y Tenti Fanfani (2001) en Latinoamérica no deberíamos limitar el concepto de calidad educativa a la evaluación de resultados ni la formación de contenidos, sino enfatizar la necesidad de lograr niveles adecuados de equidad que garanticen el carácter sostenido del proceso de desarrollo educativo y social.

Parece, entonces, indispensable, como condición para la democratización de la educación, hacer sostenible el camino y nivel de desarrollo que la región está llevando a cabo, a lo largo del tiempo. Será condición *sine qua non* para continuar avanzando en la deconstrucción de los importantes niveles de desigualdad que aún hoy se mantienen.

Referencias Bibliográfica

CARNOY, M. (2002). ¿Están funcionando las reformas educativas en Latinoamérica? Nuevas Perspectivas. Washington: BID.

CEPAL (2014). Pactos para la Igualdad. Hacia un futuro sostenible. Santiago: ONU.

KESSLER, G. (2002). La experiencia educativa fragmentada. Estudiantes y docentes en la escuela media en Buenos Aires. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.

- PEREZ CENTENO, C. y LEAL, M. (2011). ¿Han funcionado las reformas educativas en América Latina? Los casos de Argentina, Brasil y Chile. En: Educational Policies Analysis Archives, vol. 19, nro. 36. Arizona State University. Revista electrónica con referato. ISSN 1068-2341. <http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/950>
- POGGI, M. (2010). Radiografía de la educación en América Latina. Desafíos para las políticas educativas. En: Pensamiento Iberoamericano, n° 7 (Presente y futuro de la educación iberoamericana), pp. 3-25. Madrid: AECID-Fund. Carolina.
- POGGI, M. (2014) La educación en América Latina: logros y desafíos pendientes: documento básico. Buenos Aires: Santillana.
- SITEAL (2013). Desarrollo de América Latina 2000-2010. Resumen estadístico comentado. Buenos Aires: OEI-IIPE/UNESCO.
- TEDESCO, J.C. y TENTI FANFANI, E. (2004). La reforma educativa en la Argentina. Semejanzas y particularidades. En: Las reformas educativas en la década de 1990. Un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay. Buenos Aires: BID-Ministerios de Educación de Argentina, Uruguay y Chile-Universidad de Stanford.
- TERIGI, F. (2013) La inclusión como problema de las políticas educativas. Seminario Internacional 2013: Educación y políticas sociales. Sinergias para la inclusión. Buenos Aires: IIPE-UNESCO Buenos Aires.
- TERIGI, F. (coord.) (2009). Segmentación urbana y educación en América Latina. El reto de la inclusión escolar. Madrid: Fundación Iberoamericana para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- UNESCO (2009). EFA Global Monitoring Report 2010. Reaching the marginalized. París: UNESCO.
- UNESCO (2014). Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2013/14. Enseñanza y Aprendizaje. Lograr la calidad para todos. Paris: UNESCO.
- VELEDA, C. (2013) Nuevos tiempos para la educación primaria: lecciones sobre la extensión de la jornada escolar. Buenos Aires: Fundación CIPPEC-Unicef Argentina.