

AVANCES Y PENDIENTES EN LA CONCRECIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN LATINOAMERICA

Pablo García¹

Resumen: Este artículo parte de problematizar la exclusión educativa en Latinoamérica. Si bien el Derecho a la Educación se ha instalado en la agenda de los países de la región y se ha transformado también en una de las metas de la política educativa desde inicio del tercer milenio, en Latinoamérica todavía existen múltiples excluidos. Se presentan una síntesis de legislación vigente en un grupo de países de la región y se presentan las características que asume en ellos la desigualdad social y educativa. Este artículo se basó en la lectura y sistematización de legislación educativa vigente y análisis de información estadística de Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay.

Palabras Claves: Derecho a la Educación - Política Educativa - Exclusión - Latinoamérica.

Progress and pending in the concretion of the right to education in Latin American

Abstract: This article starts from problematizing educational exclusion in Latin America. Although the Right to Education has been installed on the agenda of the countries of the region and has also become one of the goals of education policy since the beginning of the third millennium, in Latin America there are still many excluded. A synthesis of current legislation is presented in a group of countries in the region and the characteristics that social and educational inequality assumes in them are presented. This article was based on the reading and systematization of current educational legislation and analysis of statistical information from Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Paraguay, Peru and Uruguay.

Keywords: Right of Education - Educational Policies - Exclusion - Latin America

Avanços e pendências na concretização do direito à educação na América Latina

¹ Universidad Nacional de Tres Febrero. (pgarcia@untref.edu.ar)

Resumo: Este artigo parte da problematização da exclusão educacional na América Latina. Embora o Direito à Educação esteja instalado na agenda dos países da região e também se tenha tornado um dos objetivos da política educacional desde o início do terceiro milênio, na América Latina ainda há muitos excluídos. Uma síntese da legislação atual é apresentada em um grupo de países da região e são apresentadas as características que a desigualdade social e educacional nelas assume. Este artigo baseou-se na leitura e sistematização da legislação educacional atual e na análise de informações estatísticas da Argentina, Bolívia, Chile, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai.

Palavras chave: Direito à Educação - Política Educativa - Exclusão - América Latina

INTRODUCCIÓN

Este artículo forma parte una actualización de la investigación realizada en el marco de la Tesis Doctoral titulada "El Derecho a la Educación en sociedades desiguales: un viaje por las escuelas secundarias de Latinoamérica. Estudio cualitativo sobre las estrategias implementadas en el nivel medio para la superación de la exclusión social y educativa" presentada por el autor en el marco del Programa Interuniversitario de Doctorado en Educación en el que participan la Universidad Nacional de Tres de Febrero, la Universidad Nacional de San Martín y la Universidad Nacional de Lanús. La situación problemática a partir de la cual se organizó la investigación fue la exclusión educativa. Si bien el Derecho a la Educación se ha instalado como tema en la agenda de la mayor parte de los países y se ha transformado también en una de las metas por excelencia a lograr en el inicio del tercer milenio, resulta necesario reconocer que en Latinoamérica todavía es una realidad que se presenta disociada entre el cumplimiento formal y el efectivo (Sverdlick, 2010).

En el siguiente artículo se describen y analizan algunos rasgos de la situación social y educativa de la región. En primer lugar se presentan una breve síntesis de la conformación contemporánea de sus sistemas educativos (en particular, de los países considerados en el trabajo de campo). Para ello se aborda una presentación de la legislación vigente que ordena cada sistema educativo, con un especial énfasis en las políticas de inclusión educativa. En segundo lugar, se presentan algunos rasgos de las características que asume la desigualdad social en la región para luego pasar a describir la cuestión de la desigualdad educativa. Por ello, en términos metodológicos este artículo se basó en la lectura y sistematización de la legislación educativa vigente en la región y en la recopilación y análisis de información estadística que permite dar cuenta de algunas tendencias en relación a la concreción del derecho a la educación en

siete países de la región: Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay.



LAS LEYES EDUCATIVAS EN LA REGIÓN

Desde el mismo comienzo del proceso de gestación y constitución de las nuevas repúblicas latinoamericanas, tras las luchas por la independencia en los albores del siglo XIX, fue explícito el propósito y el esfuerzo por desarrollar sistemas de educativos a cargo de los Estados Nacionales nacientes en la región. La educación pública cumplió en Latinoamérica un papel civilizador para la construcción de ciudadanos con una doble intencionalidad: combatir la “barbarie” y contribuir al progreso de las sociedades (PUIGGRÓS, 2003).

El mandato originario civilizatorio de los sistemas educativos encontró obstáculos en tanto se desarrolló en medio de profundas desigualdades económicas y sociales. Con matices de acuerdo a cada caso particular, en términos generales, puede afirmarse que en cada país de la región el modelo que se impuso fue el del “sistema de instrucción pública centralizado y estatal” que tuvo como características distintivas la hegemonía del Estado y subsidiariedad privada, la escolarización, una fuerte impronta verticalista y burocrática, un fuerte componente de rituales y una matriz oligárquica. Los sistemas de instrucción pública tuvieron desde su origen componentes de discriminación hacia los sectores populares (PUIGGRÓS, 2003). Sin embargo, a lo largo de su historia de la región, el acceso a la educación se amplió a los diferentes sectores sociales.

Los diferentes gobiernos de la región coincidieron desde la Segunda Guerra Mundial, en impulsar políticas que amplíen el alcance y mejoren la calidad de los sistemas de educación pública. Cabe destacar que los resultados de estas acciones fueron desiguales en los distintos países y llegaron de manera diversa a las distintas clases y grupos sociales sin poder desterrar el analfabetismo, la deserción, el desgranamiento de la matrícula escolar y la repetición instalados en la región. En los años 60, Latinoamérica experimentó los más elevados índices de crecimiento educacional. Luego, la llegada de las dictaduras militares a la región fue un golpe duro para los sistemas educativos en expansión, particularmente por su desprecio hacia lo público y la instalación de las primeras políticas neoliberales. Recién con la normalización constitucional en varios países en los años ochenta, se dio un nuevo impulso a la instrucción pública.

Los años noventa fueron años de ajuste presupuestario y desarrollo de la matriz neoliberal para planificar el desarrollo de los sistemas educativos en la región. Durante las presidencias de Pinochet, Menem, Fujimori y Sanguinetti, entre otros, se pusieron en marcha en la región una primera ola de reformas educativas a partir de un programa de cambios digitados por el financiamiento del Banco Mundial con un fuerte sello neoliberal, que profundizó desigualdades históricas. Los debates de aquellos años en política pública pusieron en tensión dos visiones para la educación: el impulso a la Educación para todos, orientada a pensar a la educación como derecho que se debe universalizar y la mirada de la educación como valor en el mercado, orientada por los lineamientos del llamado Consenso de Washington (LÓPEZ, 2015). Estos debates llevaron a que varios países de la región generen nuevas leyes regulatorias de lo educativo entre fines del siglo XX y principios del siglo XXI.

A excepción de Haití, todos los países de la región cuentan con leyes generales de educación que establecen el marco de las políticas educativas, sus principios y sus grandes lineamientos. En muchos casos, estas leyes van acompañadas por otra legislación complementaria orientada a regular aspectos específicos del funcionamiento de los sistemas educativos. Las leyes generales organizan la dinámica que en cada país tienen los sistemas educativos y definen las obligaciones de los Estados en torno a la educación de sus ciudadanos (LÓPEZ, 2015). En la región coexisten leyes nuevas, de reciente entrada en vigor, con otras que tienen más de 50 años de vigencia. Particularmente entre los países seleccionados para abordar en esta investigación, la ley más reciente es la de Ecuador (de 2011, con una modificación ratificatoria de 2015) y la más antigua es la de Paraguay, de 1998. A continuación se desarrolla una sintética caracterización de cada una de estas leyes poniendo un especial énfasis en la concepción de la educación de la que parten, la organización del sistema educativo que proponen y en el caso de que sea explícito, las políticas propuestas para la educación de los sectores más vulnerables.

El Derecho a la Educación está garantizado en Paraguay constitucionalmente en el artículo 74 de su carta magna. La Ley General de Educación (Ley N° 1264) de Paraguay fue sancionada en 1998 y regula la educación pública y privada, supervisada por el Estado. Establece el Derecho a la Educación, con un sistema descentralizado, laico, como responsabilidad del Estado, con respeto a las dos lenguas oficiales (español y guaraní) siendo financiado con recursos del presupuesto nacional. El sistema educativo paraguayo incluye la educación de régimen general, que puede ser formal (en tres niveles: el primero incluye los niveles inicial -obligatorio desde los 5 años-, y básico de nueve años, todos ellos obligatorios y gratuitos en establecimientos

públicos, el segundo nivel es el nivel medio, e incluye al bachillerato y a la formación profesional de tres años; y finalmente, el tercer nivel es la educación superior). Un aspecto relevante a destacar es que la Ley N° 1.264 dedica un capítulo completo a la “compensación de las desigualdades en la educación”. Establece allí que las autoridades educativas, mediante programas de compensación, atenderán de manera preferente a los grupos y regiones que enfrentan condiciones económicas, demográficas y sociales de desventaja. En particular, el artículo 23 de la ley establece que se debe facilitar el ingreso de las personas de escasos recursos en los establecimientos públicos gratuitos y en los lugares donde estos no existan o fueran insuficientes para atender la demanda de la población escolar, el Estado debe financiar plazas de estudios en los centros privados.

En el caso de Perú, la Ley General de Educación (Ley N°28.044) fue sancionada por el Congreso de la República en el año 2003. Según su artículo 3°, la educación es un derecho fundamental de la persona y de la sociedad. El estado debe garantizar el derecho a una educación de calidad para todos y la universalización de la educación básica. La propia legislación aclara que se trata de un servicio público, que cuando lo provee el Estado es gratuito en todos sus niveles y modalidades y sólo en el caso de la educación inicial y primaria se complementa obligatoriamente con programas de alimentación, salud y con entrega de materiales educativos. El sistema educativo peruano se organiza en etapas, niveles, modalidades y programas. Consta de dos etapas: la Educación Básica y la Educación Superior. Los tres niveles que componen la educación básica son el nivel de educación inicial, el nivel de educación primaria (que dura seis años) y el nivel de educación secundaria (de cinco años). Uno de los apartados de la reglamentación de la Ley General de Educación de Perú está dedicado a la “Universalización del nivel de Secundaria con calidad y equidad” que incluye la Educación intercultural y la educación bilingüe, formas de atención diversificada, entre las que se mencionan los sistemas de albergues o alternancia para propiciar la universalización de la Educación Secundaria particularmente en el ámbito rural y la “educación secundaria a distancia”, que busca complementar la educación presencial en aquellos contextos de más difícil acceso y debe siempre incluir estrategias de seguimiento y apoyo al aprendizaje de los adolescentes y asegurar un determinado número de horas de educación presencial.

En el caso de Argentina, la Ley de Educación Nacional (Ley N°26.206) fue sancionada en el año 2006 y parte de una definición de la educación como un bien público y un derecho personal y social, garantizado por el Estado. Establece que la educación es una prioridad nacional y se constituye en una

política de Estado para construir una sociedad justa, respetar los Derechos Humanos y las libertades individuales y fortalecer el desarrollo económico y social de la Nación. Organiza la estructura del Sistema Educativo Nacional en cuatro niveles: la Educación Inicial, la Educación Primaria, la Educación Secundaria y la Educación Superior-, y ocho modalidades. Las modalidades hacen referencia a opciones organizativas y/o curriculares de la educación común, dentro de uno o más niveles educativos, que procuran dar respuesta a requerimientos específicos de formación y atender particularidades de carácter permanente o temporal, personal y/o contextual, con el propósito de garantizar la igualdad en el derecho a la educación. Un capítulo de la Ley de Educación Nacional de Argentina está dedicado exclusivamente a las “políticas de promoción de la igualdad educativa”, a las cuales define como estrategias destinadas a enfrentar situaciones de injusticia, marginación, estigmatización y otras formas de discriminación, derivadas de factores socioeconómicos, culturales, geográficos, étnicos, de género o de cualquier otra índole, que afecten el ejercicio pleno del derecho a la educación. Según el artículo 80 de la mencionada ley, las políticas de promoción de la igualdad educativa deben asegurar las condiciones necesarias para la inclusión, el reconocimiento, la integración y el logro educativo de todos los niños, jóvenes y adultos en todos los niveles y modalidades, principalmente los obligatorios. Avanzando en la protección de quienes históricamente han sido marginados del sistema educativo, el artículo 81 establece que las autoridades de cada jurisdicción deben garantizar el acceso y la permanencia en la escuela de las alumnas en estado de gravidez, así como la continuidad de sus estudios luego de la maternidad, evitando cualquier forma de discriminación que las afecte. Además el artículo 82 establece que las autoridades jurisdiccionales deben promover la inclusión de niños/as no escolarizados/as en espacios escolares no formales como tránsito hacia procesos de reinserción escolar plenos y participar de las acciones preventivas para la erradicación efectiva del trabajo infantil que implementen los organismos competentes.

En Chile, la Ley General de Educación (Ley 20.370) fue la respuesta a las masivas protestas escolares ocurridas a lo largo de todo el territorio del país en abril de 2006, que llamaban a reformar la educación pública del país. Dicha ley establece la organización del sistema educativo y plantea la obligatoriedad hasta el nivel medio. La legislación chilena dedica varios párrafos a la calidad educativa y apenas unas líneas a la cuestión de la inclusión social. En este sentido afirma que es deber del Estado que el sistema integrado por los establecimientos educacionales de su propiedad provea una educación gratuita y de calidad, fundada en un proyecto educativo público, laico y pluralista, que

permita el acceso a él a toda la población y que promueva la inclusión social y la equidad. Agrega que además es deber del Estado promover políticas educacionales que reconozcan y fortalezcan las culturas originarias y es también su deber velar por la igualdad de oportunidades y la inclusión educativa, promoviendo especialmente que se reduzcan las desigualdades derivadas de circunstancias económicas, sociales, étnicas, de género o territoriales, entre otras. Es importante destacar que a pesar de la sanción de esta ley, las protestas de los estudiantes chilenos y de la comunidad educativa en general no cesaron sobre todo por el alto grado de mercantilización que mantenía la educación chilena. Para dar respuestas a estas demandas, se sanciona en 2015 la Ley de Inclusión escolar, que tiene una aplicación gradual a partir de 2016. La nueva ley mantiene la existencia de colegios públicos (municipales), particulares subvencionados y privados sin aportes del Estado. Lo que cambia es que en todos los colegios que reciben aportes del Estado –públicos y particulares subvencionados– será éste quien financie la educación y se dejará de cobrar a los apoderados de los estudiantes. Para esto se aumentarán los recursos del presupuesto público y se crearán nuevas subvenciones.

La norma que organiza el sistema educativo uruguayo es la Ley General de Educación (Ley N° 18.437), sancionada en el año 2009. Esa norma comienza por reconocer a la educación como un derecho humano fundamental que el Estado debe garantizar para todos los habitantes del país, a lo largo de toda la vida. El artículo 7 de la ley establece que es obligatoria la educación inicial para los niños y niñas de cuatro y cinco años de edad, de la educación primaria y de la educación media básica y superior. La educación formal se organiza en Uruguay en niveles y modalidades que conforman las diferentes etapas del proceso educativo, que aseguran su unidad y facilitan la continuidad del mismo. La estructura de la educación formal comprende los siguientes niveles: inicial, primaria, educación media básica, educación media superior y educación terciaria. Uno de los principios que debe orientar política educativa nacional es el principio de la igualdad de oportunidades o equidad, consagrado en el artículo 18. En este artículo se establece que el Estado debe brindar los apoyos específicos necesarios a aquellas personas y sectores en especial situación de vulnerabilidad, y debe actuar para incluir a las personas y sectores discriminados cultural, económica o socialmente, a los efectos de que alcancen una real igualdad de oportunidades para el acceso, la permanencia y el logro de los aprendizajes. Asimismo, el Estado debe estimular la transformación de los estereotipos discriminatorios por motivos de edad, género, raza, etnia u orientación sexual.

En Bolivia, la Ley N° 070 fue sancionada en el año 2010 y busca adecuar el funcionamiento de dicho sistema al pasaje de la República al Estado Plurinacional. Esa ley, denominada también Avelino Siñani-Elizardo Pérez, pretende retomar la experiencia educativa de la escuela de Warisata, que tuvo su expresión máxima en los años 1930 hasta 1940, con un modelo de educación productiva y comunitaria esencialmente vinculado con la sabiduría de los pueblos originarios y sus principios de convivencia y reciprocidad con la comunidad y la naturaleza. La Ley Avelino Siñani - Elizardo Pérez plantea a la interculturalidad como una política de Estado, entendida como la promoción, recuperación, fortalecimiento, desarrollo y cohesión al interior de las culturas indígenas. La estructura que propone la Ley Avelino Siñani - Elizardo Pérez para el actual sistema educativo se basa en tres subsistemas: de educación regular, de educación alternativa y especial y de educación superior de formación profesional. En relación a la educación regular, la define en su artículo 9, como sistemática, obligatoria y procesual. Este subsistema se comprende por la Educación Inicial en Familia Comunitaria, la Educación Primaria Vocacional y la Educación Secundaria Comunitaria Productiva. En relación a la Educación Secundaria Comunitaria Productiva la Ley 070 plantea que debe articular la formación humanística y la educación técnica para la producción.

En el caso de Ecuador, la normativa educativa está conformada por la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) de 2011 y su reforma subsiguiente, la Ley Orgánica Reformatoria a la LOEI, promulgada en agosto de 2015. La LOEI garantiza el derecho a la educación, determina los principios y fines generales que orientan la educación ecuatoriana en el marco del “Buen Vivir”, la interculturalidad y la plurinacionalidad; así como las relaciones entre sus actores. La LOEI define a la educación como un Derecho Humano fundamental y afirma que es deber ineludible e inexcusable del Estado garantizar el acceso, permanencia y calidad de la educación para toda la población sin ningún tipo de discriminación. El sistema educativo, de acuerdo a las disposiciones de la ley, está dividido en tres niveles: nivel de educación inicial, nivel de educación básico y nivel de educación bachillerato. El bachillerato comprende tres años de educación obligatoria a continuación de la educación general básica y tiene como propósito brindar a las personas una formación general y una preparación interdisciplinaria que las guíe para la elaboración de proyectos de vida y para integrarse a la sociedad como seres humanos responsables, críticos y solidarios.

A partir de la síntesis presentada en los apartados previos, puede considerarse que la gran mayoría países han resuelto una estructura de cuatro

niveles (inicial, primaria, secundaria y superior), aunque Argentina y Uruguay han establecido una división en la escuela secundaria generando dos subestructuras dentro de la educación secundaria: secundaria básica y secundaria superior. Por otra parte, un tema central de las leyes de educación de la región es la definición de qué tramo se considera obligatorio en cada país. En Argentina, la educación es obligatoria desde los 4 años de edad hasta la finalización de la educación secundaria. Esto supone una educación obligatoria de 14 años. En Bolivia, la educación regular es la educación integral, sistemática, normada es obligatoria y va desde los 4 años hasta la finalización de la Educación Secundaria Comunitaria Productiva por lo cual define también en 14 años la obligatoriedad. La ley peruana, por su parte, indica que la educación es obligatoria para los estudiantes de los niveles de inicial, primaria y secundaria. De este modo, en Perú también hay 14 años de educación obligatoria. Por su parte, en Chile, la educación básica y la educación media son obligatorias, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito destinado a asegurar el acceso a ella de toda la población. En términos generales, en la región existe una tendencia en las nuevas leyes de ampliar la obligatoriedad si se considera las leyes vigentes con respecto a las normas que las precedieron en cada país.

Tabla 1. Obligatoriedad escolar según país, edad de inicio y cantidad de años de obligatoriedad escolar

País	Edad de inicio obligatoria	Cantidad de años de escolaridad obligatoria			
		Total	Pre Primaria	Primaria	Secundaria
Argentina	5	14	2	6/7	6/5
Bolivia	4	14	2	6	6
Chile	5	13	1	6	6
Ecuador	5	13	0	10	3
Paraguay	5	13	1	9	3
Perú	3	14	3	6	5
Uruguay	4	14	2	6	6

Fuente: Elaboración propia a partir de la legislación de cada país

Si se analizan los cambios en la obligatoriedad que se han producido durante los últimos años se observa que durante el siglo XXI todos los países seleccionados incrementaron la cantidad de años con preferencia social sobre la educación básica y media. Bolivia es el caso que aumentó una mayor cantidad de cursos obligatorios, pasando de 8 a 14 años durante el período, seguido Chile y Uruguay que incrementaron 5 años de obligatoriedad.

Tabla 2. Evolución de años de obligatoriedad escolar

País	Año 2000	Año 2017	Incremento entre los años 2000 y 2017
Argentina	10	14	4
Bolivia	8	14	6
Chile	8	13	5
Ecuador	10	13	3
Paraguay	9	13	4
Perú	12	14	2
Uruguay	9	14	5

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de <http://data.uis.unesco.org/> para el año 2000 y de las Leyes de Educación de cada país y modificaciones normativas posteriores al año 2017.

En términos generales, se puede afirmar que el Derecho a la Educación se ha extendido en Latinoamérica en los últimos años. La gran mayoría de los países han construido nueva legislación educativa que reafirma el derecho consagrado por la Declaración Internacional de los Derechos Humanos y ha fijado responsabilidades en el Estado, en mayor o menor medida, para su concreción. Sin embargo, las leyes no describen necesariamente la realidad. Las leyes expresan una intensión y marcan un horizonte de acción a los Estados. El derecho a la educación ha sido proclamado en cientos de declaraciones que decenas de ministros y presidentes se han comprometido a hacer cumplir (UNESCO/UNICEF, 2008). Desde el punto de vista normativo, los Estados son garantes del derecho a la educación. El análisis precedente de las leyes nos permite dar cuenta sobre las responsabilidades asumidas por los diferentes países de la región. Ahora bien, ¿son los Estados latinoamericanos realmente garantes del derecho a la educación?

LOS ESCENARIOS DE LA DESIGUALDAD SOCIAL EN LA REGIÓN

Según José Rivero (1999), en las últimas décadas se dan en la región importantes avances macroeconómicos, en paralelo a la construcción de sistemas representativos de gobierno, elegidos mediante elecciones periódicas y universales. Sin embargo, mientras que la macroeconomía de la región crece, también lo hacen las cifras referidas a la desigualdad. La cantidad de pobres y la distancia que separa a ricos de pobres es realmente amplia. Esta polarización de las sociedades se da en proporciones extremadamente graves: las cifras de la CEPAL en los últimos anuarios estadísticos regionales indican que existe un alto porcentaje de la población que aún vive en la indigencia y todavía es más alto el porcentaje que vive en condiciones de pobreza. En pleno siglo XXI,

Latinoamérica es la región del mundo con peor distribución del ingreso y la que posee la mayor concentración de la riqueza.

t

Los datos que aporta el Anuario Estadístico de CEPAL de 2018 permiten avanzar en el análisis comparativo entre los primeros años del siglo XXI. Mientras que en el año 2000 la indigencia afectaba aproximadamente al 19% de la población latinoamericana y la pobreza era padecida por poco más del 43% de la población, los datos para el inicio de la segunda década del siglo mejoran en tanto que a comienzos de la segunda década del siglo XXI la indigencia afectaba al 6% de la población de la región y la pobreza al 20,8%

Tabla 3. Datos sobre pobreza e indigencia en países seleccionado

País	Indigencia (a)		Pobreza (a)	
	2000	2017	2000	2017
Argentina	...	2,8	...	18,7
Bolivia	38,8	16,4	63,7	35,2
Chile	5,6	1,4	8,4	10,7
Ecuador	31,8	6,2	61,6	22,8
Paraguay	31,3	6	59,7	21,6
Perú	24,4	5	54,7	18,9
Uruguay	...	0,1	...	2,7
Latinoamérica	19,3	6,12	43,9	20,8

FUENTE: Elaboración propia a partir de Anuario Estadístico de CEPAL 2018 (CEPAL, 2018)

Referencias: (a): En porcentajes del total de personas.

En los últimos años se registró una reducción significativa de la pobreza y la indigencia, tanto en lo que se refiere al promedio regional como a la mayoría de los países considerados, lo que se debió principalmente al aumento de los ingresos de los hogares. Esto ocurrió en un contexto de mejoría de los indicadores del mercado de trabajo (disminución de la tasa de desocupación, aumento de los ingresos laborales -en especial del salario mínimo en varios países-, incremento moderado de la formalización del trabajo y de la tasa de participación laboral de las mujeres) y de expansión del gasto público social y de las políticas de lucha contra la pobreza, entre ellas, los programas de transferencias monetarias (CEPAL, 2018).

Tabla 5. Índice de Gini para países seleccionados

País	Índice de Gini	
	2000	2017
Argentina	0,47	0,39
Bolivia	0,61	0,45
Chile	0,51	0,45
Ecuador	0,54	0,44
Paraguay	0,58	0,50
Perú	0,54	0,45
Uruguay	0,47	0,39
Latinoamérica	0,53	0,47

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Anuario CEPAL 2018 (CEPAL, 2018).

Una medida que se suele utilizar para dar cuenta de la desigualdad en un país es el coeficiente de Gini. De acuerdo a los datos aportados por el Anuario de CEPAL de 2018, Uruguay es el país con menor desigualdad, seguido por Perú mientras que Chile es el país que tiene mayor desigualdad si consideramos el índice de Gini. Un punto importante a destacar es que si se considera los datos el año 2000 y los de 2017, en todos los países de los que se disponen datos se ha acordado la brecha de desigualdad siendo Bolivia el país que más se ha acortado la brecha en la distribución del ingreso.

Considerar estos datos vinculados a la pobreza e indigencia y la desigualdad social en la región resulta central al momento de pensar las condiciones materiales resulta fundamental toda vez que garantizan el acceso y la permanencia de los estudiantes en las instituciones educativas.

LA EXPANSIÓN Y DESIGUALDAD EN LOS SISTEMAS EDUCATIVOS.

El proceso de expansión de la escolarización durante la primera década del Siglo XXI se caracteriza por la ampliación de las trayectorias escolares de los niños, adolescentes y jóvenes. Los niños inician su escolarización a edades cada vez más tempranas y extienden su permanencia en el sistema educativo por más tiempo. Sin embargo, detrás de esta situación general, se ocultan situaciones de desigualdad que, en general, perjudican a los más pobres (POGGI, 2010).

La mayor parte de los estados de la región ha avanzado hacia la universalización del acceso a la enseñanza primaria. Actualmente, en los países de la región una amplia mayoría de los niños de entre 6 y 11 años están escolarizado.

Tabla 4. Acceso y permanencia en educación primaria en países seleccionados para el período 2010-2015 (a)

País	Tasa neta ajustada de matrícula en educación primaria.		Tasa de repitencia en educación primaria (2010-2015)	Tasa de finalización de la educación primaria 2010-2015
	2000	2015		
Argentina	....	100	4,2	92
Bolivia	89,43	90	7,5	96
Chile	92,68	94	5,4	97
Ecuador	96,82	98	5,0	98
Paraguay	84,1	...	...	90
Perú	97,37	98	6,6	96
Uruguay	99,84	95	12,4	97

Fuente: Base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (UNESCO/IEU).

a) Los datos que se exponen son los que corresponden al último año disponible del período.

Si consideramos la situación del año 2015 en comparación con el año 2000, en la mayor parte de los países de los que se encuentran datos disponibles mejoró la tasa neta de matrícula en la educación primaria, con avances moderados en casi todos los países. Todavía no se ha logrado la universalización del acceso en la región pero los datos son alentadores en tanto y en cuanto se sigue avanzando hacia esa meta. El cuadro precedente, no obstante, da algunas pautas sobre las dificultades que comienzan a aparecer durante las trayectorias de los estudiantes por los sistemas educativos. No todos los que ingresan al nivel primario lo concluyen y esto particularmente es interesante de analizar para ver su impacto en la posterior educación secundaria. Uno de los obstáculos que aparece es la repitencia, que en la región seleccionada promedia alrededor del 7%. Como en otros aspectos, los países se distinguen en este aspecto: hay países como Argentina donde la repitencia apenas supera el 4% y otros donde supera al 12% como es el caso de Uruguay.

Otro aspecto que hay que considerar es la deserción. Las estadísticas disponibles muestran cómo ya la matrícula al considerar los estudiantes que finalizan la escuela primaria. En Paraguay solo alrededor del 90% de los matriculados finaliza su escolaridad primaria. Investigaciones previas demuestran que cuando los niños ingresan a la educación primaria en edad retrasada es más probable que no concluyan su educación primaria, o bien que no continúen con la enseñanza secundaria (OREALC/UNESCO, 2011).

Un nuevo desgranamiento se produce con respecto a los que terminan la escolaridad primaria. No todos los estudiantes que culminan la escolaridad primaria continúan sus estudios en el nivel secundario.

Tabla 5. Transición de enseñanza primaria a secundaria en países seleccionados para el año escolar culminado en 2014 o el último disponible.

País	Transición de la enseñanza primaria a la enseñanza secundaria general (%)		
	Total	Hombres	Mujeres
Argentina	97	95	100
Bolivia	97	97	97
Chile	97	97	98
Ecuador	96	96	96
Paraguay(a)	92	91	93
Perú	95	96	95
Uruguay (a)	80	74	86

Fuente: Base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (UNESCO/IEU).

a) El último año de información disponible para estos países es el 2011.

Mientras que en Argentina la transición de la primaria a la secundaria asciende a un 97%, en otros países los números no son tan alentadores. En Uruguay solo el 80% de los estudiantes que culminan la escuela primaria acceden a la secundaria y en Paraguay solo el 92%. Hay que destacar, por otra parte, que los totales porcentuales de transición de primaria a secundaria favorecen levemente a las mujeres por encima de los varones.

Ahora bien, en diferentes trabajos publicados desde el SITEAL se evidencia la relación entre la edad y las probabilidades de estar escolarizado: mientras que a edades más tempranas el acceso a la educación es casi universal a medida que aumenta la edad, los niveles de escolarización decrecen (SITEAL, 2009). El valor máximo se registra a los 10 años con un 98% de asistencia y este valor comienza a decrecer a partir de allí hasta que a los 17 años se reduce a un 65,9%. Los altos niveles de escolarización logrados a edad temprana indican que quienes hoy están fuera de la escuela, antes estuvieron dentro. Por ello, la cuestión de la baja matrícula de adolescentes en la escuela secundaria no se debe plantear como un problema de acceso al sistema educativo sino como un problema de permanencia.

Tabla 6. Escolarización secundaria para países seleccionados distinguiendo entre secundaria inferior y secundaria superior.

	Total de matrícula en nivel secundario	Jóvenes en edad escolar fuera de la secundaria "inferior"	Jóvenes en edad escolar fuera de la secundaria "superior"	Tasa de finalización de la secundaria "inferior"	Tasa de finalización de la secundaria "superior"
	Año escolar finalizado en 2015	Año escolar finalizado en 2015	Año escolar finalizado en 2015	2010–2015 (a)	2010–2015 (a)
País	Total (en miles)	Total (en miles)	Total (en miles)	Total	Total
Argentina	4.451	9	239	75	66
Bolivia	1.153	41	148	...	...
Chile	1.546	23	62	88	51
Ecuador	1.932	11	180	86	66
Paraguay	...	...	...	...	...
Perú	2.682	168	236	80	74
Uruguay	292	8	27	63	33

Fuente: Base de datos del SITEAL / IPE -UNESCO en base a Encuesta Permanente de Hogares de cada país / Censos

a) Se considera el último año de información disponible para cada país.

El cuadro precedente muestra que hay varios miles de jóvenes en cada país que no acceden a la escuela secundaria. Mientras que ascienden, en números enteros a 9 mil en Argentina, en Perú llegan a 168 mil y en Bolivia superan los 40 mil.

Además la situación de desigualdad entre los países se repite al interior de cada uno de ellos cuando se considera la tasa neta de matrícula en el nivel secundario considerando los diferentes sectores según su nivel de ingresos y según su lugar de residencia. A medida que se avanza en las trayectorias escolares los sistemas son más vulnerables en relación con la desigualdad social (POGGI, 2010).

Tabla 7. Tasa neta de escolarización en nivel secundario acuerdo a nivel de ingresos y lugar de residencia

País	Escolarización neta Nivel Secundario (según ubicación geográfica) Año 2013-2015 (a)		Escolarización neta Nivel Secundario (según nivel de ingresos) Año 2013-2015 (a)		
	Rural	Urbano	30%	30%	40% superior
			inferior	medio	
Argentina	...	86,63	82,91	90,33	93,84
Bolivia	62,36	80,33	79,06	79,48	83,51
Chile	80,75	82,57	80,02	83,52	86,30
Ecuador	76,22	85,21	80,43	87,25	93,20
Paraguay	61,70	79,05	71,88	84,73	83,78
Perú	68,46	84,19	81,45	85,22	86,16
Uruguay	74,94	80,76	74,11	86,75	92,93

Fuente: Base de datos del SITEAL / IYPE -UNESCO en base a Encuesta Permanente de Hogares de cada país /Censos.

a) Se considera el último año de información disponible para cada país

Si consideramos el lugar de residencia de los jóvenes, vemos una amplia oscilación de la tasa neta de escolarización en el nivel secundario. El área urbana tiene casi 12 puntos porcentuales de cobertura mayor que el área rural en términos regionales. En Bolivia por ejemplo, la diferencia es de casi 18 % en detrimento del área rural, en Paraguay, el 17,35% y en Perú la diferencia supera los 15 puntos, siempre en detrimento del área rural. Si se consideran los diferentes niveles de ingresos, es posible observar que para el período 2013-2015, la diferencia entre la tasa de matrícula del 30% de la población con ingresos inferiores es casi 12 puntos porcentuales menor a la del 40% de la población con ingresos superiores. En Uruguay esta brecha es más grande aún, con un 18,82%. Siempre las diferencias son en perjuicio de los más pobres, eso es una constante en la región.

Se puede decir que, a pesar de que las tasas de conclusión de primaria y de transición a secundaria son relativamente altas y han continuado mejorando en la región, esto no se ha reflejado en una expansión acelerada y generalizada de la educación secundaria. Por tanto, es preciso indagar al interior del proceso de educación secundaria para comprender esta limitación. En este sentido, la reprobación de los estudiantes constituye un obstáculo severo para el avance hacia el logro del nivel secundario: durante la década pasada, en promedio, los países de la región no disminuyeron la tasa de repitencia en educación secundaria, siendo ésta un 5,9% en 2012 (en 2000 era 5,7%). Más aun, en algunos países el porcentaje de estudiantes reprobados en secundaria aumentó de manera importante en el período (OREALC-UNESCO, 2014). A la

persistencia de los índices de reprobación se suma un elevado y sostenido nivel de deserción en la educación secundaria..

El acceso al nivel medio no es garantía de graduación. La probabilidad de finalización del nivel entre quienes accedieron ronda el 74%. En los sectores sociales más desfavorecidos esta probabilidad desciende considerablemente.

Tabla 8. Porcentaje de jóvenes de 21 a 23 años que accedieron al nivel secundario y lo finalizaron (datos año 2013)

País	Porcentaje que finalizó el nivel medio entre quienes accedieron (población 21 a 23 años)		
	Total	Nivel Socioeconómico	
		Bajo	Alto
Argentina	72,6	59,6	87,6
Bolivia	86,8	88,7	90,8
Chile	83	74,7	94,5
Ecuador	80,6	70,5	93,3
Paraguay	73,3	62,8	86
Perú	89,9	85,4	95,3
Uruguay	41,5	24,4	60,1

Fuente: Base de datos del SITEAL / IPE -UNESCO en base a Encuesta Permanente de Hogares de cada país /Censos.

En el caso de Uruguay, el más extremo de la región solo 24 jóvenes de cada 100 de bajos recursos logró terminar el secundario. La desigualdad social tiene aquí su manifestación educativa. Los más pobres no solamente logran acceder menos al sistema de educación formal, sino que además son menos los que logran graduarse.

LOS QUE QUEDAN FUERA

El derecho a la educación es una promesa que no ha sido cumplida para todos. De acuerdo al informe preparado por la Iniciativa Global por los niños fuera de la escuela de UNICEF, en la región de América Latina y el Caribe hay 1,9 millones de jóvenes y adolescentes que teniendo la edad de estar en la secundaria, no están ni en la escuela primaria ni en la secundaria, ya sea porque nunca han accedido o bien porque accedieron y al poco tiempo desertaron (UNICEF, 2012). A la vez, hay 6,4 millones de jóvenes y adolescentes que se han inscripto en alguno de los años de la secundaria básica y asisten pero lo hacen en una situación de una frágil precariedad por lo cual, su riesgo a desertar es alto. Así, se perciben dos tipos de exclusiones: la primera, la de los que no accedieron y los que ya no están es una exclusión de hecho, total, pero además



existe una exclusión latente, silenciosa, solapada, que hace referencia a quienes están escolarizados pero en riesgo de abandonar la escuela. Siempre son los más pobres los que tienen menos posibilidades de acceso, permanencia y graduación en el nivel secundario. Pero no basta describirlos como pobres, es necesario precisar algunas particularidades más para conocer quiénes son estos jóvenes que quedan fuera del sistema escolar. Para ello resulta importante considerar algunas disparidades que agudizan el riesgo de exclusión.

En primer lugar, hay que considerar la cuestión de género. Numerosas investigaciones dan cuenta de las diferencias en el ingreso, la permanencia y la finalización de la escolaridad a partir del género. Esta desigualdad muestra dos caras: en algunas circunstancias son más perjudicados los varones y en otras las mujeres. Por ejemplo, la información estadística disponible indica que la escolarización de las adolescentes mujeres es más sensible a las variaciones de la composición familiar (por ejemplo, el nacimiento de un hermano menor para cuidar) y la escolarización de los varones es más vulnerable a la inserción ocupacional del jefe de hogar ya que ante la necesidad de recursos, los varones ingresan tempranamente al mercado de trabajo (SITEAL, 2008).

Otra cuestión a considerar es la ruralidad. La oferta y cobertura de los sistemas educativos nacionales de la región aun manifiesta amplias brechas de desarrollo entre las zonas urbanas y rurales. Históricamente las acciones de política educativa privilegiaron el desarrollo de las zonas urbanas, relegando a un segundo plano a las zonas rurales. Si bien hoy esta desigualdad busca superarse, todavía persiste. En todos los países de la región, la asistencia a la escuela es mayor en las zonas urbanas que en las rurales. Esta brecha se amplía sobre todo en los países menos desarrollados.

La tercera dimensión a considerar es el trabajo infantil / juvenil. Las estadísticas indican que entre los 5 y los 14 años en la región trabajan 10 millones de niños y jóvenes. El 60% de los niños y jóvenes entre 5 y 15 años que trabaja lo hace en actividades agrícolas. Muchos incluso forman parte de circuitos de trabajo peligroso dado que se trata de actividades nocturnas, de jornadas largas, en lugares peligrosos o en condiciones de explotación (UNICEF, 2012). Las estadísticas demuestran que es posible establecer una relación entre la condición de trabajo infantil/juvenil 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 a los que no trabajan. Uno de cada tres adolescentes que trabajan no asisten a la escuela (UNESCO, 2012).

La condición indígena es otra dimensión a considerar en términos de desigualdad. Se estima que en Latinoamérica existen 520 pueblos indígenas que hablan más de 400 lenguas y representan 500 millones de personas. Se encuentran distribuidos de manera no uniforme entre regiones y países (en algunos casos, como en Bolivia, son el 60% de la población). Si bien no se disponen datos actualizados, antecedentes estadísticos permiten afirmar que estas poblaciones alcanzan niveles menores de acceso, permanencia y egreso en relación al resto de la población (UNICEF, 2012). La distancia cultural y a veces idiomática entre la oferta educativa pública nacional y las comunidades étnicas supusieron un fuerte esfuerzo de las minorías. Esa adaptación, al carecer de contemplaciones sobre la diferencia, dejó a estos grupos en una mala situación con respecto a otros que comparten el idioma oficial (SITEAL, 2007).

Finalmente, un grupo especialmente vulnerable es el formado por los adolescentes con ascendencia africana. En la mayor parte de los países de la región las poblaciones afrodescendientes se encuentran en situación de vulnerabilidad social y esto se manifiesta en el ámbito escolar con la vulneración de su derecho a la educación, a lo que se suman actitudes racistas y xenófobas. Por otra parte, tal como se mencionaba para el caso de poblaciones indígenas, la situación de los afrodescendientes se agrava por el hecho de que se trata de grupos pobres y que muchas veces se encuentran en poblados aislados en el medio rural, con una oferta educativa que en muchos casos es deficiente –con escasos recursos materiales, de personal docente y de infraestructura y casi nula adecuación pedagógica en relación con las características socioculturales. (POGGI, 2010).

A MODO DE CIERRE. SOBRE LO PENDIENTE EN LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN LA REGIÓN

Al momento de pensar el panorama educativo de Latinoamérica no se debe perder de vista las profundas desigualdades que coexisten en la región. Las brechas en el desarrollo social y económico entre países, entre zonas rurales y urbanas y entre sectores sociales incluso en una misma ciudad son abrumadoras y persistentes. Si bien en los últimos años en la región hubo algunas mejoras de la situación social, el marco sobre el que actúan los sistemas educativos no ha dejado de ser una profunda desigualdad.

En términos del análisis de la desigualdad social, Marie Durut-Bellat (2010) plantea también al respecto que es necesario comprender dos tipos de evolución en los aspectos relacionados con el nivel socioeducativo de la población: por un lado, el mejoramiento del nivel de instrucción absoluto de los

jóvenes que provienen de los sectores más bajos de la población y por el otro, el mantenimiento de la desventaja relativa comparada con los jóvenes provenientes de los sectores altos. En América Latina se asiste a una mejora en la escolarización de la población en general que se ve reflejada en las tasas de asistencia por grupos de edad y el aumento en los años de escolaridad (Poggi, 2014). A la vez, puede constatararse una mejora en lo que respecta a la reducción de las desigualdades en lo que respecta al nivel inicial y primario dado que la mejora en términos de cobertura y acceso ha favorecido a los sectores de la población con menores recursos (Poggi, 2014). Considerando específicamente la situación de la escuela secundaria, es posible afirmar que en el transcurso de las últimas décadas se ha ido transformando paulatinamente, pasando de ser una institución elitista, a la que solo unos pocos podían acceder a una institución masiva. Mientras que en la década del 50 en algunos países de Latinoamérica solo un cuarto de la población lograba completar el secundario, pasada ya una década y media del siglo XXI, los países de la región han ampliado su cobertura del nivel secundario y aproximadamente el 50% de la población logra completar el nivel. Han contribuido a esta situación la promulgación de nuevas leyes de educación en casi todos los países, la ampliación de la edad obligatoria que incluye ahora a la escuela secundaria y el desarrollo de sistemas de becas y políticas de asistencia a los estudiantes y sus familias (SITEAL, 2008). Sin embargo, si bien esta expansión es innegable, no fue igual en todos los países de la región: los países que se encontraban en mejor situación en el siglo XX, son los que lograron la mayor expansión (Argentina y Chile, por ejemplo). Del mismo modo, los países que estaban en una peor situación de partida, registran menores avances (entre estos últimos, podría mencionarse el caso de Paraguay).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

CEPAL. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2018*. Santiago de Chile: CEPAL, 2018.

DURUT-BELLAT, M. Las desigualdades educativas en Europa: una cuestión de actualidad. En: *Revista Española de Educación Comparada*, Número 16, pp.105-130, 2010.

LÓPEZ, N. *Las leyes generales de educación en América Latina*. El derecho como proyecto político. Campaña latinoamericana por el Derecho a la Educación. Buenos Aires: IIPE/UNESCO, 2015.

OREALC/UNESCO. Temas educativos centrales en América Latina y el Caribe. *Encuentro Preparatorio Regional 2011*. Organización de las Naciones Unidas – Consejo Económico y Social. ECOSOC – RMA. Borrador 2, 2011.

OREALC/UNESCO. *Revisión Regional al 2015 de “Educación para Todos” (EPT) en América Latina y el Caribe*. OREALC/2014/PI/H/1. Santiago de Chile: OREALC/UNESC, 2014.

POGGI, M. Una radiografía de los sistemas educativos de América Latina. Desafíos para las políticas educativas. En: *Pensamiento Iberoamericano* 7, 3-25, 2010.

POGGI, M. *La educación en América Latina: logros y desafíos pendientes*. Buenos Aires: Santillana, 2014.

PUIGGRÓS, A. *¿Qué pasó en la educación argentina?* Breve historia desde la conquista hasta el presente. Buenos Aires: Editorial Galerna, 2013.

RIVERO, J. *Educación y exclusión en América Latina*. Reformas en tiempos de globalización. Madrid: Miño y Dávila Editores, 1999.

SVERDLICK, I. El derecho a la educación en la agenda pública. En: *Revista Voces en el Fénix*, Número 3, 2010.

UNESCO/SITEAL. *Informe sobre Tendencias Sociales y Educativas en América Latina*. Buenos Aires: IIPE – UNESCO, 2006.

UNESCO/SITEAL. *Informe sobre Tendencias Sociales y Educativas en América Latina*. Buenos Aires: IIPE – UNESCO, 2007.

UNESCO/SITEAL. *La escuela y los adolescentes*. Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina. Buenos Aires: IIPE – UNESCO, 2008.

UNESCO/UNICEF. *Un enfoque de la EDUCACIÓN PARA TODOS basado en los derechos humanos*. Marco para hacer realidad el derecho de los niños a la educación y los derechos en la educación. Nueva York, UNESCO/UNICEF, 2008.

UNESCO/UNICEF. *Completar la escuela, un derecho para crecer y un deber para compartir*. Iniciativa Global por los niños fuera de la escuela. Panamá: UNICEF, 2012.

LEGISLACIÓN REFERENCIADA:

Ley de Educación Nacional, Ley N°26.206. República Argentina: Boletín oficial, 28.12.2006.

Ley de Gratuidad Escolar, Ley N° 4.088. República del Paraguay: Registro Oficial, 13.09.2010.

Ley de Inclusión, Ley N° 20.845. República de Chile: Diario Oficial, 29.05.2015

Ley General de Educación, Ley N° 1.264. República del Paraguay: Registro Oficial, 26.05.1998.

Ley General de Educación, Ley N° 18.437. República Oriental del Uruguay: Diario Oficial, 16.01.2009.

Ley General de Educación, Ley N° 20.370. República de Chile: Diario Oficial, 12.09.2009.

Ley General de Educación, Ley N° 28.044. República del Perú, Archivo de Legislación, 28.07.2003.

Ley N° 70 de la Educación “Avelino Siñani - Elizardo Pérez”. Estado Plurinacional de Bolivia: Gaceta Oficial de Bolivia, 20.12.2010.

Ley Orgánica de Educación Intercultural, Ley N° 417. República del Ecuador, Registro Oficial, 11.01.2011

Recebido em 25/06/2019

Aprovado em 07/10/2019