

Mejorar la educación es crucial para un desarrollo social y económico inclusivo y sostenible

Daniela Trucco¹

Recibido: 26/06/2023
Aceptado: 22/08/2023

Resumen

La educación es fundamental para lograr un desarrollo social y económico inclusivo y sostenible, y para crear sociedades más justas y cohesionadas. A pesar de los importantes avances en términos de acceso, progresión y conclusión educativa, los países de América Latina y el Caribe enfrentan un doble desafío: acelerar los avances y reducir las brechas en las tasas de cobertura y conclusión educativas, y mejorar su calidad y pertinencia. Los avances en el acceso a educación y formación técnico-profesional no se reflejan en la adquisición de competencias que permitan a las personas adaptarse a procesos de aprendizaje y reconversión a lo largo de la vida, e incorporarse a un mundo cambiante y tecnologizado. Estos desafíos se vieron exacerbados después del prolongado cierre de las escuelas durante la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). La recuperación educativa requiere una transformación profunda y que se asegure la sostenibilidad financiera, junto con una institucionalidad fortalecida en la región.

Palabras clave

Educación, desarrollo social, desarrollo económico, educación básica, enseñanza secundaria, política educativa, igualdad, desarrollo de la educación, CEPAL, recomendaciones, América Latina y el Caribe

Clasificación JEL

I24, I21, I28

Autora

Daniela Trucco es Oficial Superior de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Correo electrónico: daniela.trucco@un.org.

¹ Se agradecen los aportes de Mariana Huepe y Ernesto Espíndola, de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

I. Introducción

La educación es un derecho humano y un activo central para el desarrollo económico y social de los países, así como para la construcción de sociedades más equitativas, inclusivas y cohesionadas. Desde un punto de vista macroeconómico, invertir en educación significa invertir en el activo más importante que tienen los países para promover un desarrollo social y económico inclusivo y sostenible. En sentido microeconómico, una población más educada es clave para el aumento de la innovación y la productividad de trabajadores y empresas. Desde la perspectiva del desarrollo social, la educación es un derecho y un eje de la inclusión social y laboral, facilita la movilidad social, promueve la generación de ingresos y apoya a la reducción de la pobreza y la desigualdad y el ejercicio de la ciudadanía.

La educación fue reconocida como un derecho humano en la Declaración Universal de Derechos Humanos promulgada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948 (artículo 26), y desde entonces ha sido ratificada como tal en diversos tratados internacionales. En 2015, los Estados miembros de las Naciones Unidas se comprometieron a alcanzar una serie de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para 2030. Entre ellos se encuentra el ODS 4: “Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos”. La educación es clave para el desarrollo social y económico de un país y desempeña un papel impulsor en el logro de otros ODS acordados para 2030 (CEPAL, 2022).

La educación está estrechamente asociada con las oportunidades para acceder a mejores condiciones sociales, económicas, laborales y culturales. Los avances en ese ámbito se vinculan con una reducción de la pobreza y la desigualdad, así como con las posibilidades de acceder a un trabajo decente, de mejorar los indicadores de salud y de permitir la movilidad social ascendente y el pleno ejercicio de la ciudadanía. En contraparte, la insuficiente acumulación de competencias entre la población es una restricción importante para el desarrollo de los países, entre otros factores, porque tiene consecuencias sobre la productividad y la inclusión social y laboral. Debido a la estrecha relación entre la educación y las oportunidades presentes y futuras de las personas para que puedan mejorar sus condiciones sociales, económicas, laborales y culturales, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) la ha destacado como uno de los principales nudos críticos para reducir las desigualdades y avanzar en el desarrollo económico y social inclusivo y sostenible.

Históricamente, la CEPAL ha estudiado la educación en América Latina y el Caribe desde la perspectiva de la desigualdad y como eslabón crítico para el desarrollo social inclusivo de la región. Esos estudios se han centrado sobre todo en la educación escolar (primaria a secundaria) y en la formación para el trabajo en la población juvenil (transición de la educación al trabajo). A comienzos de los años noventa y en el marco de la propuesta de la CEPAL de transformación productiva con equidad, la CEPAL y la UNESCO publicaron un libro sobre la educación y el conocimiento como eje de la transformación productiva con equidad (CEPAL/UNESCO, 1992). En este se plantean lineamientos para la acción en el ámbito de las políticas e instituciones que pueden favorecer las vinculaciones sistémicas entre educación, conocimiento y desarrollo. Durante esa década y comienzos de la siguiente, la CEPAL siguió profundizando en los desafíos de la equidad y la reducción de brechas en el ámbito educativo (Cohen, 1995), así como en su contribución como eslabón crítico para conciliar el crecimiento, la equidad y la participación en las sociedades del futuro (Hopenhayn y Ottone, 2000). Desde comienzos de la década de 2000, la CEPAL ya señalaba la importancia del papel que comenzaban a tener las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC) tanto en la transmisión del conocimiento como en la productividad y competitividad de los países, y resaltaba los desafíos que se planteaban para los sistemas educativos (Hopenhayn, 2003; Sunkel, 2006; Sunkel y Trucco, 2010; Sunkel, Trucco y Espejo, 2014).

La CEPAL ha promovido el seguimiento estadístico de las brechas educativas asociadas a las metas y acuerdos internacionales en la región –a saber, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (CEPAL/UNICEF, 2006), el movimiento Educación para Todos (EPT), las Metas de Educación 2021 (CEPAL/OEI, 2010a y b) y los ODS (UNESCO/UNICEF/CEPAL, 2022)– y ha profundizado su análisis sobre los distintos ejes de la desigualdad que afectan a diferentes poblaciones (los miembros de la sociedad que representan la diversidad de género, Pueblos Indígenas, personas afrodescendientes, personas con discapacidad, migrantes, entre otras) (Rico y Trucco, 2014; Trucco, 2014 y CEPAL, 2016). La educación fue el tema central del análisis presentado en el *Panorama Social de América Latina, 2010* y luego en la nueva versión de este informe en 2022 (CEPAL, 2011 y 2022). Asimismo, se incluyó como uno de los ejes centrales de análisis en el documento de la CEPAL presentado en el trigésimo séptimo período de sesiones (CEPAL, 2018) sobre la ineficiencia de la desigualdad, donde se plantea que las desigualdades de acceso a la educación, al reducir las capacidades y las oportunidades, comprometen la innovación y los aumentos de productividad.

La CEPAL ha insistido en la necesidad de fortalecer la educación, asegurar el acceso a servicios de calidad y considerar las desigualdades y necesidades territoriales como ejes centrales a abordar desde la primera infancia y a lo largo del ciclo de vida. En este mismo sentido, se ha planteado avanzar en la transversalización tanto de una perspectiva de género como de una perspectiva intercultural y de valoración de la diversidad en la educación. De este modo se aspira a que los sistemas educativos contribuyan a la inclusión y se visibilice el valor que pueden aportar el conocimiento y el desarrollo cultural de distintos grupos y poblaciones, así como el fortalecimiento de las oportunidades de trabajo decente y del desarrollo productivo de los países.

En la siguiente sección de este artículo se realiza un breve repaso sobre la situación educativa en la región durante las últimas décadas. Se presentan los principales indicadores relacionados con el acceso y la conclusión de la enseñanza escolar, así como los resultados de aprendizaje, incluida una mirada sobre las brechas de desigualdad. El artículo concluye en la tercera sección con una revisión de las principales oportunidades de política educativa para abordar los desafíos de transformación de los sistemas educativos que la región enfrenta.

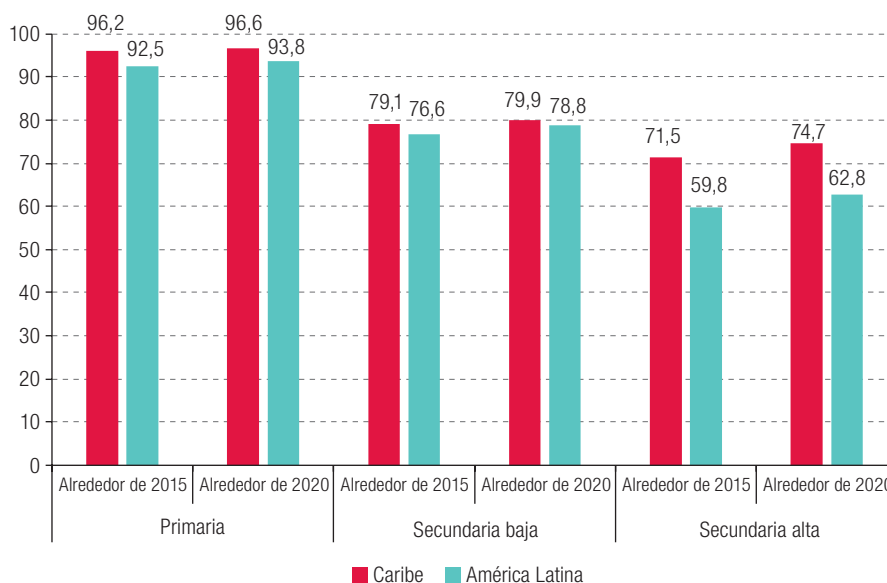
II. Estado de la situación educativa de América Latina y el Caribe

Durante las últimas dos décadas, los países de América Latina y el Caribe han realizado importantes avances en términos de acceso, progresión y conclusión en la educación escolar. Se vieron avances muy significativos al ampliar la obligatoriedad de la educación a los niveles de preprimaria y secundaria e implementar políticas activas tendientes a su expansión y a la inclusión de grupos históricamente excluidos. En relación con las tasas de conclusión, en 2020, la mayoría de los países de la región alcanzaba niveles cercanos a la universalidad en la educación primaria (93,3%). Sin embargo, en la educación secundaria los avances han sido más dispares, con tasas de conclusión del 79,1% en la secundaria baja y del 63,7% en la secundaria alta (UNESCO/UNICEF/CEPAL, 2022)². A partir de la secundaria alta los desafíos de acceso son aún importantes, en particular para los países de América Latina (los países del Caribe muestran niveles de acceso un poco mayores) (véase el gráfico 1). El mayor crecimiento en materia de acceso en los últimos años se ha dado en los niveles de enseñanza preprimaria y educación superior, pero esta expansión ha favorecido principalmente a los estratos de ingresos medios y altos y a los estudiantes de territorios urbanos.

² Las tasas de acceso de primaria, secundaria baja y secundaria alta corresponden al promedio simple de 25 países de América Latina y el Caribe.

Gráfico 1

América Latina (18 países)^a y el Caribe (7 países)^b: tasa de conclusión de la educación primaria, secundaria baja y secundaria alta, alrededor de 2015 y 2020
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura/ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (UNESCO/UNICEF/CEPAL) (2022), *La encrucijada de la educación en América Latina y el Caribe. Informe regional de monitoreo ODS4-Educación 2030*, París, 2022.

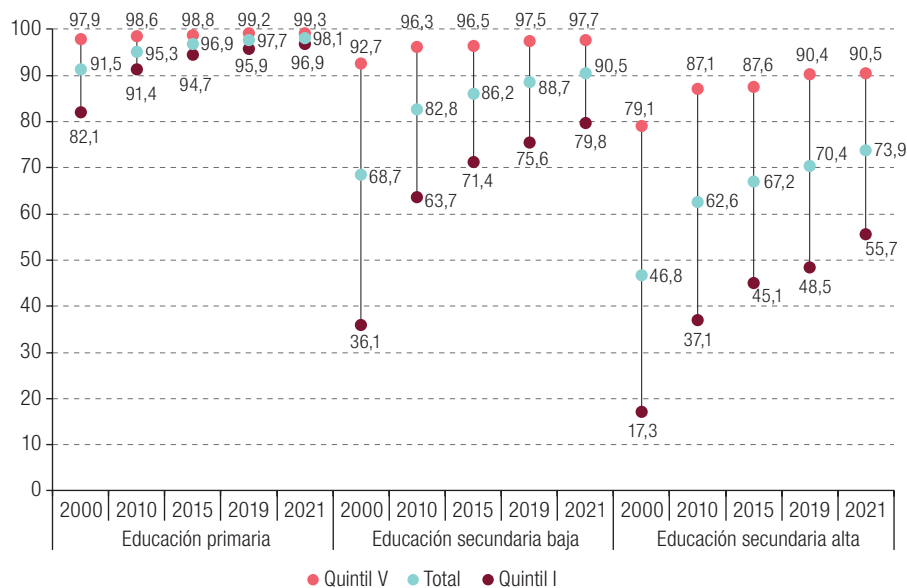
^a Promedio simple de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

^b Promedio simple de los siguientes países: Barbados, Guyana, Haití (con excepción de la primaria), Jamaica, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago.

En los últimos años, la velocidad de estos progresos también ha venido disminuyendo. Antes de la crisis de la pandemia, la región enfrentaba importantes desafíos en materia de inclusión y reducción de desigualdad. Aún se evidencian núcleos duros de exclusión y diferencias importantes en las trayectorias educativas según el nivel de ingresos, el género, el territorio y la condición étnico-racial, entre otras variables que estructuran la matriz de la desigualdad social de la región (CEPAL, 2016). En el gráfico 2 se muestra el progreso en el porcentaje de población que concluye cada nivel educativo, según quintiles de ingreso extremos desde 2000 hasta 2021. Puede apreciarse cómo aumentó el porcentaje de la población que concluye el ciclo escolar obligatorio y, aunque la brecha entre quintiles extremos ha ido disminuyendo, sigue siendo muy importante para el ciclo de secundaria alta y presenta riesgos de aumento por el impacto de la crisis que enfrentó el sistema educativo en los años de la pandemia de COVID-19.

Gráfico 2

América Latina (14 países)^a: tasa de conclusión de la educación primaria, la educación secundaria baja y la educación secundaria alta^b, según quintiles de ingreso extremos, 2000, 2010, 2015, 2019 y 2021 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

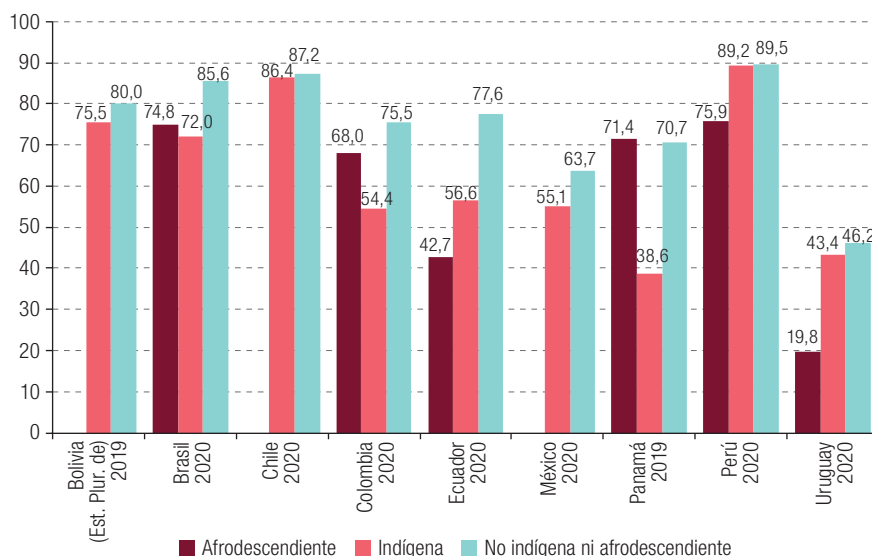
^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

^b Se examinó la conclusión de la primaria entre jóvenes de 15 a 19 años, y la secundaria baja y alta entre jóvenes de 20 a 24 años.

En lo que respecta al acceso, la progresión y, especialmente, la conclusión de la secundaria alta, la región ha experimentado una expansión continua pero incompleta y desigual. Aunque la ampliación de la normativa es un requisito para promover la universalización de la secundaria, que muchos países cumplieron en las últimas décadas, no es suficiente por sí sola (Acosta, 2022). Las brechas en los niveles de conclusión de la secundaria alta revelan y reproducen las desigualdades relacionadas con el sexo, el área geográfica donde viven los estudiantes, su origen étnico y racial y su estatus migratorio, todos ellos componentes de la matriz de la desigualdad social de la región. Estas dimensiones se combinan y entrecruzan hasta crear nudos críticos que obstaculizan las trayectorias formativas, el progreso de la inclusión social y laboral, así como la reducción de la pobreza y la desigualdad (CEPAL, 2022 y 2016). Por ejemplo, en el gráfico 3 pueden observarse las brechas de conclusión entre jóvenes de 20 a 24 años según condición étnico-racial. Se observa que existen grandes desafíos en el Ecuador y el Uruguay en relación con la tasa de conclusión de la educación secundaria alta y que en esos países se aprecian las mayores desigualdades en desmedro de los jóvenes afrodescendientes, y en Panamá, en el caso de los jóvenes indígenas.

Gráfico 3

América Latina (9 países): jóvenes de entre 20 y 24 años que concluyeron la educación secundaria alta según condición étnico-racial, alrededor de 2020
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2022* (LC/PUB.2022/15-P), Santiago, 2022 y sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Por otra parte, en la meta 4.2 de los ODS se acuerda “de aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria”. En este sentido, se promueve que al menos se asegure el acceso a un año de educación preprimaria de manera obligatoria. México es el país con la edad más temprana de obligatoriedad de la educación en la región (3 años de edad), mientras que en otros países la educación es obligatoria desde los 4 o 5 años. En los países del Caribe es menos común que existan segmentos obligatorios para la primera infancia. A pesar de los avances en los últimos años, más de la mitad de las niñas y niños no accedían a programas de desarrollo educativo o a la educación preprimaria desde su nacimiento hasta los 5 años (UNESCO/UNICEF/CEPAL, 2022). Los niveles de asistencia a los programas de educación de la primera infancia difieren en gran manera según el tramo de edad, siendo más altos en los tramos de mayor edad, así como para la población urbana y de nivel socioeconómico más alto.

Esta desigualdad se refleja y se reproduce en los sistemas educativos, en parte, debido a que la expansión del acceso se ha sostenido en la diversificación de la oferta institucional que ha provocado una mayor segmentación de los estudiantes en lo que respecta a logros y calidad de la oferta (Acosta, 2022). Así, la región enfrenta importantes deudas en materia de calidad educativa y los resultados de aprendizajes en distintas pruebas estandarizadas mostraban signos de estancamiento a niveles preocupantes desde antes de la pandemia de COVID-19. Los impactos que la interrupción de la educación presencial prolongada puede haber tenido en esta dimensión amenazan con dejar un efecto “cicatriz” en las actuales generaciones de estudiantes (Huepe, Palma y Trucco, 2022; CEPAL, 2022).

En 2019 se realizó el Cuarto Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE), que estuvo a cargo del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE)³. Los resultados de este estudio muestran que, en promedio, en los países evaluados, solo la mitad de los

³ Este laboratorio es una red de sistemas de evaluación de la calidad de la educación de los países de América Latina y el Caribe. Lo coordina la Oficina de la UNESCO en Santiago de Chile (OREALC).

estudiantes de tercer grado alcanzaba niveles mínimos de competencias en lectura y matemáticas (54,6% y 50,9%, respectivamente), mientras que el porcentaje de estudiantes de sexto grado que alcanzaba estos niveles era aún menor (31,3% y 17,2%, respectivamente). Es importante destacar que estos promedios ocultan una gran heterogeneidad, tanto entre un país y otro como dentro de cada país. En 13 de los 16 países que participaron en el ERCE de 2019, los estudiantes de menores ingresos que se ubican en el nivel de desempeño más bajo superan el 50%, y en muchos casos alcanzan porcentajes significativamente superiores. La proporción de estudiantes de menores ingresos (primer quintil) en los niveles de desempeño más bajos puede ser hasta seis veces mayor que la de estudiantes de mayores ingresos (quinto quintil) (véase el gráfico 4).

Gráfico 4

América Latina (16 países): proporción de estudiantes en el nivel de más bajo desempeño (nivel 1), por nivel de ingresos (primer y quinto quintiles), según el ERCE de 2019
(En porcentajes)



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *Los aprendizajes fundamentales en América Latina y el Caribe: evaluación de logros de los estudiantes. Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019). Resumen ejecutivo*, París, 2021.

Nota: Los países se encuentran ordenados, de mayor a menor, según el porcentaje de estudiantes del primer quintil que se sitúan en el nivel de más bajo desempeño.

UNESCO (2021) destaca que, al analizar los factores conexos que ayudan a explicar las diferencias existentes en los resultados de aprendizaje en el ERCE de 2019, el nivel socioeconómico de las escuelas es el factor con mayor impacto en los logros de aprendizaje, incluso si se controla el nivel socioeconómico de los estudiantes. Esto demuestra el papel que desempeña la alta segregación social de la región en los resultados de aprendizaje. Asimismo, existe una clara asociación entre la condición rural o urbana de las escuelas y su administración público o privada con el nivel socioeconómico tanto del establecimiento como de los estudiantes. De esta manera, hay una brecha importante de resultados entre escuelas urbanas y rurales, y entre urbanas y periurbanas, siempre en favor de las primeras. Los resultados de aprendizaje y los procesos de adaptación a la educación en la pandemia también difieren entre los estudiantes de establecimientos privados y públicos (Acosta, 2022). Es decir, existe un margen de acción importante para mejorar los aprendizajes en la región mediante políticas educativas que promuevan mayores oportunidades para los estudiantes de escuelas que se encuentren en situaciones de mayor desventaja.

En secundaria, en 2018, los resultados del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA), impulsado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), muestran que, en promedio en los países evaluados en la región, aproximadamente la mitad de los estudiantes de 15 años alcanzaba el nivel mínimo de competencias en lectura, siendo esta proporción levemente menor en ciencias y cercana a un tercio en matemáticas⁴. De acuerdo con los resultados de la misma evaluación en 2022, tres de cada cuatro estudiantes de la región no alcanzaban las habilidades básicas en matemáticas, en comparación con el 31% de los estudiantes de países de la OCDE. El porcentaje de estudiantes con bajo desempeño en matemáticas aumentó en casi todos los países de la región entre 2018 y 2022. Estos resultados se han mantenido relativamente constantes desde mediados de 2010, con apenas algunas variaciones. Además de las diferencias en los resultados de aprendizaje de las habilidades cognitivas básicas entre los estudiantes de la región y los de países de la OCDE, también hay diferencias significativas en los resultados dentro de cada país, sobre todo entre los estudiantes de los entornos más y menos favorecidos (CEPAL, 2022; Huepe, Palma y Trucco, 2022).

En las últimas décadas, se ha destacado el aumento del acceso educativo de las niñas, jóvenes y mujeres en América Latina y el Caribe. La educación secundaria y superior ha avanzado tanto que la tasa de conclusión educativa en la secundaria e incluso en la educación superior de las mujeres en promedio es mayor que la de los hombres. Sin embargo, persisten brechas de género en relación con los resultados de aprendizajes de competencias cognitivas básicas, así como sesgos en el área de formación y trayectoria laboral. En general, las niñas aventajan significativamente a los niños en lectura y escritura, mientras que estos últimos aventajan a las primeras en matemáticas. En el área de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas (CTIM), disciplinas cada vez más valoradas en el mercado laboral, las niñas y las jóvenes están subrepresentadas. Menos mujeres que hombres eligen disciplinas de CTIM y las tasas de retención de esas mujeres son menores que las de los hombres, y menores aún en niveles más altos (CEPAL, 2022).

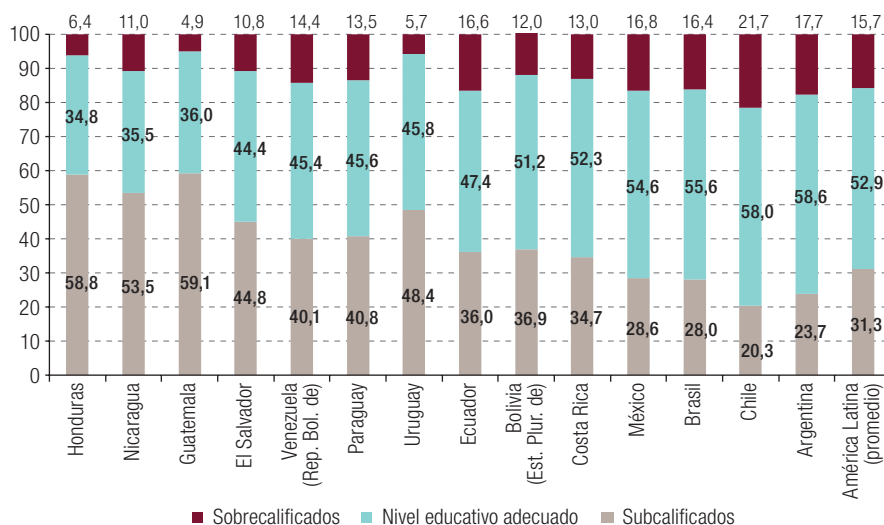
Las mediciones estandarizadas demuestran que la región ya enfrentaba una crisis de aprendizajes, que probablemente se verá profundizada después de dos o más años de interrupción de educación presencial debido a la pandemia de COVID-19. No es sorprendente entonces que, de acuerdo al análisis de Gontero y Novella (2021), se concluya que en la región menos de la mitad de los empleados tengan un nivel educativo que cumpla con las exigencias del trabajo, según la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones, aunque hay diferencias significativas entre los distintos países. En Honduras, Nicaragua y Guatemala, la mayoría de los empleados tienen un nivel educativo inferior al requerido para su trabajo, mientras que, en el Uruguay y El Salvador es casi la mitad de los trabajadores (48,4% y 44,8%, respectivamente). Por otra parte, en Chile, uno de cada cinco trabajadores tiene un nivel educativo superior o inferior al requerido para su empleo (véase el gráfico 5). Esta situación refleja un problema de pertinencia de los sistemas educativos de la región y, en particular, un descalce de competencias entre lo que se enseña en las instituciones educativas y lo que es valorado y demandado en el mercado laboral, así como una desconexión con los intereses y expectativas de las nuevas generaciones.

Los progresos en el acceso al sistema educativo no se están reflejando en la formación de las competencias necesarias para que la población reciba los beneficios del desarrollo y contribuya al salto que requiere la región en relación con la transformación de la estructura productiva para lograr un desarrollo sostenible. Es esencial analizar la calidad y la pertinencia de la formación que se imparte. Este análisis debe centrarse en las competencias y habilidades que permitan a las personas adaptarse a procesos de aprendizaje y reconversión a lo largo de la vida, e incorporarse en un mundo cambiante y tecnologizado (CEPAL/OEI, 2020). En un contexto de acceso dispar a las oportunidades educativas, el eslabonamiento de la educación con el trabajo reproduce las desigualdades sociales y, a la postre, las amplía. Además, se consolida la reproducción intergeneracional de las brechas a lo largo del

⁴ En el caso de América Latina, este dato se basa en los promedios simples de los siguientes países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay.

ciclo de vida. Si la educación está segmentada según las condiciones socioeconómicas y los niveles educacionales en hogares de origen, luego el retorno a esa misma educación reproduce también las brechas existentes en cuanto al acceso a trabajos decentes y al bienestar.

Gráfico 5
América Latina (14 países): proporción de trabajadores con un nivel educativo adecuado, subcalificado o sobrecalificado, cerca de 2019
(En porcentajes)



Fuente: S. Gontero y R. Novella, "El futuro del trabajo y los desajustes de habilidades en América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/206), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

Los programas educativos cortos de orientación técnica y profesional cumplen un papel fundamental en el reforzamiento de la articulación entre el sector educativo y las oportunidades laborales y de desarrollo productivo de los países, así como en el fortalecimiento de los procesos de inclusión y la transición de las personas desde la educación al trabajo. La educación y formación técnica y profesional es una parte esencial de la oferta formativa de nivel secundario y superior en América Latina y el Caribe, pero se organiza de manera muy heterogénea. En los países de América Latina predominan los sistemas segmentados, que se ofrecen en canales paralelos a la educación académica o general. En cambio, en los países del Caribe anglosajón, la tendencia es a impartir la educación y formación técnica y profesional en forma de electivos disponibles para todos los estudiantes de la secundaria, un sistema más ajustado a las necesidades actuales de habilitar las trayectorias formativas de las personas a las distintas oportunidades de formación a lo largo de la vida. Aunque la educación y formación técnica y profesional de nivel secundario transversal en la región tiene un propósito propedéutico, lo que permite a los estudiantes cursar cualquier tipo de educación superior, se reconoce que los estudiantes que ingresan a esta educación tienen deficiencias de formación general que no pueden corregirse en esta etapa de estudios. Si esta situación no se resuelve, serán inútiles los esfuerzos tendientes a crear itinerarios formativos entre la educación y formación técnica y profesional secundaria y la superior (Sevilla, 2017).

Por otra parte, existen importantes desafíos en relación con la conexión de este tipo de formación con los requerimientos de los sectores productivos. La mayoría de los proveedores de esta educación en la región no establecen relaciones sólidas con las empresas y empleadores, lo que impide que los estudiantes se capaciten en sus lugares de trabajo. Tampoco se fomenta la participación sistemática de los empleadores en el diseño curricular de los programas formativos de esta educación. Solo una baja fracción de estudiantes complementa la formación que adquiere en la escuela o instituciones

con experiencia práctica en las empresas, lo que representa una deficiencia importante en términos del fortalecimiento de los procesos de transición desde la educación hacia oportunidades de trabajo decente (Sevilla, 2017). Asimismo, los procesos de certificación de competencias están poco desarrollados, a pesar de su papel decisivo para promover itinerarios formativos que reconozcan las múltiples vías que hoy en día están utilizando las nuevas generaciones para aprender a lo largo del ciclo de vida (incluido el autoaprendizaje y no necesariamente la formación en instituciones formales o puestos de trabajo).

La pandemia de COVID-19 amenaza con profundizar las desigualdades en cuanto a logros educativos (acceso, progresión y conclusión) y aprendizajes en la región. América Latina y el Caribe fue la región que tuvo el cierre parcial y total de los centros educativos más prolongado del mundo (70 semanas lectivas entre el período comprendido entre febrero de 2020 y marzo de 2022). Durante los períodos de cierre, por falta de recursos materiales y no materiales, muchos estudiantes no pudieron mantenerse vinculados con los procesos de enseñanza y aprendizaje, y la falta de oportunidades de socialización mermó el desarrollo de competencias cognitivas y socioemocionales. Entre los impactos de la pandemia, que ya han comenzado a evidenciarse, se encuentran un mayor riesgo de abandono escolar, rezagos en el aprendizaje y problemas de convivencia, bienestar socioemocional y salud mental en niñas, niños y adolescentes (CEPAL, 2022; Huepe, Palma y Trucco, 2022).

Durante la pandemia, los sistemas educativos de la región innovaron para poder implementar la educación remota mediante el uso de tecnologías analógicas y digitales. No obstante, se evidenciaron importantes obstáculos para la continuidad educativa, entre los que cabe mencionar la ausencia de conectividad efectiva en los hogares y de otras condiciones materiales y no materiales necesarias para el aprendizaje (por ejemplo, espacios adecuados para el estudio y apoyo activo de cuidadores, respectivamente), y la falta de competencias digitales en los distintos actores de la comunidad educativa (docentes, cuidadores y estudiantes).

Por último, aun cuando los países de la región han priorizado el gasto público en educación durante las últimas décadas, este resulta insuficiente, sobre todo tras la pandemia, si se desea alcanzar las metas del ODS 4 para 2030. Si bien, en promedio, los países cumplen con los mínimos acordados en la Declaración de Incheon y el Marco de Acción ODS 4-Educación 2030: Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos (gasto público en educación entre el 4% y el 6% del PIB y entre el 15% y el 20% del gasto público total), existe una importante heterogeneidad intrarregional. De un total de 16 países sobre los que se contaba con información hasta 2019, 7 no cumplían con ninguno de los dos indicadores. Más aún, al analizar el gasto público en educación por estudiante, este resulta muy bajo en comparación con la inversión realizada en economías más desarrolladas. En 2019, los países de la OCDE gastaban en promedio más de cuatro veces lo que gastaba América Latina en educación preprimaria, primaria y secundaria, y más de cinco veces en educación terciaria (con brechas que oscilaban entre 5.000 dólares por estudiante matriculado en educación preprimaria y cerca de 9.000 dólares en terciaria)⁵. Estas diferencias se tornan aún más relevantes al considerar los mayores y más profundos desafíos educativos de la región. Además, los sistemas educativos de América Latina y el Caribe presentan importantes problemas de eficiencia y equidad, es decir, hay un espacio en que podrían mejorar sus resultados educativos mediante la reasignación de sus insumos (Huepe, Palma y Trucco, 2022).

⁵ En estos datos se considera el promedio simple de 7 países de América Latina, 7 países del Caribe y 32 países de la OCDE.

III. Oportunidades para fortalecer la agenda de políticas educativas en la región

Tal como se planteó en el Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2022 (CEPAL, 2022), antes de la pandemia, la región ya venía experimentando una disminución en los logros educativos alcanzados en décadas anteriores. Además, se enfrentaba a una crisis de aprendizaje y núcleos de exclusión difíciles de revertir, lo que dificulta el cumplimiento de las metas del ODS 4 acordadas para 2030. La pandemia profundizó estos desafíos pero, al mismo tiempo, abrió una oportunidad para innovar y transformar la educación en la región. Es importante aprovechar el ímpetu transformador y priorizar la educación y formación profesional en las agendas y las políticas de la región relacionadas con el progreso hacia el cumplimiento de las metas de desarrollo sostenible. Invertir en educación es invertir en el activo más valioso que tienen los países, sus ciudadanas y ciudadanos, así como en la prosperidad de la sociedad, por lo que dicha labor representa un aporte esencial al desarrollo social inclusivo y sostenible con igualdad (CEPAL, 2022).

Se hace aún más necesario enfatizar los esfuerzos con miras a reducir la desigualdad y promover la inclusión en el acceso a la formación y la educación. Debe centrarse la atención en los grupos de población expuestos a situaciones de mayor vulnerabilidad o marginación, como los Pueblos Indígenas, los afrodescendientes, los refugiados y los migrantes, las poblaciones en desventaja socioeconómica, las personas con discapacidad y los miembros de la sociedad que representan la diversidad sexual y de género. Se sugiere desarrollar o fortalecer sistemas de alerta temprana que aprovechen los medios digitales para prevenir situaciones de abandono escolar, facilitando el seguimiento de la población estudiantil en mayor situación de riesgo. Para lograrlo, es fundamental repartir equitativamente recursos y servicios de apoyo escolar, psicopedagógico y psicosocial entre escuelas, cursos y estudiantes en riesgo (Huepe, Palma y Trucco, 2022).

En términos de educación escolar, las recomendaciones de la CEPAL se centran principalmente en universalizar el acceso y la conclusión de la enseñanza mediante arreglos institucionales para facilitar la inclusión de grupos históricamente excluidos y la transición entre niveles educativos y hacia el mercado del trabajo. Por ejemplo, se recomienda eliminar las barreras de acceso (en cuanto a exámenes, costos financieros para las familias en uniformes o materiales, transporte, entre otros), mejorar la comunicación entre las distintas instituciones, posponer o eliminar la elección de especializaciones, contar con figuras de apoyo (tutores, orientadores vocacionales o docentes enfocados en el refuerzo académico) y la implementación de sistemas de información que permitan un monitoreo de las trayectorias a nivel del estudiante. Al mismo tiempo, se sugiere reducir la desigualdad de género con estrategias diferenciadas para mujeres y hombres, tanto en la prevención del abandono como en la promoción de oportunidades de aprendizaje en todas las áreas. Es importante cambiar las prácticas institucionales y culturales desde los sistemas escolares, que promueven estereotipos tradicionales de género y que limitan las oportunidades y alternativas de desarrollo de las estudiantes desde edades tempranas, además de que afectan el potencial de desarrollo económico y social de los distintos países.

Asimismo, con el fin de abordar las deficiencias en las condiciones necesarias para la escolaridad con una mirada integral sobre el bienestar y la garantía de derechos, la CEPAL recomienda fortalecer la articulación con otros sectores de la política pública, en especial, con los sistemas de protección social. En ese sentido, debe centrarse la atención en el apoyo a los ingresos de los hogares y a la formulación de políticas de cuidados que refuercen las trayectorias educativas femeninas, así como políticas de salud, laborales y de transporte, entre otras. Por ejemplo, a pesar de su heterogeneidad en términos de diseño y operatividad, la expansión de los programas de transferencias monetarias con componentes educativos en la región los posiciona como una de las principales herramientas de protección social dirigidas a la infancia, la adolescencia y la juventud. Las evaluaciones del impacto de estos programas

muestran sus efectos positivos en cuanto a matrícula, asistencia, años de educación, graduación y permanencia escolar. Las becas y los servicios de alimentación han sido herramientas importantes para facilitar y apoyar la permanencia en el sistema educativo, ya que contribuyen a fortalecer el vínculo de los estudiantes con la escuela, aliviar las necesidades de ingresos de los hogares y reducir los incentivos para que los adolescentes y jóvenes prioricen la participación laboral en detrimento de la asistencia a la escuela (Rossel y otros, 2022; CEPAL, 2022).

Una de las medidas clave para seguir avanzando en cobertura y calidad consiste en promover la inversión en la educación desde la primera infancia. Las bases del aprendizaje se sientan en las etapas tempranas de la niñez; es en ese período cuando actúan los principales impulsores de la desigualdad. La educación en la primera infancia aumenta la eficacia y la eficiencia de los sistemas educativos, así como el retorno de las inversiones en niveles educativos posteriores, además de que desempeña un papel central en la promoción del crecimiento económico. Ello abarca elementos estructurales como la existencia de infraestructura y características grupales adecuadas (como la proporción entre adultos y niños), además de docentes capacitados, y elementos de procesos como la creación de un marco curricular y propuestas pedagógicas inclusivas con el liderazgo del Estado. La profesionalización de los docentes que trabajan en el área de la primera infancia es crucial para la calidad de la educación impartida, ya que persiste un bajo nivel de formación y remuneración, y un escaso reconocimiento social de su trabajo (CEPAL, 2022).

Por otra parte, considerando los cambios y la incertidumbre del contexto actual, la CEPAL recomienda contar con políticas de formación y capacitación a lo largo del ciclo de vida, que estén articuladas con el mundo del trabajo y los sectores productivos. Al respecto, la CEPAL destaca el rol estratégico y la importancia de fortalecer los programas cortos de orientación técnica y profesional. Estos pueden articularse con programas de formación secundaria vocacional y otros programas consecutivos de mayor complejidad a fin de ofrecer una formación continua que cuente con una estrecha vinculación con el mercado de trabajo. Desde una perspectiva económica, es crucial avanzar en la identificación, anticipación y cierre de brechas de talento humano para el desarrollo productivo de los países en sectores estratégicos. El descalce de competencias entre la oferta y la demanda pone de relieve un problema de pertinencia educativa y de fallas de coordinación entre el sector productivo-empresarial y el sector educativo, pero también la falta de capacidades de los empresarios locales para definir las competencias que necesitan. Una de las herramientas de políticas que se está promoviendo en la región es el desarrollo de marcos de cualificaciones. La creación de puentes entre la educación, la formación profesional y la capacitación es una de las funciones fundamentales de estos marcos. Estos instrumentos sirven para facilitar el reconocimiento de la experiencia laboral y formativa de las personas con miras al desarrollo de trayectorias de aprendizaje, de forma que se eviten caminos cerrados que impidan conectarse con niveles educativos más altos o de mayor especialización. Al mismo tiempo, se recomienda promover el desarrollo de mecanismos de certificación de competencias de nivel regional, que sirvan para facilitar los procesos de inclusión educativa y laboral de las personas, teniendo en cuenta los crecientes flujos migratorios entre los países de la región.

En términos de aprendizaje, las recomendaciones se han orientado hacia el fortalecimiento del desarrollo de competencias cognitivas, socioemocionales y digitales en los sistemas educativos. De este modo se espera que los estudiantes cuenten con la preparación necesaria para responder a las demandas de mercados laborales en constante cambio, aprendan a pensar por sí mismos y desarrollen las capacidades necesarias para reconocer y resolver problemas de manera creativa. El alto grado de concentración de los sistemas educativos en el desarrollo de competencias requiere un cambio de paradigma para dejar atrás la idea de los estudiantes como actores pasivos en los procesos de enseñanza y aprendizaje. En lugar de ello, es preciso reconocerlos como agentes activos que cuentan con las herramientas para resolver problemas complejos de manera individual y colectiva. En este sentido, es

central fomentar que los países retomen y fortalezcan la implementación de evaluaciones diagnósticas y formativas con el fin de apoyar las acciones necesarias para la recuperación de aprendizajes, después de la crisis provocada por la pandemia.

Por otra parte, la CEPAL también ha venido recomendando el uso de medios digitales para apoyar, complementar y mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje. Los modelos de educación híbrida son particularmente útiles en el contexto actual, en tanto proveen herramientas para abordar la recuperación de aprendizajes y el mayor riesgo de abandono escolar, así como ampliar la cobertura educativa, sobre todo en territorios rurales y en zonas remotas. Además de asegurar la conectividad efectiva, la transformación digital de la educación requiere invertir en el desarrollo de las capacidades digitales de la comunidad educativa. Esta recomendación va de la mano con otras prioridades, como la universalización de la conectividad efectiva (acceso a Internet de calidad y a dispositivos para su uso), el fortalecimiento del rol de los docentes de modo que cuenten con mayor flexibilidad para implementar un sistema de aprendizaje centrado en las necesidades de los estudiantes, el desarrollo de las competencias digitales de los distintos integrantes de la comunidad educativa (docentes, directivos, cuidadores y estudiantes) y la creación de plataformas y contenidos de fácil acceso y uso. Asimismo, los sistemas de información para la gestión educativa pueden fortalecerse mediante la inclusión de herramientas tecnológicas.

Por último, la CEPAL recomienda asegurar la sostenibilidad financiera de la educación con instituciones educativas fortalecidas para lograr una mayor eficiencia y equidad en el uso de los recursos. En particular, tras la pandemia se requiere una mayor inversión educativa que permita financiar las medidas de recuperación de aprendizajes y las estrategias para mitigar el potencial aumento de las tasas de abandono escolar, así como para ofrecer alternativas educativas a aquellos estudiantes que definitivamente no volverán a las escuelas y solventar nuevos gastos orientados al mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de las escuelas para cumplir con los protocolos sanitarios. Por otro lado, debido a la crisis económica provocada por la pandemia de COVID-19 y el menor ingreso de los hogares, la pandemia podría entrañar un aumento de la migración de estudiantes desde el sector privado al público, lo que también aumentaría la necesidad de una mayor inversión en infraestructura y equipamiento. Además de buscar una mayor disponibilidad de recursos, es necesario que las acciones de los distintos países se orienten hacia una mayor eficiencia y equidad en el uso de estos recursos.

En este sentido, la CEPAL también recomienda que los países avancen en un nuevo pacto social, político y fiscal que reconozca y fortalezca el rol de la educación para alcanzar un desarrollo social y económico inclusivo y sostenible que permita enfrentar decididamente las causas estructurales de la desigualdad en la región. En 2022, el Secretario General de las Naciones Unidas hizo un llamado a la transformación de la educación para orientarla hacia la consecución de objetivos superiores en el contexto del siglo XXI, que pueden dividirse en cuatro áreas: i) aprender a aprender; ii) aprender a vivir juntos; iii) aprender a hacer, y iv) aprender a ser. América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo y, en general, los sistemas educativos no han logrado desempeñar un papel efectivo para fomentar la movilidad social y la igualdad de oportunidades entre las personas. Por tanto, es necesario aplicar medidas urgentes para reducir las brechas, restablecer los procesos de aprendizaje y reorientarse hacia los objetivos definidos en la Agenda 2030 con el propósito de avanzar hacia un desarrollo social inclusivo y sostenible (CEPAL, 2022).

Bibliografía

- Acosta, F. (2022), "Diversificación de la estructura de la escuela secundaria y segmentación educativa en América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/106/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022), *Panorama Social de América Latina, 2022* (LC/PUB.2022/15-P), Santiago.
- (2018), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago.
- (2016), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2), Santiago.
- (2011), *Panorama Social de América Latina, 2010* (LC/G.2481-P), Santiago.
- CEPAL/OEI (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2020), "Educación, juventud y trabajo: habilidades y competencias necesarias en un contexto cambiante", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/116), Santiago.
- (2010a), *Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los bicentenarios. Documento final*, Madrid.
- (2010b), "Metas educativas 2021: estudio de costos", *Documentos de Proyectos* (LC/W.327), Santiago, julio.
- CEPAL/UNESCO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (1992), "Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad", *Libros de la CEPAL*, N° 33 (LC/G.1702/Rev.2-P), Santiago.
- CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2006), "El derecho a la educación: una tarea pendiente para América Latina y el Caribe", *Desafíos: Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los objetivos de desarrollo del milenio*, N° 3, Santiago.
- Cohen, E. (1995), *Educación, eficiencia y equidad*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización de los Estados Americanos (OEA)/Centro de Estudios Sociales y Educación (SUR).
- Gontero, S. y R. Novella (2021), "El futuro del trabajo y los desajustes de habilidades en América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/206), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Hopenhayn, M. (2003), "Educación, comunicación y cultura en la sociedad de la información: una perspectiva latinoamericana", *Revista CEPAL*, N° 81 (LC/G.2216-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Hopenhayn, M. y E. Ottone (2000), *El gran eslabón: educación y desarrollo en el umbral del siglo XXI*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Huepe, M., A. Palma y D. Trucco (2022), "Educación en tiempos de pandemia: una oportunidad para transformar los sistemas educativos en América Latina y el Caribe", *serie Políticas Sociales*, N° 243 (LC/TS.2022/149), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rico, M. N. y D. Trucco (2014), "Adolescentes: derecho a la educación y al bienestar futuro", *serie de Políticas Sociales*, N°190 (LC/L.3791), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rossel, C. y otros (2022), "Transferencias monetarias no contributivas y educación: impacto y aprendizajes", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/202), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sevilla, M. P. (2017), "Panorama de la educación técnica profesional en América Latina y el Caribe", *serie Políticas Sociales*, N° 222 (LC/L.4287), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.
- Sunkel, G. (2006), "Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en educación en América Latina: una exploración de indicadores", *serie Políticas Sociales*, N° 216 (LC/L.2638-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sunkel, G. y D. Trucco (2010), "Nuevas tecnologías de la información y la comunicación para la educación en América Latina: riesgos y oportunidades", *serie Políticas Sociales*, N° 167 (LC/L.3266-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sunkel, G., D. Trucco y A. Espejo (2014), *La integración de las tecnologías digitales en las escuelas de América Latina. Una mirada multidimensional*, Libros de la CEPAL, N° 124 (LC/G.2607-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Trucco, D. (2014), "Educación y desigualdad en América Latina", *serie Políticas Sociales*, N° 200 (LC/L.3846), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2021), *Los aprendizajes fundamentales en América Latina y el Caribe: evaluación de logros de los estudiantes. Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019). Resumen ejecutivo*, París.
- UNESCO/UNICEF/CEPAL (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022), *La encrucijada de la educación en América Latina y el Caribe. Informe regional de monitoreo ODS4-Educación 2030*, París.

