

# Iniciativa Global por los Niños Fuera de la Escuela



**“CONOCER LOS PROCESOS DE EXCLUSIÓN EDUCATIVA DE LA POBLACION DE 15 A 20 AÑOS PARA MODIFICARLOS”**



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

INSTITUTO  
de  
ESTADÍSTICA  
de la UNESCO





## “CONOCER LOS PROCESOS DE EXCLUSION EDUCATIVA DE LA POBLACION DE 15 A 20 AÑOS PARA MODIFICARLOS”

Asociación Civil Educación para Todos  
Noviembre de 2016

Equipo de elaboración

Autores:

Stella Escandell

Irene Kit

Martín Scasso

Supervisión y edición final: Irene Kit

## TABLA DE CONTENIDOS

|   |            |
|---|------------|
| <b>RESUMEN EJECUTIVO .....</b>  | <b>5</b>   |
| <b>ANEXO METODOLÓGICO.....</b>  | <b>31</b>  |
| <b>PRESENTACION DEL DOCUMENTO “CONOCER LOS PROCESOS DE EXCLUSION EDUCATIVA DE LA POBLACION DE 15 A 20 AÑOS PARA MODIFICARLOS” .....</b> | <b>58</b>  |
| <b>CAPITULO 1. PERFILES DE EXCLUSION EDUCATIVA EN LOS JÓVENES DE 15 A 20 AÑOS .....</b>   | <b>60</b>  |
| 1.1.    Introducción .....  | 60         |
| (a)    La importancia de la construcción de perfiles para el marco de abordaje de OOSC....  | 60         |
| (b)    La especificidad del abordaje de secundaria superior .....   | 61         |
| (c)    La necesidad de vincular múltiples fuentes de información.....   | 63         |
| 1.2.    Caracterizar la exclusión educativa de la población de 15 a 20 años .....   | 70         |
| (a)    Identificar la demanda educativa potencial de la población excluida .....  | 70         |
| (b)    Caracterizar a la población de 15 a 20 años fuera de la escuela .....  | 77         |
| (c)    Itinerarios asociados a los perfiles de exclusión y detección de cuellos de botella.....   | 86         |
| 1.3.    La población de 15 a 20 años en riesgo de exclusión .....   | 100        |
| (a)    Qué se entiende por riesgo de exclusión .....  | 100        |
| (b)    Identificar las diversas situaciones de riesgo de exclusión en la población de 15 a 20 años                                      | 102        |
| (c)    Itinerarios asociados a los perfiles de exclusión y detección de cuellos de botella....  | 104        |
| 1.4.    Esquema para reconstruir las categorías de exclusión .....  | 111        |
| <b>CAPÍTULO 2. DESCRIPCIÓN DE LAS BARRERAS QUE GENERAN SITUACIONES DE EXCLUSIÓN EDUCATIVA .....</b>                                     | <b>117</b> |
| <b>¿Qué situaciones explorar para cada barrera? .....</b>   | <b>120</b> |
| 2.1.    Ambiente propicio.....  | 120        |
| Determinante 1. Normas Sociales.....  | 120        |
| Determinante 2. Legislación y Políticas.....  | 123        |
| Determinante 3. Presupuesto y gasto.....  | 128        |
| Determinante 4. Gestión y Coordinación.....   | 129        |
| 2.2.    Oferta del sistema educativo .....  | 130        |
| Determinante 5. Acceso a servicios pertinentes, cercanos, y adecuados e información a la ciudadanía .....                               | 130        |
| Determinante 6. Disponibilidad de materiales de aprendizaje .....   | 133        |
| 2.3.    Demanda de educación.....   | 134        |
| Determinante 7. Acceso financiero.....  | 134        |

|   |            |
|---|------------|
| Determinante 8. Prácticas sociales y culturales.....  | 137        |
| Determinante 9. Regularidad y continuidad en la asistencia a los servicios educativos .....   | 138        |
| 2.4.    Calidad.....  | 141        |
| Determinante 10. Calidad de la experiencia escolar.....   | 141        |
| 2.5.    Impacto de las barreras.....  | 144        |
| <b>CAPÍTULO 3: LA SISTEMATIZACIÓN DE ESTUDIOS DE LAS BARRERAS QUE GENERAN SITUACIONES DE EXCLUSIÓN EDUCATIVA .....</b>  | <b>148</b> |
| 3.1.    Aproximación general para definir el campo de búsqueda .....  | 148        |
| 3.2.    Matrices para la sistematización de la búsqueda de literatura .....   | 151        |
| <b>CAPÍTULO 4 LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN PARA EL ESTUDIO DE LAS BARRERAS.....</b>  | <b>158</b> |
| 4.1.    El reconocimiento de representaciones sociales sobre el derecho a la educación de todos los adolescentes y jóvenes que operan en la sociedad .....                              | 159        |
| 4.2.    Las configuraciones normativas que restringen o dan contenido concreto al derecho a la educación .....  | 163        |
| 4.3.    Las políticas que son más o menos efectivas para proteger concretamente los derechos educativos de estos adolescentes y jóvenes y los grados de integralidad de las mismas..... | 166        |
| 4.4.    Los rasgos constitutivos de los sistemas y sus escuelas que limitan las oportunidades educativas de los adolescentes y jóvenes y los de aquellos que las alientan.....          | 175        |
| 4.5.    El lugar de la educación y el sentido de la experiencia escolar en la trayectoria de vida de los adolescentes y jóvenes y en las expectativas acerca del futuro .....           | 184        |
| <b>CAPÍTULO 5. BREVE ANALISIS DE ALGUNAS POLITICAS DE LA REGION PARA SUPERAR LA EXCLUSION EDUCATIVA DE LA POBLACION DE 15 A 20 AÑOS .....</b>   | <b>189</b> |
| 5.1.    Políticas para la expansión de educación secundaria para jóvenes que viven en zonas rurales   | 189        |
| 5.2.    Políticas de protección social con eje en la transferencia condicionada de ingresos.....  | 198        |
| 5.3.    Políticas con foco en el reingreso de adolescentes y jóvenes al sistema educativo.....  | 206        |
| <b>ANEXOS.....</b>  | <b>210</b> |
| Anexo I - Glosario de indicadores para la caracterización de la exclusión en la población de 15 a 20 años .....   | 210        |
| Anexo II – Ejemplo de construcción de categorías de demanda potencial a partir del instrumento utilizado en Encuesta de Hogares .....   | 216        |
| Anexo III – Cómo se calcula el rezago escolar .....   | 218        |
| <b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>  | <b>221</b> |
| <b>BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA.....</b>   | <b>222</b> |
| Portales y Páginas consultadas .....  | 229        |

---

## RESUMEN EJECUTIVO

### INTRODUCCIÓN

Este documento brinda una serie de orientaciones para abordar el estudio de la exclusión educativa de los adolescentes y jóvenes de 15 a 20 años de edad para la región de América Latina y el Caribe, con el fin de conocer y comprender estos procesos para respaldar la formulación y ejecución de políticas públicas más adecuadas para el logro de la inclusión plena.

En esta franja poblacional, estar excluido de la escuela implica una serie de situaciones variadas y heterogéneas, ya que en el conjunto de adolescentes que no asiste a la escuela se manifiesta una diversidad de recorridos escolares previos y situaciones de vida. Perfilar su situación de exclusión, abordar la caracterización de las barreras que atentan contra la escolaridad plena, e identificar las políticas que contribuyen a superarlas constituye un desafío complejo y específico.

El estudio de la situación de exclusión en esta población debe partir de un cuidadoso análisis documental que incluya la explotación en profundidad de las diferentes fuentes de información existentes en los países, un recorrido analítico sobre el conocimiento acumulado en investigaciones disponibles, y la evaluación de las políticas aplicadas. Sumando también una cuidadosa revisión de la normativa vigente, el estudio de los informes de políticas y programas (desde sus propios textos hasta las evaluaciones que se hayan practicado) y la compilación de las opiniones públicas sobre educación, entre otros recursos. En el proceso de construcción del análisis, puede ser que se detecten vacíos de conocimiento para comprender acabadamente la situación de exclusión educativa que afecta a ciertas poblaciones. Ello puede desencadenar la necesidad de estudios específicos que amplíen el conocimiento y ayuden a sostener la definición de políticas y estrategias.

Adicionalmente, todos los elementos antes mencionados deben guardar relación directa con la diversidad de situaciones de exclusión que se presentan en esta compleja franja etaria: cuanto más enfocado sea el análisis, el aporte para el diseño de políticas será más adecuado

Para abogar por el desarrollo de estudios vinculados a la exclusión con esta amplitud de mirada, se propone en el documento articular los elementos de *la Iniciativa Global por los Niños Fuera de la Escuela*, y más específicamente los aportes del *Informe Completar la escuela: un*

*derecho para crecer, un deber para compartir*<sup>1</sup> para proponer un estudio de la exclusión en la población de 15 a 20 años de edad, organizado en tres ejes: **la elaboración de perfiles de exclusión, el análisis de las barreras que los alimentan, y la sistematización de vías de acción para superar esas barreras y remover la exclusión.**

## **DESAFÍOS Y RECOMENDACIONES PARA EL ESTUDIO CUANTITATIVO DE LA EXCLUSIÓN DE LA POBLACIÓN DE 15 A 20 AÑOS.**

La iniciativa OOSC incentiva a los países de la región a ampliar la mirada, articulando los recursos disponibles de información (estadística y de investigación) en pos de elaborar un diagnóstico integrado con el objetivo no solo de caracterizar la situación de exclusión efectiva, sino también encontrar en el sistema educativo las huellas de los procesos que van construyendo esta exclusión.

En este sentido, la Iniciativa OOSC plantea dos desafíos para profundizar la construcción de perfiles de exclusión:

**Potenciar la caracterización estadística de la exclusión:** para construir información estadística que permita identificar y cuantificar los distintos itinerarios escolares que conforman estas situaciones de exclusión (construcción de perfiles), y que contribuya al reconocimiento de las poblaciones más expuestas a las situaciones de exclusión, a partir desagregaciones territoriales, de características de los establecimientos escolares y de los estudiantes, entre otros (identificación de disparidades).

**Potenciar la utilización para la toma de decisiones orientadas a reducir la exclusión:** para poner a la información en un plano que oriente la toma de decisiones hacia políticas que se propongan atacar los factores que generan la exclusión educativa, es indispensable potenciar determinados perfiles técnicos, aquellos que pueden articular el análisis estadístico con las diversas áreas de la gestión pública de la educación.

Por otro lado, el modo en el que se despliegan los itinerarios escolares de acceso y de tránsito por el nivel en los países de la región, con sus diferentes grados de desarrollo, conlleva una serie

---

<sup>1</sup> En el año 2010 Unicef y el Instituto de Estadística de la Unesco lanzaron la iniciativa Global Por los Niños fuera de La Escuela (OSOC, por su sigla en inglés). La misma, planteó un nuevo desafío para el trabajo mancomunado de los países de América Latina y El Caribe: la iniciativa invita a los países de la región a ampliar la mirada, a reconvertir y articular los recursos disponibles de información (estadística y de investigación) en pos de elaborar un diagnóstico articulado. La meta es construir un conocimiento más acabado sobre cuántos, quienes y por qué están en situación de exclusión

de desafíos metodológicos y conceptuales para abordar una cuantificación estadística, sobre los cuales es necesario construir algunos consensos básicos.

Además se incorpora en este enfoque el concepto de riesgo de exclusión, que ha constituido uno de los aportes más innovadores de la iniciativa OOSC, al poner en el foco de análisis a aquellos que están dentro del sistema educativo, pero en situación de riesgo de abandono. Con este aporte, se busca comprender la exclusión como un proceso que se va gestando paulatinamente. Su resultado a veces es visible – se expresa como abandono –, pero en otros casos queda invisibilizado, cuando se trata de acumulación de experiencias de fracaso escolar, de aprendizajes de baja calidad, malestar emocional en la escuela, u otros factores adversos que conforman experiencias escolares débiles.

El propósito del presente apartado es presentar algunos de los ejes problemáticos centrales sobre los cuáles se requiere construir consenso, y esbozar una propuesta de categorización de abordaje.

## DESAFÍOS PARA ABORDAR LA EXCLUSIÓN

Uno de los desafíos planteados por la **Iniciativa OOSC se refiere a la construcción de información estadística que permita elaborar perfiles de exclusión**, es decir reconocer los recorridos que expresan situaciones de exclusión, y cuantificar el total de niños y niñas representados en cada uno de ellos. Y por otro lado, identificar disparidades, reconociendo, a partir de un conjunto de variables clave (sector, ámbito, sexo, pueblos indígenas, etc.), las diferentes intensidades con las que se manifiestan las situaciones de exclusión en distintos grupos poblacionales. Para abordar dicha tarea, considerando la complejidad y diversidad de situaciones presentes en este abordaje se presentan los siguientes desafíos:

### **Primer desafío: la complejidad del análisis de la población adolescente.**

Se aborda aquí la caracterización de la exclusión de la población de 15 a 20 años de edad. Este tramo de edad corresponde a una etapa vital del desarrollo particularmente compleja debido a las formas sociales que asume la adolescencia en la región. Coexiste una amplia heterogeneidad de situaciones, algunas poseen importantes implicancias para el sistema educativo: el ingreso al

mercado de trabajo, la responsabilidad de sustento del hogar, la llegada de la maternidad y paternidad, son algunos ejemplos posibles.

No existe una fuente de datos única que permita dar cuenta de esta diversidad de situaciones. Utilizar diferentes fuentes de información que no siempre son compatibles es un desafío a enfrentar. Cada fuente posee fortalezas y debilidades en términos de su abordaje. El documento propone planificar un modelo de abordaje lo suficientemente comprensivo y sencillo que permita potenciar las posibilidades de la información disponible y armonizar los diferentes enfoques.

### **Segundo desafío: La diversidad de itinerarios escolares**

En los países de América Latina y el Caribe, el tránsito por el sistema educativo en los tramos obligatorios puede perfilarse a partir de dos elementos clave: la cobertura universal del nivel primario, y la heterogeneidad de itinerarios escolares que se expresa en altos niveles de rezago escolar, adquiridos por ingreso tardío, repitencia y/o abandono temporal. Son pocos los adolescentes que nunca han ingresado al sistema educativo, pero son muchos los que han transitado su escolaridad con severas dificultades, y que han abandonado en diferentes etapas.

Como consecuencia, la experiencia escolar y educativa de la población se vuelve más heterogénea a medida que se incrementa su edad. La población adolescente que no asiste a la escuela ha realizado muy diferentes recorridos: algunos pocos no han ingresado nunca, otros han abandonado durante la primaria. También hay quienes abandonaron luego de finalizar el nivel primario, o en el tránsito por la educación secundaria. Para brindar información básica que permita identificar las barreras asociadas a la exclusión, es necesario distinguir estas situaciones.

En este marco, otro de los aportes centrales del documento es la construcción de una definición operacional de la exclusión que permite distinguir las distintas formas de exclusión del sistema educativo de la población de 15 a 20 años.

### **RECOMENDACIONES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PERFILES DE EXCLUSIÓN**

El objetivo del análisis cuantitativo en esta etapa se orienta a construir el perfil de exclusión de la población de 15 a 20 años de edad. El uso del rango de edad de 15 a 20 años permite realizar una mirada estadística de la población que queda excluida de las distintas etapas educativas.

A tales fines se presentan las siguientes recomendaciones:

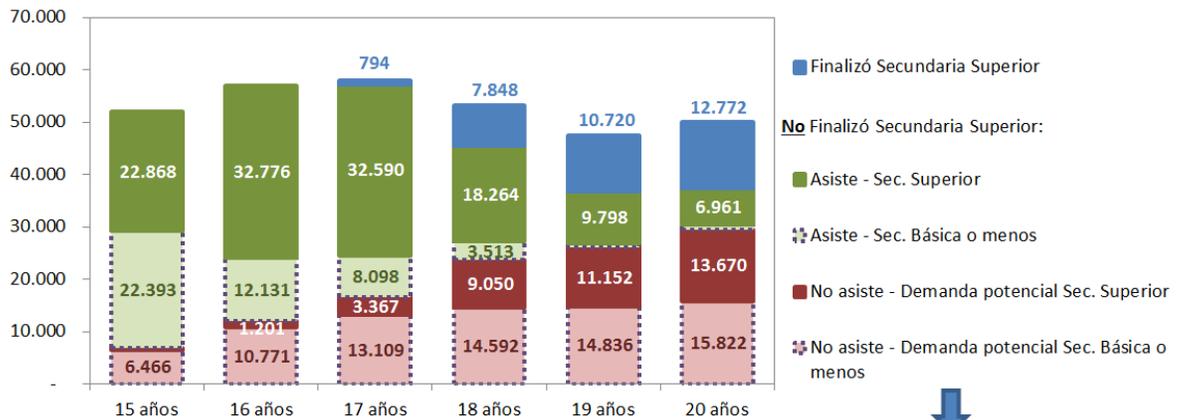
**Primera recomendación: Cómo definir a la población excluida de 15 a 20 años**

En su formulación general, la condición de exclusión está dada por la situación de la población que, estando en condiciones de poder acceder y finalizar un nivel educativo, se encuentran fuera de la escuela. Teniendo en cuenta que para acceder a un nivel educativo se requiere cumplir con dos requisitos básicos: poseer una edad determinada y haber finalizado los niveles educativos anteriores. Resulta necesario a los fines de complementar el análisis, identificar la *condición de demanda potencial*: la situación escolar de un individuo, que lo habilita a inscribirse al nivel, según la normativa vigente, independientemente de que lo haga o no.

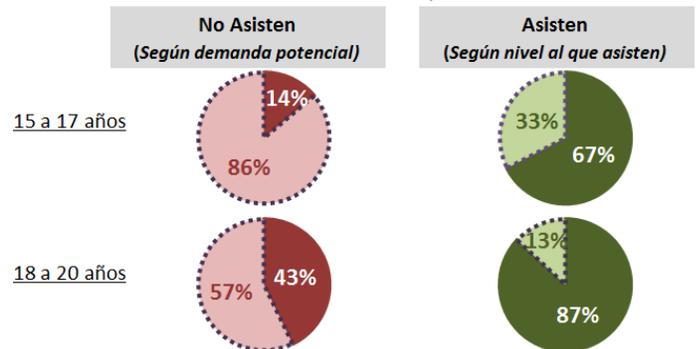
La identificación de la demanda potencial orienta las políticas de inclusión educativa y permite identificar además los cuellos de botella que se producen en los distintos niveles educativos.

Al perfilar la situación de la población que no asiste, la combinación entre ambos requisitos (la edad y la historia educativa previa) muestra una variedad de situaciones que necesitan ser exploradas. Se presenta el ejemplo de Uruguay para ilustrar:

**Gráfico 1. Población de 15 a 20 años de edad según condición de asistencia y finalización del nivel secundaria. Uruguay, 2013**



Fuente: Procesamientos propios en base a datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Continua de Hogares (ECH-2013)



El caso de Uruguay permite caracterizar la relación entre la edad y la condición de demanda: en la edad normativa de acceso a secundaria superior (15 a 17 años), solamente uno de cada siete adolescentes (14%) fuera de la escuela está en condiciones de demandarlo. Esta proporción se incrementa casi a la mitad en el tramo de 18 a 20 años. Para abordar la especificidad de la exclusión de secundaria superior se requiere ampliar el rango de edad por encima de la edad normativa de ingreso al nivel.

Para el resto de la población excluida, una política de reingreso debería planificar el acceso a secundaria básica o primaria. Un corte transversal de la población *en edad de* asistir a la secundaria permite construir un escenario de su situación educativa. Sin embargo, si se desea elaborar información para estudiar aquellos factores que operan como restricciones para el acceso o la permanencia en el nivel (por ejemplo, falta de oferta), es necesario analizar la *condición de demanda potencial*.

En el marco de la iniciativa OOSC, se consideran los dos tipos de abordaje para elaborar un perfil acabado de exclusión: un diagnóstico completo necesita de un estado de situación general del nivel educativo de la población en edad de asistir al nivel, complementado con un análisis de la situación de la demanda potencial del nivel.

Por tal motivo, el primer ejercicio cuantitativo que debe realizarse es la identificación de la población que no asiste y que se encuentra en condiciones de demandar algún nivel educativo.

### **Segunda recomendación: Cómo definir a la población en riesgo de exclusión en la población de 15 a 20 años**

En América Latina, el abordaje del riesgo de exclusión se enfoca en la identificación, a través del rezago escolar, de la población escolar que ha tenido dificultades en su itinerario escolar, que se expresan en repitencia, ingreso tardío, abandono temporario. De esta forma, se busca dar cuenta de los estudiantes en condición de vulnerabilidad educativa.

A su vez, existen en la región un conjunto amplio y diverso de ofertas educativas dirigidas a adolescentes en estos tramos de edad. Algunas de ellas constituyen modalidades de jóvenes y adultos (EPJA), alternativas o no convencionales de finalización de la educación secundaria, que en general son especialmente dirigidos a aquellos estudiantes que abandonaron el nivel. Por lo tanto, asisten a ellas estudiantes que ya han tenido importantes dificultades en sus itinerarios escolares.

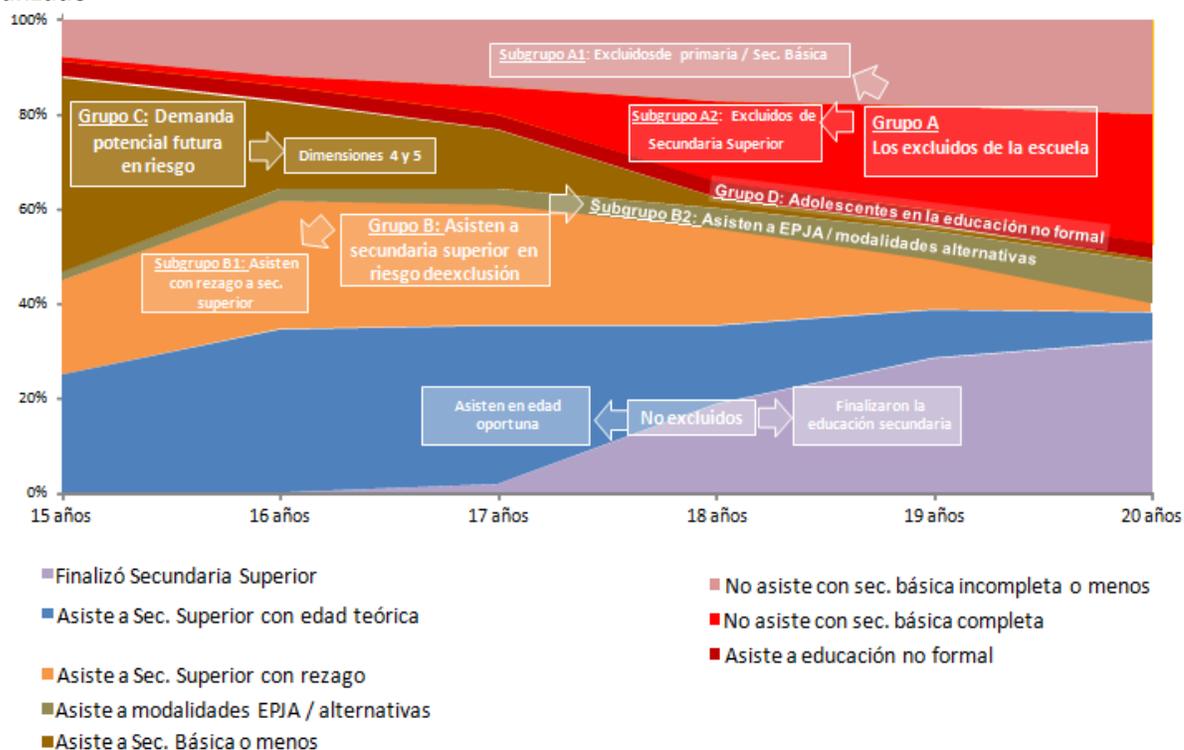
Los estudiantes que participan en estos espacios formativos se encuentran excluidos de secundaria superior, pero se encuentran escolarizados.

Además, es posible identificar a estudiantes que, teniendo edad de asistir a la educación secundaria superior, se encuentran inscriptos en primaria o secundaria básica con altos niveles de rezago. En el marco de la iniciativa OOSC, forman parte de la dimensión 4 y 5, y se los considera dentro del modelo para articular las relaciones entre diferentes situaciones de exclusión.

### Tercera recomendación: Categorías para cuantificar la exclusión

Tomando como punto de partida las recomendaciones anteriores, el documento propone y presenta la elaboración de un perfil de la población de 15 a 20 años.

**Gráfico 2. Población de 15 a 20 años según condición de asistencia y máximo nivel educativo alcanzado**



En este esquema completo fueron incluidas todas las categorías que definen la situación de exclusión de la población en este rango de edad.

#### **Grupo A - Los excluidos de la escuela**

**Subgrupo A1:** Adolescentes y jóvenes de 15 a 20 años fuera de la escuela que no transitaron o concluyeron, ya sea la primaria o la secundaria básica. Corresponde a la población que no asiste a

la escuela y que se encuentra en condiciones normativas de inscribirse al nivel primario o a la secundaria básica

**Subgrupo A2:** Adolescentes y jóvenes de 15 a 20 años que están en condiciones de asistir a la secundaria superior pero abandonaron en la transición de la secundaria básica a la superior, durante este nivel o lo finalizaron pero no lograron acreditarlo por adeudar materias. Es decir, corresponde a la población que no asiste a la escuela y que se encuentra en condiciones normativas de inscribirse a la secundaria superior.

**Grupo B - Los que están en la educación secundaria superior pero en riesgo de exclusión**

**Subgrupo B1:** Adolescentes y jóvenes de 15 a 20 años que asisten pero con rezago. *En riesgo por haber acumulado fracasos o situaciones de riesgo.* La condición de riesgo se adquiere y profundiza por haber acumulado fracasos a lo largo de su trayectoria escolar.

**Subgrupo B2:** Adolescentes y jóvenes de 15 a 20 años que asisten a modalidades alternativas. *En riesgo por haber abandonado previamente la educación regular o común*

**Grupo C- La demanda potencial futura en riesgo de exclusión:** Adolescentes y jóvenes de 15 a 20 años asisten a primaria o a secundaria básica con rezago. Comprendidos en las Dimensiones 4 (en primaria) y 5 de Exclusión (en secundaria básica). Aún no conforman demanda potencial o efectiva de secundaria superior, pero se encuentran escolarizados con amplias probabilidades de abandonar.

**Grupo D - Los que participan de educación no formal:** Adolescentes y jóvenes de 15 a 20 años que asisten a espacios educativos que amplían sus oportunidades de inserción sin terminalidad (no acreditan niveles educativos).

En el gráfico se pueden observar todas las situaciones que se presentan a la hora de abordar la exclusión de la población de 15 a 20 años de edad. En este sentido y para profundizar el análisis se incluyen en el documento las recomendaciones y orientaciones técnicas para cuantificar cada una de las categorías mencionadas.

## LAS BARRERAS DE LA EXCLUSIÓN

Analizar los factores que intervienen en los procesos de exclusión escolar implica revisar las barreras que operan impidiendo lograr las metas de escolarización para cada grupo de edad. Se entiende aquí como barrera de exclusión a aquellos cuellos de botella que generan situaciones de exclusión.

La propuesta metodológica para el análisis de perfiles ha mostrado que estar excluido de la escuela en este tramo de edad no puede reducirse a estar excluido totalmente de la educación secundaria superior. Debido a que la diversidad de recorridos escolares previos y las situaciones escolares y vitales presentes de los jóvenes requiere un análisis más desagregado para identificar las formas e intensidad de la exclusión.

En este sentido, se propone aquí una clasificación conceptual de las barreras, para identificar de qué manera operan en los grupos de jóvenes entre 15 y 20 años, mencionados en el apartado anterior, que presentan diferentes situaciones de exclusión. En segundo lugar se sugieren algunos criterios para la investigación de temas poco explorados aún. Y por último se presentan herramientas para clasificar los estudios existentes sobre exclusión secundaria, a partir de ciertos criterios metodológicos.

### BARRERAS QUE GENERAN O AGRAVAN LA EXCLUSIÓN

Para organizar la revisión de barreras que generan o agravan la exclusión en sus distintas expresiones para este grupo de edad, se utiliza como estructura analítica los 4 dominios con sus 10 determinantes propuestos para la metodología MORES.<sup>2</sup>

Cada uno de los determinantes es agrupado en ámbitos conforme a las características de los factores que los configuran. Cada determinante tiene una expresión deseable o meta. El no cumplimiento de la misma, hace que el determinante se exprese como barrera que genera o agrava la exclusión.

Conviene destacar que existen barreras que tienen mayor o menor relevancia en la configuración de las situaciones de exclusión de cada grupo o sub- grupo. Pero además hay barreras de un orden más sistémico. Es decir que condicionan el funcionamiento de un sistema

---

<sup>2</sup> La metodología MORES (Monitoring Results for Equity Systems), desarrollada por UNICEF, se orienta a proponer un marco conceptual para orientar el uso de la información hacia la mejora de la planificación, programación, ejecución, seguimiento y gestión de los resultados de los programas desarrollados por el organismo.

educativo orientado a garantizar las mejores condiciones para la escolarización y aprendizaje de todos los adolescentes y jóvenes.

A continuación se detallan cada uno de los determinantes- agrupados en dominios- y las barreras que surgen de los mismos, afectando de manera global o específicamente a algún grupo de población de acuerdo a las categorías expuestas en el apartado anterior.

| <b>DOMINIO: AMBIENTE PROPICIO</b>  |   |
|--|---|
| <b>Determinante 1: NORMAS SOCIALES</b>   |   |
| <p><b>Son reglas de comportamiento condicionadas por la presión social. Proveen marcos de sentido que guían la acción humana y prescriben para actores específicos y situaciones específicas cuáles son los comportamientos y acciones adecuados. La no observancia de estas normas coloca al individuo en tensión con la sociedad a la que pertenece. El Carácter de social también está dado porque tienen sentido en un contexto determinado: lo que es norma social en un país, una región, o un grupo social, no lo es necesariamente en otros.</b></p> |   |
| <b>Barreras</b>  | <b>Grupos afectados</b>   |
| <p><b>Normas sociales que determinen alguna forma de prejuicio con respecto a las capacidades y derechos de los adolescentes y jóvenes para continuar su escolarización hasta completar la secundaria.</b></p>   | <p><b>Los excluidos de la escuela y los que participan de la educación no formal.</b></p> |
| <p><b>Ausencia de estrategias de comunicación efectivas que instalen la importancia de la educación, que la instituyan como derecho, y visibilicen los costos del fracaso y la exclusión.</b></p>  | <p><b>Toda la población incluida en las categorías de exclusión</b></p>                   |

## Determinante 2: LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS

Adecuación de las leyes y políticas en el nivel nacional y sub nacional. Teniendo en cuenta por un lado el marco normativo, emanado de los tres poderes del estado y también las normas de rango menor, emitidas por diferentes actores y niveles dentro del sistema educativo, mediante las cuales se operacionaliza el pleno ejercicio del derecho a la educación.

| Barreras   | Grupos afectados   |
|--|--|
| No obligatoriedad de toda o parte de la secundaria en normas fundamentales.  | Los excluidos de la escuela y los que participan de la educación no formal |
| Debilidades de reglamentación que aumentan riesgos de exclusión (normas relativas a inscripción/acceso; asistencia a clases; calificación, evaluación y promoción; convivencia escolar). | Toda la población incluida en las categorías de exclusión                  |
| Normas escolares ajenas y no trabajadas con los estudiantes.   | Toda la población incluida en las categorías de exclusión                  |
| Currículos formales profusos, saturados y fragmentados, centrados en contenidos conceptuales y con escasa orientación a la enseñanza de habilidades no cognitivas o socioemocionales.    | Toda la población incluida en las categorías de exclusión                  |
| Ausencia de políticas de juventud integradas   | Toda la población incluida en las categorías de exclusión                  |

| <b>Determinante 3: PRESUPUESTO Y GASTO</b>  |   |
|---|---|
| <b>Asignaciones y desembolsos de los recursos requeridos a nivel nacional y sub nacional.</b> |   |
| <b>Barreras</b>   | <b>Grupos afectados</b>                                   |
| Restricción presupuestaria para atender las condiciones generales del sistema.                | Toda la población incluida en las categorías de exclusión |
| Criterios de asignación inequitativos   | Toda la población incluida en las categorías de exclusión |
| Problemas en la oportunidad y ritmo de la ejecución presupuestaria                            | Toda la población incluida en las categorías de exclusión |
| Sobrecostos del fracaso escolar   |   |

| <b>Determinante 4: GESTIÓN Y COORDINACIÓN</b>  |   |
|--|---|
| <b>Cada país distribuye las responsabilidades de gestión y coordinación integral del sistema educativo en organismos centrales, sub nacionales, locales e incluso a nivel escolar.</b> |   |
| <b>Barreras</b>  | <b>Grupos afectados</b>                                   |
| Inadecuado diagnóstico y monitoreo de los procesos de exclusión  | Toda la población incluida en las categorías de exclusión |
| Insatisfactoria relevancia y eficacia del apoyo a las escuelas con mayores desafíos  | Toda la población incluida en las categorías de exclusión |
| Inexistencia de esquemas efectivos de cooperación intersectorial a nivel territorial, para resolver situaciones específicas de exclusión presupuestaria                                | Toda la población incluida en las categorías de exclusión |
| Debilidad o ausencia de mecanismos de control de la ejecución y de rendición de cuentas.   | Toda la población incluida en las categorías de exclusión |
| Debilidad o ausencia de mecanismos de consulta a la comunidad y a los jóvenes  | Toda la población incluida en las categorías de exclusión |



## DOMINIO: OFERTA DEL SISTEMA EDUCATIVO

### Determinante 5: ACCESO A SERVICIOS EDUCATIVOS PERTINENTES CERCANOS, ADECUADOS Y CONOCIDOS POR LA CIUDADANIA

#### Acceso físico (servicios, facilidades, información)

| Barreras   | Grupos afectados  |
|--|---|
| Brechas de oferta escolar en determinados niveles y localizaciones   | Toda la población incluida en las categorías de exclusión |
| Inadecuación de la propuesta de la educación secundaria (matriz institucional selectiva)   | Toda la población incluida en las categorías de exclusión |
| Educación rural desvalorizada en su identidad  | Adolescentes y jóvenes de la ruralidad                    |
| Oferta escolar empobrecida y confusa para la población indígena o buenas experiencias que no pueden alcanzar la escala necesaria                       | Adolescentes y jóvenes de grupos indígenas                |
| Dificultad para atender la población con discapacidad en forma oportuna y profesional.   | Adolescentes y jóvenes con discapacidad                   |
| Baja cobertura y eficacia de las propuestas para reinserir estudiantes que abandonaron.  | Los excluidos de la escuela                               |
| Ausencia de oferta para jóvenes en contexto de encierro  | Adolescentes y jóvenes judicializados                     |
| Políticas de formación docente desvinculadas de la realidad escolar y que no preparan para la inclusión  | Toda la población incluida en las categorías de exclusión |
| Falta o deterioro de edificios escolares   | Toda la población incluida en las categorías de exclusión |
| Falta de personal docente, directivo o de apoyo  | Toda la población incluida en las categorías de exclusión |
| Equipos docentes débiles o sin consolidar  | Toda la población incluida en las categorías de exclusión |
| Escasa información a la ciudadanía sobre oferta disponible, requisitos, funcionamiento y apoyos que brinda el estado para facilitar la escolarización. | Toda la población incluida en las categorías de exclusión |
| Tiempo lectivo escaso y desaprovechado   | Toda la población incluida en las categorías de exclusión |

## Determinante 6: DISPONIBILIDAD DE INSUMOS Y MATERIALES ESENCIALES

**Insumos esenciales / Aportes requeridos para prestar el servicio educativo o adoptar una práctica.**

| Barreras  | Grupos afectados   |
|---|--|
| Equipamiento didáctico empobrecido, inexistente o no pertinente en relación a la oferta | Grupos afectados: Toda la población incluida en las categorías de exclusión  |
| Ausencia o escasez de libros adecuados  | Grupos afectados: Toda la población incluida en las categorías de exclusión  |
| Inexistencia o déficit de equipamiento informático y multimedial                        | Grupos afectados: Toda la población incluida en las categorías de exclusión  |
| Inadecuación de los materiales en la oferta de EDJA y/o reingreso                       | Grupos afectados: Los excluidos de la escuela; Adolescentes y jóvenes de 15 a 20 años que asisten a modalidades alternativas. En riesgo por haber abandonado previamente la educación regular o común. |
| Ausencia o bajo uso pedagógico de las TICS  | Grupos afectados: Toda la población incluida en las categorías de exclusión  |

## DOMINIO 3: DEMANDA DEL SISTEMA EDUCATIVO

### Determinante 7: ACCESO FINANCIERO A LA EDUCACIÓN

**Capacidad para afrontar (servicios / prácticas) costos directos e indirectos**

| Barreras  | Grupos afectados   |
|---|--|
| Insuficiencia extrema de ingresos familiares                    | Los excluidos de la escuela; Adolescentes y jóvenes de 15 a 20 años que asisten a modalidades alternativas. En riesgo por haber abandonado previamente la educación regular o común; Los que participan de educación no formal |
| Tensión con el costo de oportunidad para asistir a las escuelas | Los excluidos de la escuela  |
| Dificultad para llegar y estar en la escuela                    | Adolescentes y jóvenes de sectores populares, del ámbito rural y de grupos étnicos.  |
| Dificultad para afrontar costos de matrícula                    | Adolescentes y jóvenes de sectores populares, del ámbito rural y de grupos étnicos   |

### Determinante 8 :PRÁCTICAS Y CREENCIAS SOCIALES Y CULTURALES

**Creencias y prácticas individuales que pueden ser compartidas pero no producto de la presión social o expectativas sociales**

| Barreras   | Grupos afectados  |
|--|---|
| Prejuicios negativos sobre las capacidades de los estudiantes        | Alumnos de sectores populares, del ámbito rural y de grupos étnicos |
| Posturas retraídas para demandar o ejercer el derecho a la educación | Alumnos de sectores populares, del ámbito rural y de grupos étnicos |

| <b>Determinante 9: REGULARIDAD Y CONTINUIDAD EN LA ASISTENCIA A LOS SERVICIOS EDUCATIVOS</b>   |   |
|--|---|
| <b>Completamiento / continuidad en el uso de los servicios educativos y en la adopción de prácticas</b>  |   |
| <b>Barreras</b>  | <b>Grupos afectados</b>   |
| <b>Estudiante que no es considerado integralmente como sujeto único inserto en un grupo determinado</b>  | <b>Toda la población incluida en las categorías de exclusión</b>  |
| <b>Diferencias entre las culturas populares y la cultura sostenida en la escuela, con escaso diálogo e integración</b>                             | <b>Alumnos de sectores populares, del ámbito rural y de grupos étnicos</b>  |
| <b>Inapropiada elección de canales y medios o tono de comunicación para movilizar a los adolescentes y jóvenes fuera de la escuela y en riesgo</b> | <b>Los excluidos de la escuela; los que están en la educación secundaria superior pero en riesgo de exclusión; la demanda potencial futura en riesgo de exclusión</b> |

## DOMINIO 4: CALIDAD DEL SISTEMA EDUCATIVO

### Determinante 10: CALIDAD DE LA EXPERIENCIA ESCOLAR

#### Adhesión a estándares de calidad (nacionales o internacionales)

| Barreras   | Grupos afectados  |
|--|---|
| Prácticas de evaluación erráticas y procedimientos de promoción con arbitrariedades.   | Toda la población incluida en las categorías de exclusión   |
| Procesos de organización escolar que producen segregación encubierta.  | Alumnos de sectores populares, del ámbito rural y de grupos étnicos   |
| Clima escolar competitivo, comunicación agresiva.  | Toda la población incluida en las categorías de exclusión   |
| Clima de violencia periescolar.  | Toda la población incluida en las categorías de exclusión   |
| Docentes que tienen dificultades para organizar la enseñanza en grupos diversos.   | Toda la población incluida en las categorías de exclusión   |
| Docentes con poco dominio de metodologías eficaces de enseñanza.   | Toda la población incluida en las categorías de exclusión   |
| Evaluaciones finales para certificar conclusión secundaria superior restrictivas o sin consonancia con lo abordado en el aula. | Afecta de manera global en los países con exámenes finales de certificación   |
| Debilidad de los dispositivos pedagógicos para el trabajo con estudiantes reingresantes.                                       | Los excluidos de la escuela   |
| Propuesta de la educación de jóvenes y adultos que no se diferencia de la propuesta de la secundaria común.                    | Los excluidos de la escuela y los adolescentes y jóvenes de 15 a 20 años que asisten a modalidades alternativas.<br>En riesgo por haber abandonado previamente la educación regular o común |

## LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN PARA EL ESTUDIO DE BARRERAS.

La diversidad de experiencias e itinerarios educativos que son característicos de la franja de edad entre los 15 y 20 años, tal como se ha perfilado previamente, interpela acerca de la necesidad de generar mayor conocimiento para la acción. En este sentido, es crucial la realización de estudios e investigaciones que aporten información de primera mano de parte de los adolescentes y jóvenes acerca de los factores que incidieron en el abandono de los que hoy están excluidos, de aquellos que volvieron más tarde pero que eligieron otras ofertas alternativas o los que optaron por espacios educativos orientados a la ampliación de oportunidades de inserción en la sociedad pero que no acreditan niveles educativos. Estas situaciones aparentemente individuales, en la mayoría de los casos son consecuencia o reacciones al modo en que el sistema educativo ha brindado oportunidades.

Además influyen en esta franja de edad ciertas circunstancias vitales como la asunción de mayores responsabilidades en el hogar, el ingreso temprano al mercado de trabajo, la maternidad, constituirse en jefe de hogar que impactan en las posibilidades de acceso o permanencia en el sistema educativo, y que se convierten en causales de abandono o acceso a ofertas limitadas cuando el estado no actúa con políticas protectoras.

Asimismo existen algunas cuestiones sistémicas sobre las que se requieren mayores precisiones. Para abordar cada uno de los aspectos mencionados, se sugiere profundizar los estudios e investigaciones en los siguientes sentidos. En estas líneas de investigación se condensa la búsqueda de evidencias en torno a los determinantes y barreras asociadas que operan en la exclusión educativa de adolescentes y jóvenes:

- 1. El reconocimiento de representaciones sociales sobre el derecho a la educación de todos los adolescentes y jóvenes que operan en la sociedad.** *Las representaciones sociales son por un lado las normas sociales que determinen prejuicios en relación a las capacidades y derechos de los adolescentes y jóvenes para continuar su escolarización hasta completar la secundaria. Y por otro lado las prácticas y creencias sociales y culturales que generan posturas retraídas para demandar o ejercer el derecho a la educación*
- 2. Las configuraciones normativas que restringen o dan contenido concreto al derecho a la educación.** *La normativa reglamentaria puede ser un soporte relevante para*

*la implementación efectiva de la inclusión escolar o puede ser un obstáculo, tanto por los aspectos sustantivos de su contenido como por sus aspectos subjetivos o funcionales.*

**3. Las políticas que son más o menos efectivas para proteger concretamente los derechos educativos de estos adolescentes y jóvenes y los grados de integralidad de las mismas.** *Las políticas, estrategias o programas de acción positiva estatales son la herramienta concreta a partir de la cual se orienta la construcción o mejora de un escenario, se asignan recursos y se movilizan personas y equipos para la tarea.*

**4. Los rasgos constitutivos del sistema educativo y sus escuelas que limitan las oportunidades educativas de estos adolescentes y jóvenes y los de aquellos que las alienan.** *El eje de este estudio es la situación de enseñanza en la escuela. Tanto en el plano formal como en el plano real, la situación de enseñanza en la escuela es un producto social y cultural. Y en ella influyen no solo los enunciados curriculares formales, sino la traducción del mismo en la realidad de la escuela.*

**5. El lugar de la educación y el sentido de la experiencia escolar en la trayectoria de vida de los adolescentes y jóvenes y en las expectativas del futuro.** *Resulta necesario contar con la voz de los jóvenes y adolescentes respecto de su experiencia escolar, cuestiones atinentes a las diferentes trayectorias de vida y aspiraciones y deseos mirando al futuro.*

## **SISTEMATIZACIÓN DEL ESTUDIO DE BARRERAS**

La sistematización de los estudios, investigaciones y evaluaciones disponibles en un país permiten contar con un "estado de arte" para el abordaje de la exclusión educativa en una determinada población. El estado de arte permite determinar cómo ha sido tratado el tema, la información que se posee sobre el mismo, magnitud y localización de situaciones de exclusión, cuáles son las explicaciones más frecuentes, qué decisiones metodológicas se han tomado, qué visibilidad tiene la situación de exclusión. Permite además identificar los vacíos de conocimientos, para de esta manera configurar una agenda de investigación.

Para un primer nivel de caracterización se utilizaron dos insumos clave: el perfil - presenta las diferentes situaciones de exclusión- y la identificación de determinantes y barreras. La combinación de identificación de perfiles y conocimiento de barreras, y la construcción a partir de ello de un estado del arte es un insumo relevante para el diseño de políticas o para mejorar su pertinencia.

### Elementos para la revisión de literatura sobre exclusión

- **Enfocar la búsqueda**, es decir si por ejemplo se va a iluminar la situación de exclusión de toda la población de 15 a 20 años o se va a prestar atención a alguno de los grupos o sub grupos.
- **Distinguir entre factores concurrentes y factores causales** de la exclusión educativa. Los factores concurrentes son aquellos que sólo toman las distintas manifestaciones y efectos de la pobreza y la desigualdad social como el factor explicativo causal principal. Mientras que existen otros factores del plano pedagógico, organizacional y sociocultural que tienden a invisibilizarse en los estudios.
- **La revisión de literatura debe orientarse a partir de cada una de las situaciones de exclusión** que se busca conocer con más detalle, para poder así identificar las barreras más relevantes para cada grupo y subgrupo.
  - Verificar que la literatura consultada guarde **relación con situaciones reales y presentes**.
  - En el **caso de que no se halle información** sobre alguno de estos grupos y subgrupos realizar la salvedad correspondiente.
  - Tener en cuenta la **transición entre la secundaria básica y secundaria superior** como otro momento en el que se registra abandono escolar.
  - Considerar también el **primer año de la secundaria superior** donde se registran elevados niveles de repitencia.
  - Abordar el problema de la **titulación de la secundaria superior**: un número de alumnos que concluye el ciclo no logra acreditarlo por adeudar materias o no rinden los exámenes finales de certificación.
  - Abordar el cuello de botella que se presenta en el **pasaje de la educación común a ofertas alternativas** que representa en la mayoría de los casos un proceso temporal de abandono.

El estado de arte se construye a partir de la sistematización de lo que genéricamente se denomina "literatura sobre exclusión". Esta literatura incorpora el estudio de las barreras que afectan la inserción o permanencia en el sistema educativo de la población de 15 a 20 años. En este documento se sugieren los principales criterios a aplicar para acotar la búsqueda de información: **priorizar la literatura más específica que la más general; priorizar los abordajes que trabajen con datos primarios o secundarios de las situaciones reales; complementar con la**

**consulta a referentes claves para que señalen investigaciones relevantes; abordar la literatura yendo de la más reciente a las más antiguas; utilizar los trabajos de mayor alcance.**

Se recomienda realizar en primer lugar un relevamiento general, amplio, y luego aplicar los criterios de selección mencionados, para identificar un conjunto que ronde los 10 a 15 estudios sobre los cuales sistematizar posteriormente las barreras que se describan, expliquen y fundamenten con datos de la realidad escolar o social.

## **ALGUNAS POLITICAS DE LA REGION PARA SUPERAR LA EXCLUSION**

Para profundizar los abordajes anteriores, el documento aborda también algunas de las principales políticas llevadas adelante en la región en materia de exclusión educativa. En este sentido, el estudio OOSC, tanto en la caracterización de perfiles como en la identificación de barreras, se ordena en pos de construir e implementar acciones políticas superadoras.

Se presentan en este apartado tres casos de políticas llevadas a cabo para superar el problema de la exclusión que resultan relevantes para la región. Las mismas no han sido seleccionadas a azar, si no que buscan dar respuestas a cuellos de botella comunes detectados a partir de los perfiles de los países.

### **POLÍTICAS PARA LA EXPANSIÓN DE EDUCACIÓN SECUNDARIA PARA JÓVENES QUE VIVEN EN ZONAS RURALES**

La educación secundaria rural, tanto en sus niveles básico como superior u orientado, constituyen uno de los desafíos políticos, organizativos, pedagógicos y socioeconómicos del momento en la región.

La revisión de políticas y estrategias implementadas para la educación secundaria rural se puede realizar bajo distintos enfoques y niveles. Se diferencian las políticas con mayor foco en la atención e impulso a la demanda comunitaria, familiar y personal por la educación; y las políticas centradas en la creación y mejoramiento de la oferta escolar en educación secundaria para zonas rurales.

A los fines del presente documento se destacan los casos de Brasil, Perú, Chile, Colombia y México. Debido a que, las políticas implementadas en esos países constituyen propuestas

claramente referenciadas en el contexto rural, que operan sobre las restricciones propias del medio. Las mismas se diferencian en tres tipos de políticas:

**Educación para la población rural:** Oferta general con apoyos para el acceso y la permanencia (Chile)

**Educación en zonas rurales:** adecuación con base en soportes tecnológicos y didácticos (México, Chile, Perú y Colombia) y adecuación con base en definiciones curriculares (Chile, Colombia)

**Educación de la población rural:** adecuación basada en los roles docentes salidos de la comunidad (México) y adecuación basada en el protagonismo de la comunidad (Brasil, Perú).

En resumen, estas políticas comparten características comunes que las convierten en relevantes para el análisis:

- En todos los casos se registra una firme decisión política de generar oferta educativa de nivel secundario donde están los alumnos.
- En todos estos casos se brinda flexibilidad en horarios y calendarios escolares, para permitir que los tiempos de la escuela se adapten a los de la producción y actividades locales;
- Tienen un espacio de participación de las familias muy superiores a las tradicionales de los sistemas educativos –especialmente en las escuelas de alternancia-;
- Procuran superar la limitación de docentes –especialmente profesores de los diferentes espacios curriculares- con propuestas que se apoyan en los docentes disponibles, toman principios de la educación a distancia, y agregan soportes tecnológicos variados –virtual, TV, libros y materiales gráficos especialmente diseñados-
- Procuran articular con otras áreas del estado la resolución de restricciones de infraestructura que afectan a la comunidad rural en su conjunto y, por ende, limitan las condiciones de escolaridad –transporte, telecomunicaciones, agua potable, etc.-;
- Articulan con los programas de transferencias condicionadas para potenciar el apoyo a la demanda junto con la ampliación de la oferta educativa.
- En Brasil y Perú se agrega además una elección por la alternancia como modelo pedagógico a instalar, y la legislación le da el marco normativo y político que traza un programa de gobierno de mediano y largo plazo;

- En Colombia se da un proceso interesante de definición curricular para las orientaciones del bachillerato centrados en el bienestar rural;
- Chile presenta un crecimiento en la escolarización pero sobre la base de un modelo pedagógico diferente a los señalados: la concentración de los alumnos en escuelas urbanas, con mecanismos de transporte e internados.

## POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL CON EJE EN LA TRANSFERENCIA CONDICIONADA DE INGRESOS

En la región, durante los últimos 25 años, se han desarrollado programas basados en transferencias monetarias condicionadas. Estos programas tienen como objetivo combatir la pobreza actual y revertir la transmisión intergeneracional. En la región de América Latina y El Caribe, el 21,1% de la población se encuentra dentro de algunos de estos programas.<sup>3</sup>

La condición para la percepción de esta transferencia varía según los países, pero tienen rasgos que son comunes a todos: por un lado la escolarización de los NNA - niños, niñas y adolescentes- del grupo familiar beneficiario y por otro lado la realización de controles periódicos de salud por parte de los beneficiarios.

Si bien existen distintas formas de nombrar a estos programas, en la literatura especializada se los denomina genéricamente como "Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos" (PTC). La estructura de gestión y coordinación de los mismos varía según los países, así como su inserción institucional. Pero una característica común es que implican a más de un área de gobierno, particularmente las áreas de desarrollo social, salud y educación.

Se mencionan entre los programas más importantes: Bolsa Familia (Brasil), Oportunidades (México), Familias en Acción (Colombia). **Las evaluaciones de varios de estos programas han mostrado efectos positivos en el acceso, la progresión escolar y la disminución del trabajo infantil (Villatoro, 2007).**

---

<sup>3</sup> Programa "Liceo para todos" Chile; Programa " Educación Básica Rural Programa Enlaces " Chile; Programa " Educación Media Técnica Vocacional" Chile; Programa "Telesecundaria" México; Programa " Educación Secundaria A Distancia" Perú; Programa " Posprimaria" Colombia; Programa " Servicios De Aprendizaje Tutorial" Colombia; Programa "Educación Comunitaria" México; Programa " Educación Por Alternancia" Brasil, Perú.

Además, aunque originalmente se apuntó a la escolarización de la primera infancia y la infancia, en los años recientes se han incorporado transferencias monetarias destinadas a prevenir el abandono escolar en secundaria, incentivar la reinserción, o apoyar la prosecución de los estudios. Es el caso de Chile (Beca de Apoyo a la Retención Escolar), México (Beca contra el abandono escolar), y Argentina (PROGRESAR). **Este tipo de programas permite que estudiantes que abandonaron momentáneamente vuelvan a la escuela; pero es crucial que la oferta educativa sea diferente a la de la escuela que abandonaron por primera vez y que exista un acompañamiento en el reingreso. Si no se corre el riesgo de propiciar un nuevo abandono, probablemente definitivo esta vez.**

Sin embargo, aun considerando los grandes avances en la región en materia de protección social, interesa resaltar algunas cuestiones que, de la revisión de la literatura especializada, aparecen como vacancias o han sido débilmente abordadas o consideradas.

- **Mejora de la interacción entre los PTC y el sistema educativo con foco en la cobertura y la equidad:** en varios estudios se señala que la oferta de servicios educativos disponible para los beneficiarios de estos programas es insuficiente y/o de baja calidad. Se presentan problemas como la lejanía con los centros educativos, problemas estructurales asociados a los servicios educativos, el acceso a los recursos básicos disminuye a medida que aumentan las becas

- **Límite de edad para percibir beneficios asociados a la escolarización:** los 18 años suelen ser, en muchos de los casos, la edad límite para percibir transferencias monetarias asociadas al sostenimiento de la escolaridad. Sin embargo el perfil de la región muestra que aun en el caso de países con mayores niveles de escolarización secundaria, son pocos los que concluyen sus estudios en la edad teórica, particularmente en los sectores populares. El porcentaje de egresados aumenta entre los 18 y 20 ya que se registra un proceso de egreso diferido en el tiempo. Por este motivo, resultaría necesario adecuar este límite.

- **Alcance de la cobertura y opinión sobre las prestaciones en la población adolescente y juvenil:** son muy pocos los estudios que analizan en qué medida la población adolescente y joven excluida o en riesgo educativo es alcanzada por estos programas y el grado de satisfacción de sus necesidades personales. La captación de información suele privilegiar un abordaje desde el universo de las familias y no desde los sujetos.

- **Dimensión sociocultural de los PTC en la escuela:** los aspectos socioculturales asociados a los PTC se encuentran escasamente considerados en los estudios, que mayormente se abocan a evaluaciones de impacto con fuerte peso econométrico. Resulta esencial el trabajo a nivel escuela

para que el hecho de ser beneficiario de un PTC no se transforme en un elemento que refuerce las barreras relativas a la segregación y los prejuicios negativos sobre las capacidades de los estudiantes, y sus familias.

- **Comunicación:** las publicaciones o guías que informan acerca de la oferta de programas tienen en general un carácter sectorial. Son escasos los casos en que se presenta la oferta completa con independencia del área estatal prestadora.

## **POLÍTICAS CON FOCO EN EL REINGRESO DE ADOLESCENTES Y JÓVENES AL SISTEMA EDUCATIVO**

La preocupación por la reinserción al sistema educativo de los adolescentes y jóvenes no es un problema específico de la región pero adquiere aquí una magnitud relevante.

En el marco de **EUROsocial** –programa de cooperación de la Unión Europea para América Latina–, la Fundación Iberoamericana para la Educación, la Ciencia y la Cultura (FIECC) y la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) propiciaron la realización de seis estudios centrados en políticas de reinserción y políticas de aceleración de aprendizajes implementadas en diversas ciudades de la región agrupados bajo la Serie Educar en Ciudades<sup>4</sup>. Posteriormente Unicef Argentina asumió la continuidad de la serie con hasta la fecha cuatro estudios de diversas políticas de reingreso aplicadas en Argentina.

Dentro de las políticas con foco en el reingreso escolar, se distinguen a su vez dos líneas de intervención: aquellas que implican una adaptación del dispositivo escolar para que los estudiantes se reincorporen a la oferta educativa común y aquellos que implican la creación de una oferta alternativa. (Acosta y Terigi, 2015:51). Además, para aquellos que no concluyeron o transitaban por la primaria, suelen registrarse estrategias de “aceleración de aprendizajes”

La premisa sobre la que se fundan estas políticas y que le da un rasgo distintivo respecto de la oferta común vigente, conforme surge de los estudios europeos, es que los adolescentes y jóvenes deben recuperar la confianza en sus propias habilidades para aprender. Por este motivo, la construcción de la autoestima y la motivación resultan aspectos centrales de las propuestas.

Otro rasgo común que tienen estas políticas es la posibilidad de “personalizar” la cursada, es decir que la escuela se adapte a las diferentes situaciones de vida de los estudiantes.

---

<sup>4</sup> Los mismos se encuentran disponibles en el portal de la Red Latinoamérica sobre inclusión educativa en ciudades: <http://www.redligare.org/spip.php?article409>

Por otra parte, la función de acompañamiento se encuentra presente en todos los casos con dinámicas diferentes, ya que resulta central como espacio de contención pedagógico, social y emocional. Por este motivo, para este tipo de propuestas se precisa de planteles docentes comprometidos y estables. Lo que implica prestar atención a los marcos legales que rigen el ejercicio de la docencia

Para concluir, en términos de la inserción institucional el informe Ecorys (2013) distinguen tres tipos de experiencias:

- **las que implican una oferta diferenciada que posibilita un recorrido alternativo al provisto por la oferta de educación general**
- **las que suponen la convivencia en un mismo establecimiento de dos ofertas: la oferta general y la oferta de reingreso**
- **las que implican la reconversión de una escuela adoptando los aspectos distintivos de las ofertas de reingreso (flexibilidad académica y organizacional, seguimiento personalizado, clases reducidas en número, docentes especialmente capacitados).**

## ANEXO METODOLÓGICO

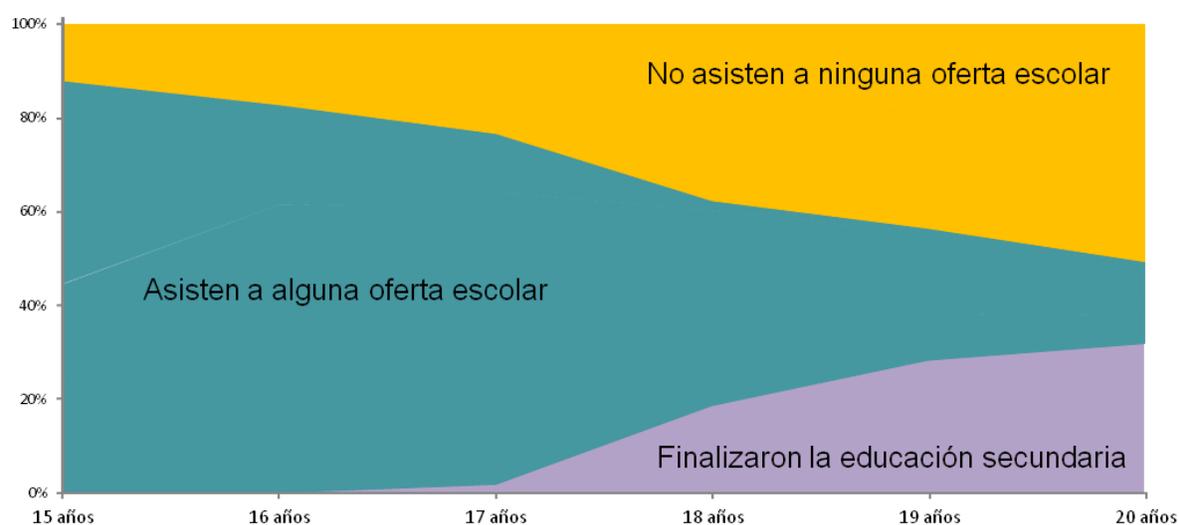
### ESQUEMA PARA RECONSTRUIR LAS CATEGORÍAS DE EXCLUSIÓN

Tomando como punto de partida a la población de 15 a 20 años, es posible elaborar un conjunto de categorías exhaustivas y excluyentes que permiten identificar las diferentes situaciones en las que se encuentra este grupo en relación a las distintas formas de exclusión.

A continuación se presentan una serie de pasos que permiten reconstruir estas diferentes categorías, a partir de dos datos clave:

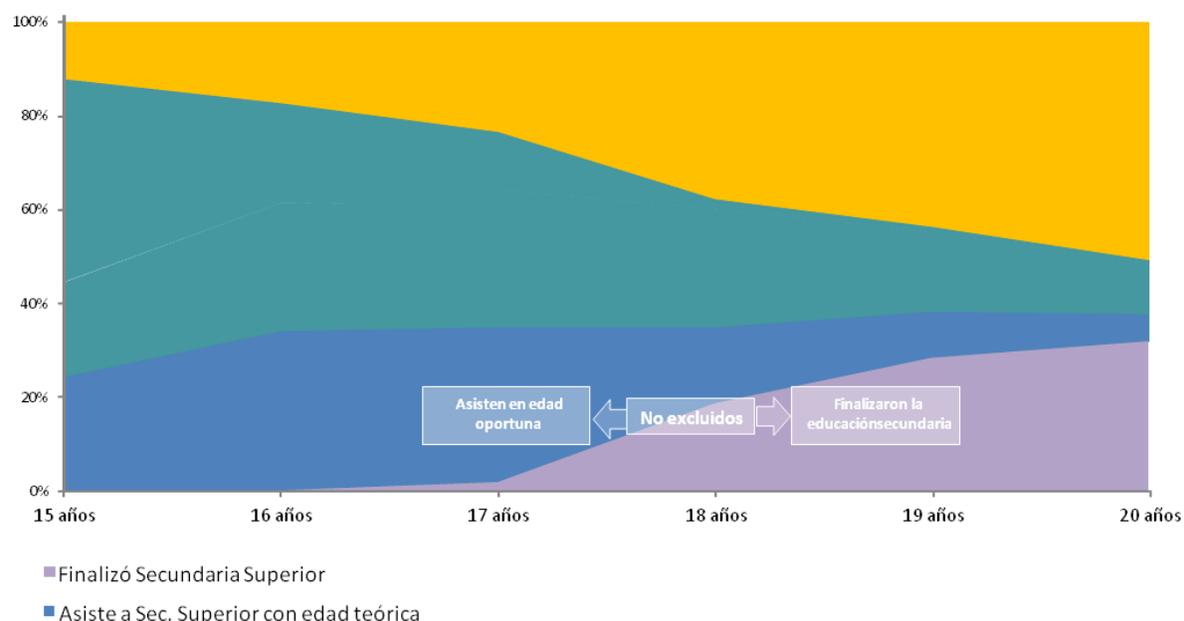
- La condición de asistencia escolar
- El grado, nivel y modalidad al que asiste o asistió como máximo nivel educativo

**Paso 1:** Dividir a la población en tres grandes grupos: quienes finalizaron la educación secundaria, quienes no la han finalizado y asisten a alguna oferta escolar, y finalmente a quienes no finalizaron la educación secundaria y no asisten a ninguna oferta.



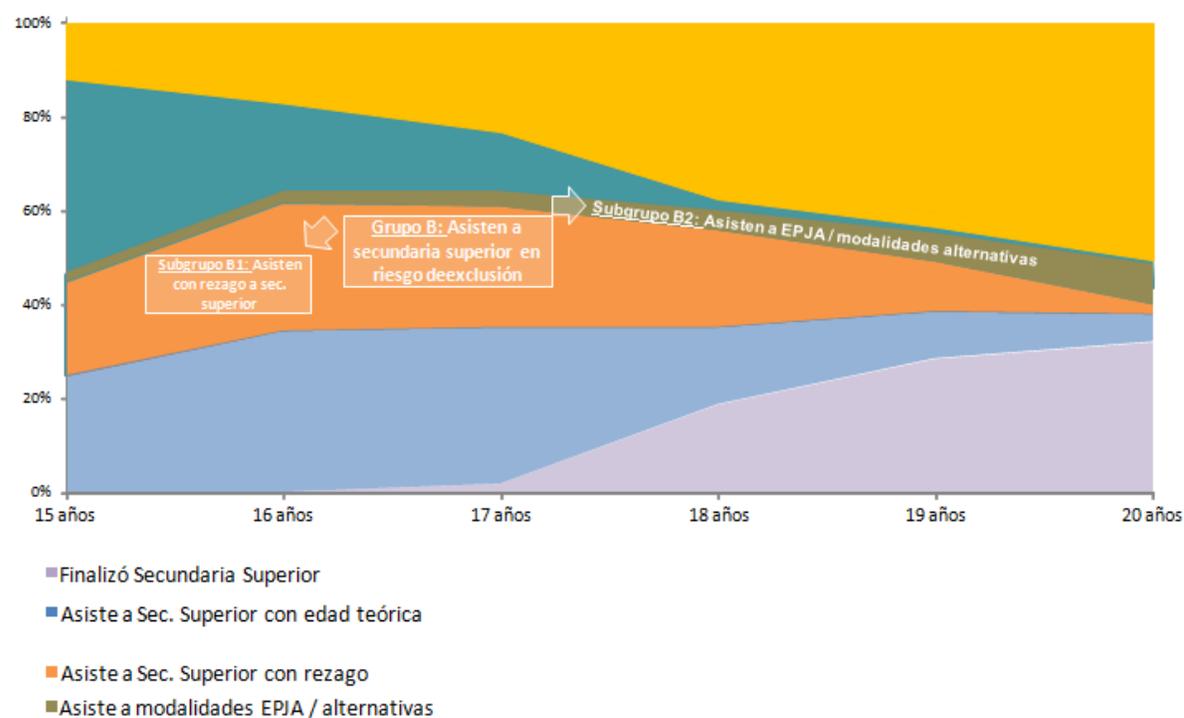
La información de la **condición de asistencia escolar** junto con la identificación del **último grado o nivel aprobado** es suficiente para poder realizar esta primera división.

**Paso 2:** Identificar a la población no excluida.



Se compone de la población que finalizó la educación secundaria, y aquella que asiste a secundaria superior en edad oportuna.

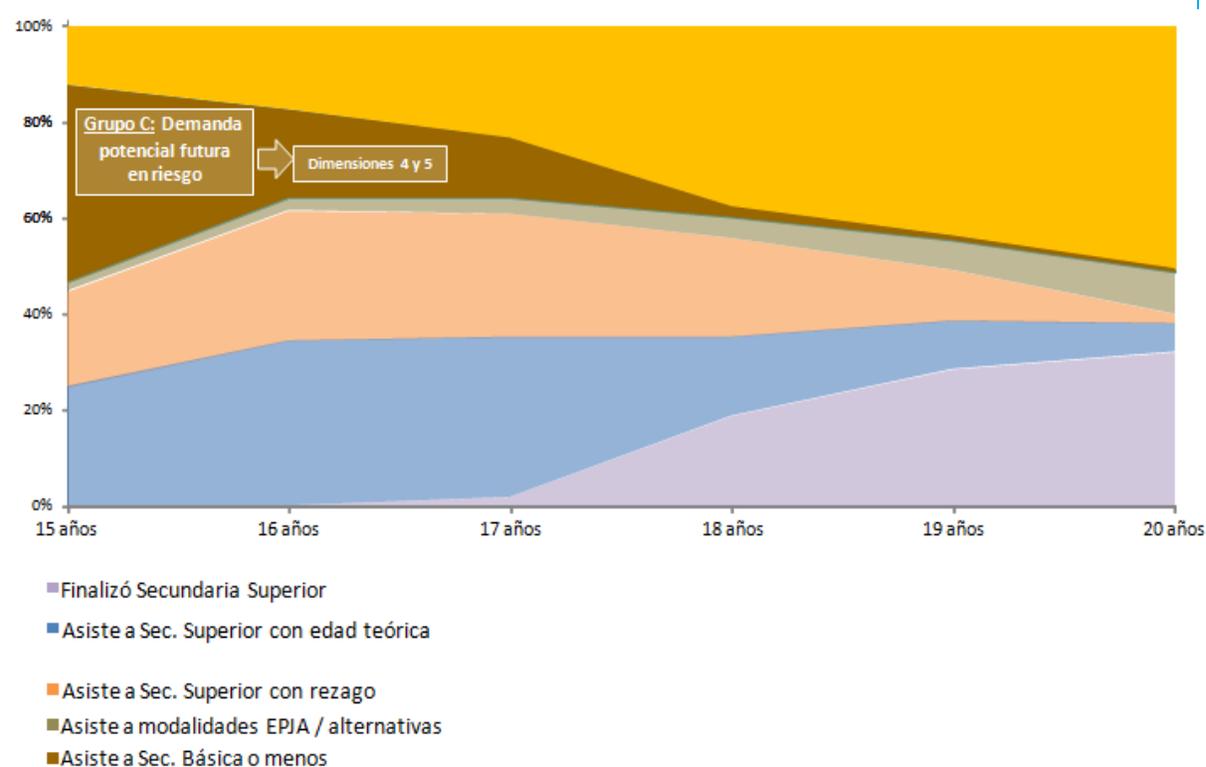
**Paso 3:** Identificar a la población que asiste a secundaria superior y se encuentra en riesgo de exclusión (Grupo B).



Son quienes asisten a alguna oferta que acredite secundaria superior. Se incluye a quienes asisten a la oferta regular de secundaria superior con rezago, y a aquellos que asisten a educación de

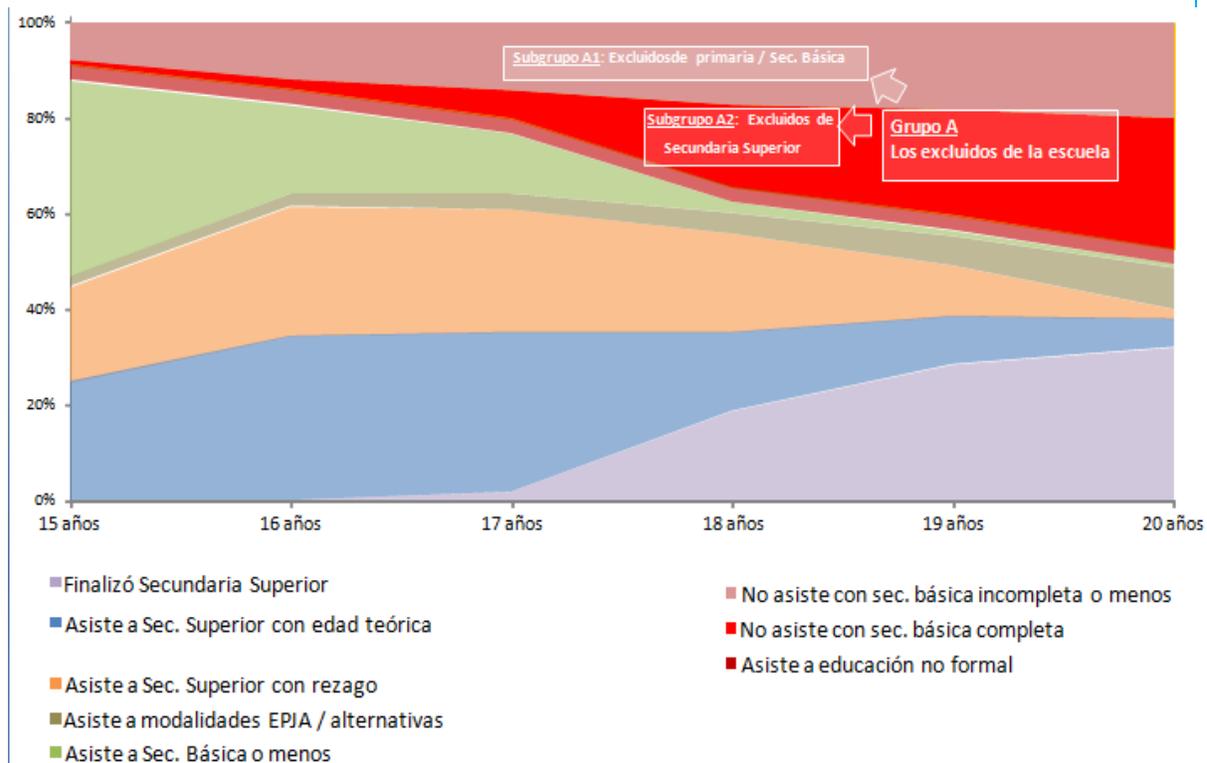
adultos (EPJA) o modalidades alternativas (como formatos no graduados u ofertas complementarias a la educación regular) que incluyen terminalidad del nivel secundario. Para la población que asiste con rezago a secundaria superior, es conveniente distinguir al menos a quienes asisten con un año de rezago, o quienes lo hacen con dos o más años.

**Paso 4:** Identificar a la población que constituye demanda potencial futura para secundaria superior en riesgo de exclusión (Grupo C).



Son aquellos que, aunque poseen edad de asistir a secundaria superior, se encuentran inscriptos en niveles educativos anteriores (primaria o sec. básica) con rezago, o asisten a educación de adultos u otras ofertas alternativas que acrediten educación primaria o secundaria básica. Este grupo forma parte de la Dimensiones 4 y 5 en el marco de la iniciativa OOSC. Se considera a este grupo como potencial población que demandará secundaria superior en condiciones de alto riesgo de abandono. Con esta categoría se articula el análisis entre dimensiones de exclusión.

## Paso 5: Identificar a la población excluida del sistema educativo (Grupo A)



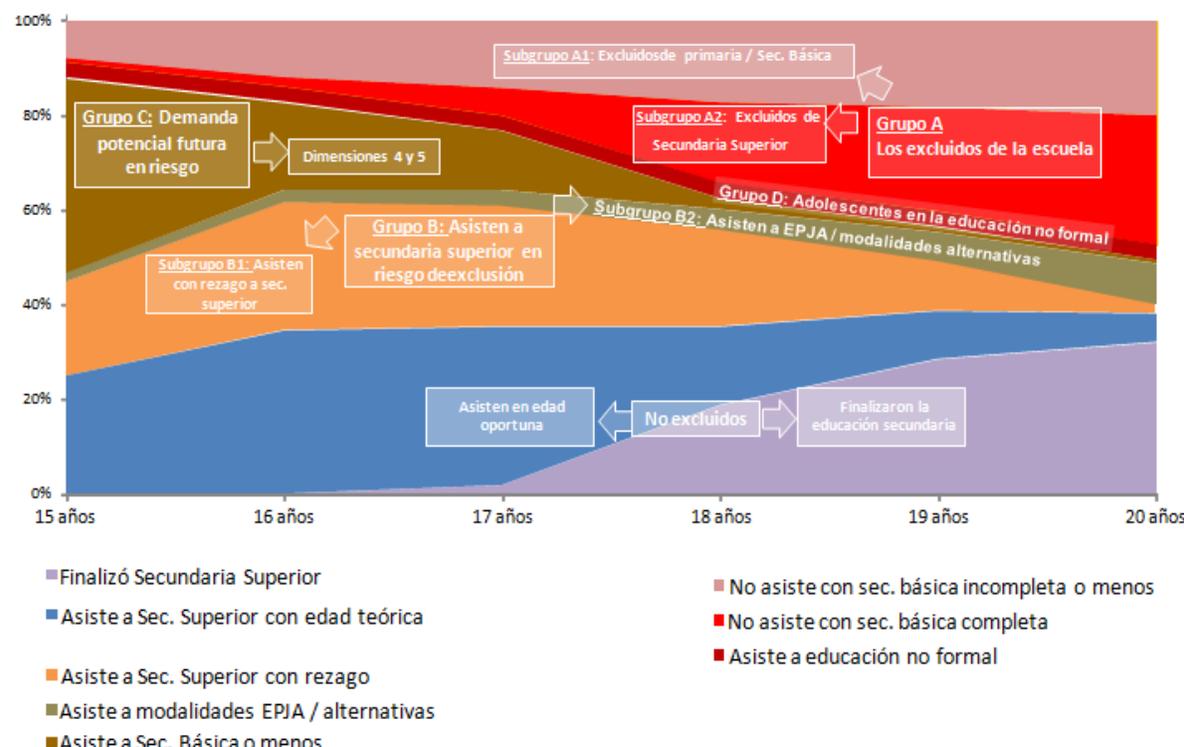
Son quienes no finalizaron la secundaria y no asisten a ninguna oferta educativa que ofrezca terminalidad. Se clasifican según su condición de demanda potencial:

Excluidos con demanda potencial de primaria o secundaria básica: corresponde a la población que no asiste a la escuela y que se encuentra en condiciones normativas de inscribirse al nivel primario o a la secundaria básica.

Excluidos con demanda potencial de secundaria superior: corresponde a la población que no asiste a la escuela y que se encuentra en condiciones normativas de inscribirse a la secundaria superior. Este grupo conforma la población excluida de secundaria superior

Finalmente, se incluye también a quienes asisten a la educación no formal. Esta categoría remite a quienes poseen entre 15 y 20 años y están asistiendo a espacios educativos sin terminalidad. Se consideran excluidos de secundaria superior, pero al estar escolarizados se encuentran en una situación de mayor protección en relación a aquellos que no asisten.

**Esquema final:** Considerando la condición de asistencia escolar, el máximo nivel educativo alcanzado y la oferta a la que se asiste, se perfila el conjunto de categorías para identificar la condición de exclusión de la población de 15 a 20 años.



En este esquema completo fueron incluidas todas las categorías que definen la situación de exclusión de la población en este rango de edad

|   |   |
|---|---|
| <b>Grupo A - Grupo A - Adolescentes y jóvenes de 15 a 20 años excluidos de la escuela</b>   |   |
| <b>Subgrupo A1:</b> Adolescentes y jóvenes de 15 a 20 años fuera de la escuela que no transitaron o concluyeron, ya sea la primaria o la secundaria básica.                           | <b>Subgrupo A2:</b> Adolescentes y jóvenes de 15 a 20 años en condiciones de asistir a la secundaria superior pero abandonaron en la transición de la secundaria básica a la superior, durante este nivel o lo finalizaron pero no lograron acreditarlo por adeudar materias u otras situaciones. |
| <b>Grupo B - Adolescentes y jóvenes de 15 a 20 años en la educación secundaria superior pero en riesgo de exclusión</b>   |   |
| <b>Subgrupo B1:</b> Adolescentes y jóvenes de 15 a 20 años que asisten pero con rezago. <i>En riesgo por haber acumulado fracasos o situaciones de riesgo.</i>                        | <b>Subgrupo B2:</b> Adolescentes y jóvenes de 15 a 20 años que asisten a modalidades alternativas. <i>En riesgo por haber abandonado previamente la educación regular o común</i>   |
| <b>Grupo C - La demanda potencial futura en riesgo de exclusión</b>   |   |
| Adolescentes y jóvenes de 15 a 20 años asisten a primaria o a secundaria básica con rezago (Comprendidos en las Dimensiones 4 (en primaria) y 5 de Exclusión (en secundaria básica)). |   |
| <b>Grupo D - Adolescentes y jóvenes de 15 a 20 años en la educación no formal</b>   |   |
| Adolescentes y jóvenes de 15 a 20 años que asisten a espacios educativos que amplían sus oportunidades de inserción sin terminalidad (no acreditan niveles educativos).               |   |

## INDICADORES PARA ELABORAR PERFILES DE EXCLUSIÓN Y DETECTAR CUELLOS DE BOTELLA

### EXCLUSIÓN EFECTIVA DE LA POBLACIÓN DE 15 A 20 AÑOS

La mirada sobre la población excluida de 15 a 20 años encuentra un vínculo directo con el marco metodológico de la iniciativa OOSC, particularmente con la caracterización de las dimensiones 3 y 5. La primera de ellas (dimensión 3) representa a la población *en edad de asistir* a la secundaria básica que se encuentra fuera de la escuela. Aquí se visualiza el primer nexo con la iniciativa, la relación temporal con la dimensión 3: los adolescentes que en un momento no asisten a la escuela entre los 12 y 14 años, – a excepción de que reingresen al sistema educativo – formarán parte en los años siguientes de la población de 15 a 20 años excluida del sistema educativo con demanda potencial de secundaria básica o menos.

Ahora bien, algo similar ocurre con la dimensión 5. Ésta se define como la población que asiste a secundaria básica y se encuentra en riesgo de abandonarla, y para su identificación se utiliza el indicador de rezago escolar<sup>5</sup>. En este punto, la caracterización de los indicadores de fracaso escolar y abandono en la secundaria básica es clave para identificar los cuellos de botella donde se dificulta el tránsito oportuno por el nivel. Tal como ha sido analizado en forma previa, muchos estudiantes de secundaria básica poseen entre 15 y 20 años. Por lo tanto, cuando la población que pertenece a la dimensión 5 abandona la escuela, pasa a formar parte de los adolescentes excluidos de 15 a 20 años.

Por último, los itinerarios escolares que se relacionan con la exclusión analizada en este documento, y que no se vinculan con la iniciativa OOSC, son aquellos que se relacionan con el abandono posterior a la finalización de la secundaria básica, ya sea en la transición entre niveles, o durante el paso por la secundaria superior.

A continuación se presentan algunos indicadores que se recomienda utilizar para la caracterización de los perfiles de abandono. Se presenta una selección de los que se consideran más recomendables, utilizando como ejemplo al conjunto de países centroamericanos. Esta

---

<sup>5</sup> En Scasso y Scándalo (2016), se desarrolla en detalle el uso del rezago escolar como indicador de riesgo, y sus ventajas frente a otras alternativas.

propuesta puede ser reemplazada o complementada por otros, en función de las disponibilidades de información de cada país.

## I. ABANDONO EN LA TRANSICIÓN:

- **Indicador:** *Tasa de ingreso efectivo a la secundaria superior*

Este indicador permite perfilar el abandono<sup>6</sup> que ocurre en el acceso a la educación secundaria superior. El análisis se realiza a partir de la comparación entre la demanda potencial y efectiva. Se considera como demanda potencial a el total de estudiantes en condiciones normativas de inscribirse o reinscribirse, incluyendo no sólo a los egresados de la secundaria básica, sino también a los que tienen un primer acceso fallido a la secundaria superior. La demanda efectiva la constituyen los inscriptos efectivos en un año.

El indicador analiza el proceso de acceso a la educación secundaria superior entre dos años consecutivos:

- En el año base/de partida, se identifica el conjunto de “ingresantes potenciales”, integrado por todos aquellos que se encuentran en condiciones normativas de inscribirse en primer año de la secundaria superior grado (10° grado) al año siguiente;
- Al año siguiente, se identifica qué proporción de estos ingresantes potenciales efectivamente se inscribieron en 10° grado al año siguiente (relacionando los ingresantes potenciales con los inscriptos de 10° grado).
- Cuando la cantidad de ingresantes potenciales es superior a los inscriptos efectivos en 10° grado, se considera esa brecha como abandono escolar.

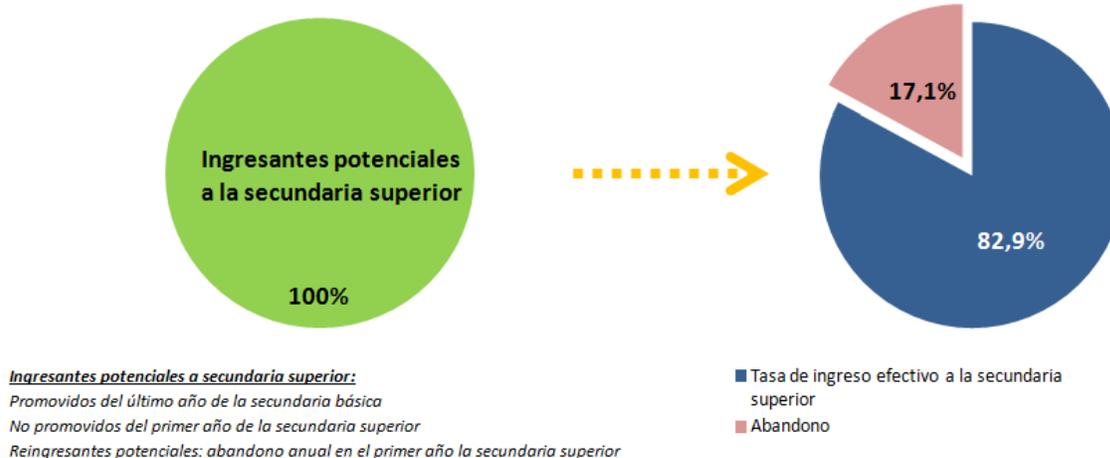
### ¿Quiénes son los “ingresantes potenciales”?

- Los estudiantes promovidos de grado 9 en el año A-1
- Los estudiantes no promovidos o reprobados de grado 10 en el año A-1 (que deberían inscribirse como repitentes de grado 10 al año siguiente)
- Los estudiantes de grado 10 que abandonaron durante el año A-1 (que deberían inscribirse como reingresantes de grado 10 al año siguiente)

---

<sup>6</sup> En Scasso y Jaureguizahar (2015), se aborda, desarrolla y profundiza la explicación del indicador mencionado.

## Tasa de ingreso efectivo al nivel secundario superior. Países de Centroamérica. Circa 2013



FUENTE: Serie Regional de Indicadores Educativos. CECC/SICA. Total Regional, Año 2013.

- La torta de la izquierda representa el total de ingresantes potenciales, que corresponde a la base del indicador (100%). Se refiere al año A-1.
- En la torta de la derecha, se distingue:
  - En azul (82,9%) la tasa de ingreso efectivo a la secundaria superior. Representa el porcentaje de ingresantes potenciales que efectivamente se inscribieron en 10° al año siguiente (Año A).
  - En rosado, se destaca el Abandono (18,1%), que representa el porcentaje de ingresantes potenciales que no se inscribieron en 10° al año siguiente.

### Aclaraciones para la interpretación del indicador<sup>7</sup>:

- La tasa de ingreso efectivo puede arrojar valores superiores al 100%, cuando los inscriptos efectivos de 10° sean más que los ingresantes potenciales registrados el año anterior.
- Esta situación podría dar cuenta de la recepción de estudiantes provenientes de otras zonas. Ese fenómeno puede observarse en numerosas ocasiones al comparar los indicadores entre áreas rurales y urbanas.

<sup>7</sup> En Scasso y Jaureguizahar (2015) se aborda, desarrolla y profundiza la explicación del indicador mencionado.

## II. ABANDONO EN EL TRÁNSITO POR EL NIVEL:

El abandono escolar se aborda desde la estadística educativa a partir de diferentes indicadores. Cada uno de ellos pone de relieve algún aspecto específico del fenómeno del abandono, y la relación entre varios permite construir un escenario más acabado. En este caso, se propone trabajar con tres indicadores complementarios: el abandono anual, que identifica a quienes inician un ciclo escolar y no lo finalizan; el abandono interanual, que pone el foco en el abandono que se produce entre dos ciclos escolares; y la desistencia, que busca perfilar en forma particular el abandono que se produce luego de una experiencia de no promoción.

- Indicador: Abandono intra-anual

Este indicador relaciona el total de inscriptos en el inicio de un ciclo escolar y los que asisten al último día de clases. De esta forma, permite dimensionar cuántos estudiantes abandonan durante el periodo escolar. Al ser un indicador intra-anual, no informa si los estudiantes que abandonaron permanecen fuera de la escuela el ciclo escolar siguiente, o retornan al sistema educativo. Se trata de un indicador de gran versatilidad pues permite diversos niveles de apertura – incluso a nivel de escuela – que propician análisis técnicos más profundos y planificaciones políticas concretas.

Para interpretar el indicador, es necesario referir que al final de cada ciclo escolar existen tres situaciones normativas posibles para los estudiantes:

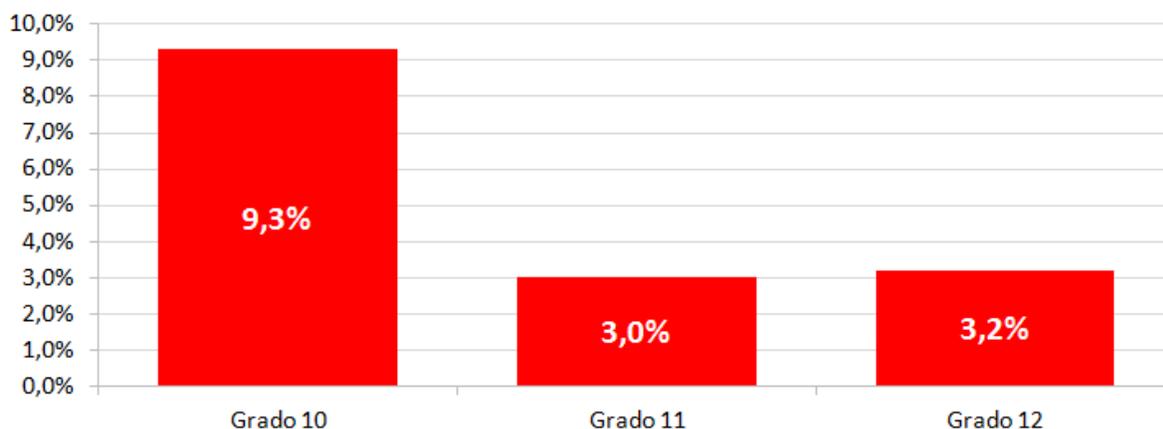
- la promoción intra-anual: refiere a aquellos que habiendo acreditado los aprendizajes correspondientes a un grado/año de estudio, han quedado en condiciones de inscribirse en el grado/año superior.
- la no promoción (o reprobación): refiere a quienes no han acreditado los aprendizajes correspondientes a un grado/año, y por lo tanto no podrán inscribirse a un grado/año superior.
- o el abandono intra-anual: aquellos que han abandonado el grado/año antes de su finalización.

El porcentaje de abandono intra anual es la relación del total de los inscriptos por grado al inicio de cada año lectivo, con la suma de quienes abandonan durante el año. Si bien algunos de ellos pueden reinscribirse a la escuela, adquiriendo o empeorando su condición de rezago; la

mayoría de los estudiantes que abandona durante el año no vuelve a la escuela, desistiendo de su itinerario escolar, posiblemente tras haber vivido la reiteración de fracasos escolares.

Este indicador genera un “alerta focalizado” para orientar esfuerzos en proteger a los estudiantes del riesgo de fracaso definitivo, especialmente en aquellos grados donde la incidencia del problema es mayor, habitualmente en los años iniciales del nivel.

### **Porcentaje de abandono intra-anual (grados 10 al 12). Países de Centroamérica. Circa 2013**



FUENTE: Serie Regional de Indicadores Educativos. CECC/SICA. Total Regional, Año 2013.

#### **Claves de interpretación:**

- Cada barra representa al porcentaje de abandono intra-anual por grado.
- Los primeros grados del ciclo muestra los porcentajes más elevados de estudiantes que abandonan
- En promedio, para el nivel secundario superior, el 5,8% abandona durante el año escolar

- Indicador: Abandono inter-anual

Este indicador aproxima el abandono que ocurre entre un ciclo escolar y el siguiente, tomando como punto de referencia la matrícula al inicio de cada uno de ellos. Es decir, los estudiantes identificados como abandonantes no se inscribieron en la escuela al inicio de un ciclo escolar. Requiere de una serie de supuestos que no siempre se cumplen, por lo que puede arrojar – especialmente en niveles de desagregación bajos – valores distorsionados o inconsistentes. Por esta razón, se recomienda utilizar con especial cuidado en el análisis del abandono, relacionándolo con otros indicadores.

El indicador<sup>8</sup> analiza el proceso de pasaje de un año a otro, por lo que supone un sistema cerrado. El abandono no surge de una medición, sino de una diferencia de estimaciones. Para interpretar el indicador, es necesario referir que pertenece al conjunto de tres indicadores de eficiente interna interanual:

- la promoción efectiva: estima el total de estudiantes que pasaron de grado y se inscribieron, restando los repitentes al total de inscritos, relacionado con el total de estudiantes del grado anterior en el ciclo escolar anterior. Requiere disponer de una medición muy precisa del total de inscritos.
- La tasa de repitencia: es la relación entre el total de repitentes de un grado, y la matrícula del grado anterior en el ciclo escolar anterior.
- La tasa de abandono interanual: es la estimación de aquellos que han abandonado en el pasaje de un año a otro, que se calcula restando al 100% la promoción efectiva y la tasa de repitencia.

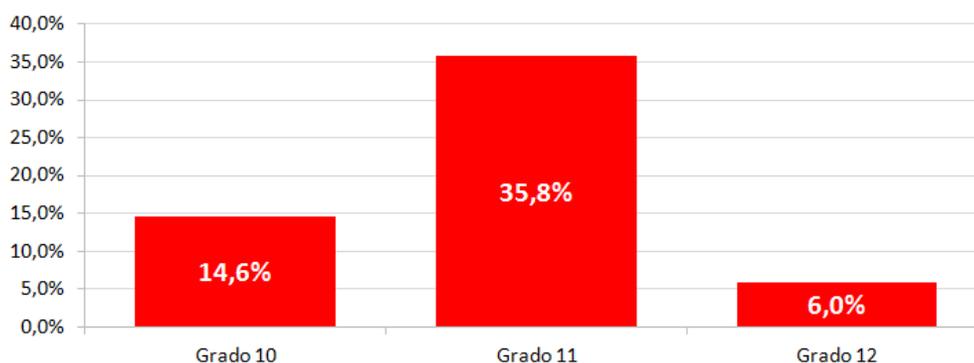
El porcentaje de abandono inter anual estima de esta forma el abandono “definitivo”, en el sentido de que identifica a estudiantes que, en un ciclo escolar, no se inscriben a la secundaria superior. A causa de ciertas deficiencias en su cálculo, para el último año de la secundaria no registra el abandono, sino el porcentaje de estudiantes que no logra finalizar la educación secundaria ese año.

Este indicador genera un “alerta focalizado” complementario al abandono anual, para orientar esfuerzos en proteger a los estudiantes del riesgo de abandono definitivo, especialmente en aquellos grados donde la incidencia del problema es mayor.

---

<sup>8</sup> En Scasso y Jaureguizahar (2015) se aborda, desarrolla y profundiza la explicación del indicador mencionado.

## **Porcentaje de abandono inter-anual (grados 10 al 12). Países de Centroamérica. Circa 2013**



FUENTE: Serie Regional de Indicadores Educativos. CECC/SICA. Total Regional, Año 2013.

### **Claves de interpretación:**

- Cada barra representa al porcentaje de abandono interanual por grado.
- El grado intermedio del ciclo muestra los porcentajes más elevados de estudiantes que abandonan. Sin embargo, puede estar explicado también por ofertas de secundaria con un año menos de cursado.
- En promedio, para el nivel secundario superior, el 19% abandona en el pasaje de un año escolar a otro

- **Indicador:** *Tasa de desistentes*

Este indicador dimensiona situaciones críticas del abandono escolar en la educación secundaria superior, enfocándose en su vinculación con el fracaso escolar en el nivel. Los desistentes son aquellos estudiantes que abandonaron la escuela luego de no promover el año que cursan<sup>9</sup>. Se considera que el indicador representa a aquellos que abandonan por efecto de la desmotivación que produce el fracaso, o como consecuencia de la pérdida de plazas en la escuela en que cursaban, justamente como corolario del fracaso. Se construye a partir de la relación entre estudiantes que no promueven un año, y quienes se inscriben como repetidores al año siguiente.

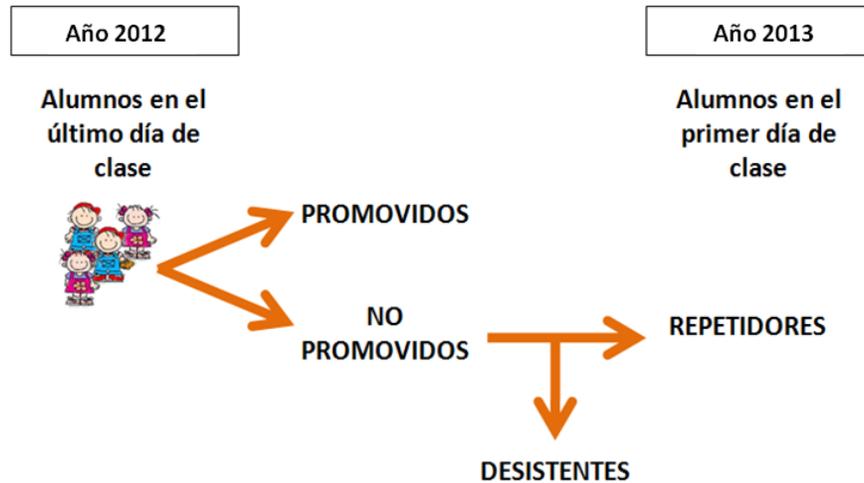
Este indicador apunta a indagar qué sucede con los alumnos que no promueven durante el ciclo escolar: tomando los datos de dos años consecutivos, releva qué proporción de los estudiantes reprobados en un año consecutivo no se inscriben como repitentes del mismo grado al año siguiente. Se considera que este conjunto de estudiantes constituye un grupo específico

---

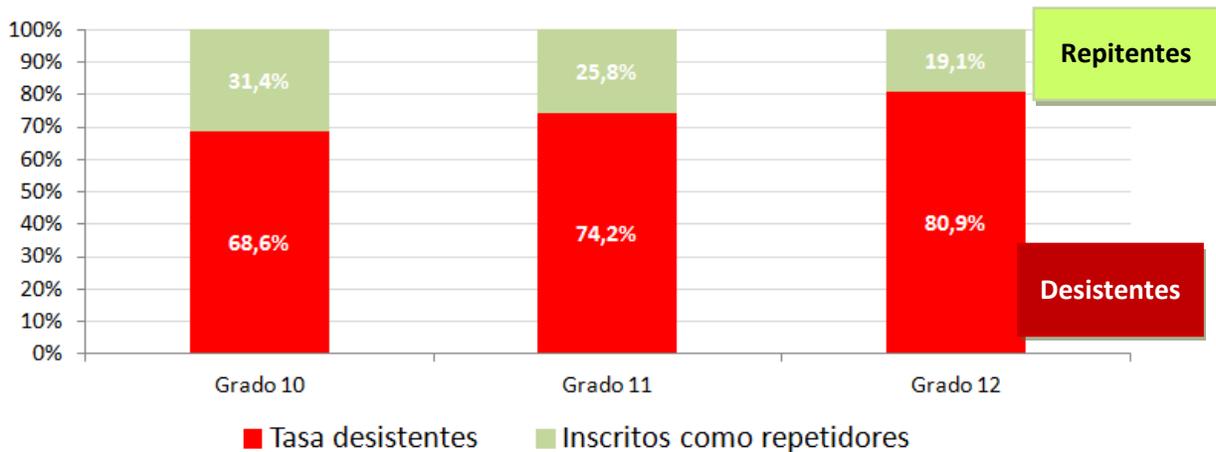
<sup>9</sup> Para una definición completa del indicador, véase la Serie Regional de Indicadores Educativos de la CECC/SICA ([http://www.sica.int/cecc/indicadores\\_educativos.aspx](http://www.sica.int/cecc/indicadores_educativos.aspx))

dentro de quienes abandonan, ya que está integrado por jóvenes que desisten de su itinerario escolar, tras haber experimentado el fracaso escolar.

El siguiente esquema ilustra quiénes son los estudiantes desistentes:



**Tasa de desistentes. Países de Centroamérica. Circa 2013**



FUENTE: Serie Regional de Indicadores Educativos. CECC/SICA. Total Regional, Año 2013.

**Claves de interpretación:**

- El gráfico muestra una columna por grado. Cada columna suma 100%. Ese 100% representa al total de estudiantes que no fueron promovidos en el año 2012.
- Al interior de cada columna, se distinguen dos segmentos:
  - El segmento verde, Repitentes, señala la proporción de estudiantes no promovidos en 2012 que al año siguiente se inscribieron como repitentes en el mismo grado.

- El segmento rojo, Desistentes, señala el porcentaje de estudiantes que no fueron promovidos en el año 2012, que al año siguiente no se matricularon en la escuela.
- El gráfico permite observar que, a medida que se avanza en la secundaria superior, cada vez en mayor medida, los estudiantes que no promueven el grado abandonan sin reinscribirse (incrementa la desistencia).

### **Casos particulares**

En algunos casos, la tasa de desistentes puede arrojar valores negativos. Esto sucede cuando se registran más repitentes que estudiantes no promovidos el año anterior. Entre las posibles explicaciones para este fenómeno, se encuentra que en algunos casos, los estudiantes que abandonaron durante el año vuelven a la escuela al año siguiente, y se los inscribe como repitentes en el mismo grado (no como reinscritos).

### **Advertencias sobre los indicadores interanuales de abandono**

Tanto el abandono interanual como la tasa de desistentes son mediciones basadas en la comparación de información de dos ciclos escolares diferentes. Esto es lo que permite que puedan dar cuenta del abandono manifestado como la no inscripción de un estudiante que asistía, y es lo que define como importante su utilización.

Sin embargo, es importante considerar dos grandes restricciones metodológicas, que deben ser tenidas en cuenta a la hora de analizar sus valores:

1) La comparación entre dos ciclos escolares presupone el principio de sistema cerrado: el flujo de estudiantes es dicotómico dentro/fuera, no existen otras posibilidades. Esta restricción limita su aplicación en contextos desagregados: el flujo de estudiantes entre unidades de diferente tipo (por ejemplo, estatal/privado, o entre unidades geográficas) distorsiona los valores del indicador, pudiendo incluso arrojar valores negativos o superiores al 100%.

2) Estos indicadores toman como base el número de repetidores de un año. Varios estudios muestran que la repetición de grado registrada por los sistemas estadísticos de la región es significativamente menor al fracaso total anual<sup>10</sup>. Por lo tanto, un análisis estructurado en este indicador tenderá a perfilar un escenario optimista de la situación de promoción en la región<sup>11</sup>. Al respecto, se recomienda previamente analizar el dato de repetidores en el país, explorando la existencia de estudios sobre su calidad y cobertura, realizar consultas a las oficinas responsables de gestionar esta información, y cotejar la consistencia de sus valores con otros indicadores, como la sobreedad o la promoción.

---

<sup>10</sup> Algunos documentos que hacen referencia al tema son Schiefelbein (1989) y UNESCO (1996)

<sup>11</sup> Al respecto, cabe mencionar que la *promoción interanual* es un indicador que se construye para la simulación de cohortes teóricas. Este indicador se calcula considerando los inscritos no repetidores de un año, sobre los inscritos en el grado anterior en el año anterior. Es decir, no mide directamente la promoción, sino la *deduce* a partir del dato de inscritos y repetidores. Es importante en contraste mencionar a los *indicadores de condición final* (promoción, no promoción y abandono anual). Estos indicadores (que son relevados en los sistemas de estadística educativa nacionales, pero no son sistematizados por UIS-UNESCO) dan cuenta de la condición normativa de finalización del ciclo escolar. En este sentido, a diferencia de los indicadores interanuales, captan situaciones escolares concretas.

### III. FINALIZACIÓN SIN ACREDITACIÓN:

(i) Indicador: *Porcentaje de no promovidos en el último año del nivel*

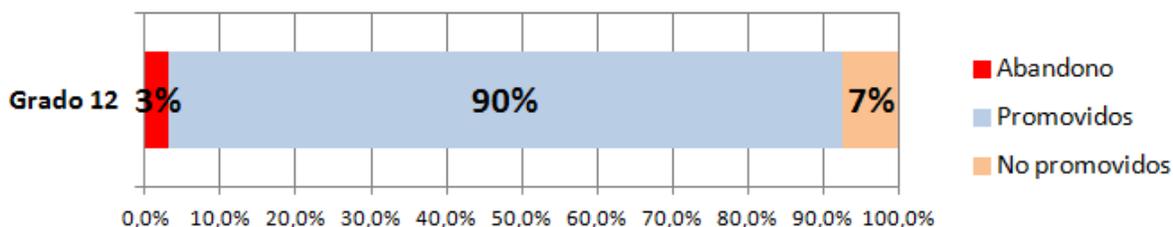
Este indicador identifica el porcentaje de estudiantes del último año del nivel secundario que finalizan el ciclo escolar sin alcanzar las condiciones normativas de acreditación o aprobación del año cursado. En la mayoría de los países, la normativa de promoción establece que estos estudiantes no recursan o repiten el último año del nivel, sino que permanecen con asignaturas pendientes que deben acreditar en exámenes. Se considera aquí también a los reprobados en instancia de examen o compensación que se desarrollan en algunos niveles y países luego de finalizado el calendario escolar.

El caso de este indicador se basa en el mismo esquema que el abandono intra-anual, ya que toma a otra de las categorías anuales: a los estudiantes que no promueven el ciclo escolar. Es decir, quienes no han acreditado los aprendizajes correspondientes al último grado/año del nivel, y por lo tanto no podrán adquirir la condición de finalización.

Cabe señalar que algunos de estos estudiantes intentarán rendir sus exámenes al año siguiente; mientras que otros no volverán a la escuela, desistiendo de la finalización del nivel, posiblemente tras haber vivido la reiteración de fracasos escolares.

La identificación de los estudiantes no promovidos en el último año del nivel constituye además una buena herramienta para diseñar políticas específicas para fortalecer a los estudiantes que llegan a esta etapa. Se representa junto con los otros indicadores de condición final.

#### **Porcentaje de no promovidos en el último año del nivel secundario. Países de Centroamérica. Circa 2013**



FUENTE: Serie Regional de Indicadores Educativos. CECC/SICA. Total Regional, Año 2013.

#### **Claves de interpretación:**

- Cada barra representa a una categoría de condición final:
  - La barra roja representa el abandono intra anual, ya analizado previamente.
  - La barra azul representa a los estudiantes que logran egresar ese año, que representa al 90% de los inscritos.
  - La barra naranja representa al 7% de los inscritos que no logra aprobar ese año

### ***El caso de los sistemas de información que registran datos nominales***

*Recientemente, muchos países han orientado su política de información hacia el desarrollo de sistemas nominalizada de los estudiantes, contando con un registro único e individual de cada niño, niña y adolescente que asiste o asistió a la escuela.*

*El registro nominal de estudiantes permite un abordaje más robusto de los itinerarios escolares asociados a la exclusión: no sólo se logra una mayor precisión en la medición, también es posible realizar mediciones y construir indicadores más potentes. Por ejemplo, es posible reconocer si un estudiante que abandonó durante el ciclo escolar retoma la escuela o permanece fuera de ella en el ciclo siguiente.*

*Si bien son varios los países de la región que han avanzado en esta modernización de los sistemas de captación, en muchos casos aún no se ha logrado desarrollar dispositivos que permitan aprovechar sus aplicaciones al análisis de la exclusión. Aún persisten prácticas y ejemplos que han sido desarrollados para sistemas de información más elementales<sup>12</sup>.*

*Por esta razón, el diseño de indicadores basados en sistemas nominales puede constituir un aporte novedoso al análisis de la exclusión, pero si se desea transitar ese camino es conveniente evaluar la accesibilidad y calidad de la información desagregada por alumno.*

## **RIESGO DE EXCLUSIÓN EN LA POBLACIÓN DE 15 A 20 AÑOS**

A continuación se presentan algunos indicadores que permiten caracterizar los itinerarios asociados al riesgo de exclusión. Tal como se propuso en la batería anterior de indicadores, se presentan – a excepción del último caso – ejemplos basados en el conjunto de países centroamericanos:

- **Indicador:** *Tasa de logro al segundo año de la secundaria superior*

El indicador se propone describir y dimensionar cuáles son los perfiles de los itinerarios escolares al inicio de la secundaria superior. Compara dos años consecutivos, tomando como punto de partida los estudiantes inscriptos en el primer año del nivel (grado 10°), e identifica, al año siguiente a los estudiantes que lograron promover el segundo año de la secundaria superior (grado 11°), es decir, aquellos que transitaron en el tiempo previsto los dos primeros años del ciclo. Analizando un conjunto complementario de indicadores para el segundo año de la secundaria superior, es posible identificar las siguientes situaciones:

- La proporción de estudiantes que logra promover el 10° grado. Son aquellos que aprobaron el 9° al cierre del año A-1, se inscribieron en 10° y lo aprobaron, al

---

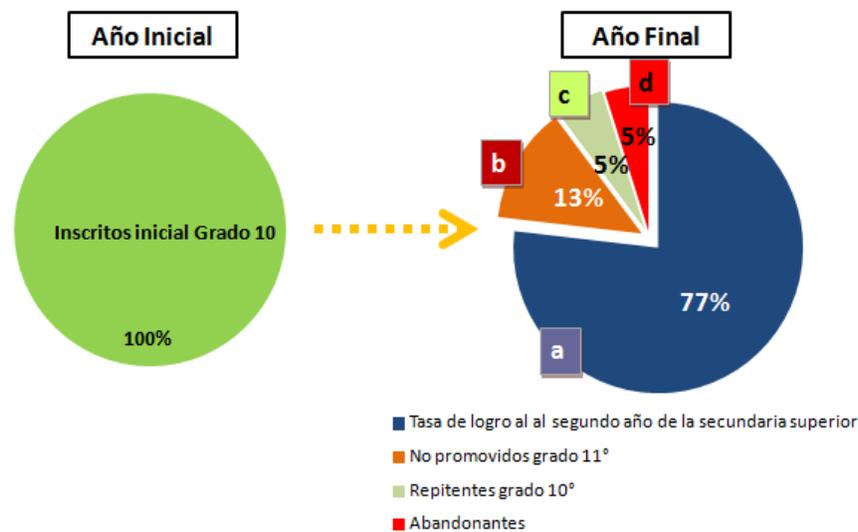
<sup>12</sup> Taccari (2013)

cierre del año A. Este grupo representa la Tasa de logro al segundo año de la secundaria superior.

- La proporción de estudiantes que lograron promover 10° en el año A-1, pero no lograron promover el 11° en el año A. Son los no promovidos del grado 11°
- La proporción de estudiantes que no lograron promover 10° en el año A-1, y lo recursaron como repitentes en el año A. Son los repitentes grado 10°
- Por último, la proporción de estudiantes inscritos en 10° en el año A-1 que abandonó la escuela antes del cierre del año A. Este abandono puede haber sucedido en el año A-1 o en el año A. (Abandonantes)

A continuación se señalan estos elementos en el gráfico:

### Tasa de logro al segundo año de la secundaria superior. Países de Centroamérica. Circa 2013



FUENTE: Serie Regional de Indicadores Educativos. CECC/SICA. Total Regional, Año 2013.

El gráfico puede leerse de la siguiente forma: De cada 100 estudiantes inscritos en el 10 ° grado,

- 77 lograron aprobar el 11° grado al final del año siguiente (77%),
- 13 aprobaron el 10°, pero reprobaron el 11° al final del año siguiente (13%),
- 5 reprobaron el 10° y lo cursaron como repitente al año siguiente (5%),
- 5 abandonaron la escuela (5%).

- Indicador: *Fracaso anual total*

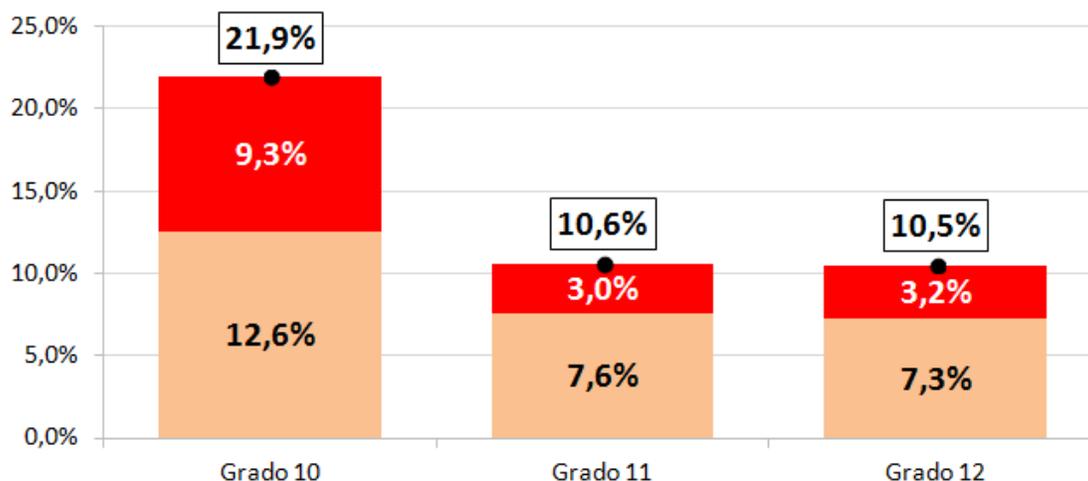
La generación y profundización del rezago en secundaria superior se explica a partir del conjunto de estudiantes que no alcanza la promoción o aprobación de grado, ya sea éste dado por el abandono anual o la reprobación. EL abandono anual caracteriza a quienes se inscriben al inicio de un ciclo escolar pero no lo finalizan. Este abandono no es necesariamente definitivo: algunos estudiantes que abandonan durante el año vuelven a inscribirse al mismo grado al año siguiente, o se inscriben en alguna modalidad alternativa. La no promoción de grado representa a aquellos estudiantes que finalizan un ciclo escolar y no logran aprobarlo, aún después de haber atravesado instancias de evaluación posteriores al último día de clase. En síntesis, cada estudiante que se matricula al inicio en un grado escolar, al final del ciclo de clases, puede tener tres estados posibles y distinguibles: promover, reprobado o abandonar. El Fracaso Anual total se define como la suma del conjunto de estudiantes que no logra promover o abandona durante el ciclo escolar.

El porcentaje de fracaso anual total es la relación del total de los inscritos por grado al inicio de cada año lectivo, con la suma de quienes abandonan durante el año o no son promovidos al grado siguiente. Se consideran fracaso anual total porque los estudiantes se encuentran en una condición de vulnerabilidad ante la experiencia de no aprobación que han padecido. Algunos de ellos se inscribirán como repitentes al año siguiente, adquiriendo o empeorando su condición de rezago; mientras que otros no volverán a la escuela, desistiendo de su itinerario escolar, posiblemente tras haber vivido la reiteración de fracasos escolares.

Este indicador resume reprobación y el abandono, como dos expresiones de alteración de los recorridos de itinerario escolar de los estudiantes en el tiempo previsto. Genera un “alerta preventivo y focalizado” para orientar esfuerzos en proteger a los estudiantes del riesgo de abandono definitivo, especialmente en aquellos grados donde la incidencia del problema es mayor, habitualmente en los años iniciales de cada nivel educativo.

La identificación del fracaso anual total constituye además una buena herramienta para detectar el grado de ineficiencia del sistema educativo, al expresar la proporción de estudiantes que no logran promover al año siguiente.

### Porcentaje de estudiantes en riesgo escolar. Países de Centroamérica. Circa 2013



FUENTE: Serie Regional de Indicadores Educativos. CECC/SICA. Total Regional, Año 2013.

#### **Componentes del gráfico:**

1. Cada barra representa al fracaso anual total por grado.
2. El segmento rojo de la barra comprende al conjunto de niños y jóvenes abandonantes intra-  
anuales de ese grado.
3. El segmento naranja de la barra representa a los no promovidos de ese grado.
4. En el gráfico no se refleja, pero el porcentaje restante a ese 100% (sin graficar) en cada grado,  
corresponde a los estudiantes que han finalizado el año escolar en condiciones normativas de  
inscribirse al grado siguiente en el próximo año (es decir a aquellos que han sido promovidos).

#### **Claves de interpretación:**

- El primer año de la secundaria superior muestra los porcentajes más elevados de fracaso  
anual total
- En promedio, para la secundaria superior, 1 de cada 7 estudiantes finaliza el año escolar  
sin estar en condiciones de inscribirse en el grado siguiente. (15,4%)

• **Indicador:** *Tasa de pasaje de estudiantes de educación regular a educación  
alternativa*

Este indicador representa la proporción de alumnos, según grupos de edad, inscritos en  
alguna modalidad de educación alternativa, que el año anterior se encontraban inscritos en  
algún centro educativo perteneciente a educación común o regular.

Este indicador permite conocer el tránsito de los estudiantes entre subsistemas, especialmente la transferencia de estudiantes desde el subsistema de educación regular al de educación alternativa.

Con este indicador es posible aportar información clave a la hora de estudiar los itinerarios escolares de los estudiantes que abandonan la Ed. Regular. Mientras más alto sea el porcentaje, mayor será este pasaje. Es decir que de la proporción de estudiantes que abandona la Ed. Regular, mayor cantidad decide continuar sus estudios en Ed. Alternativa.

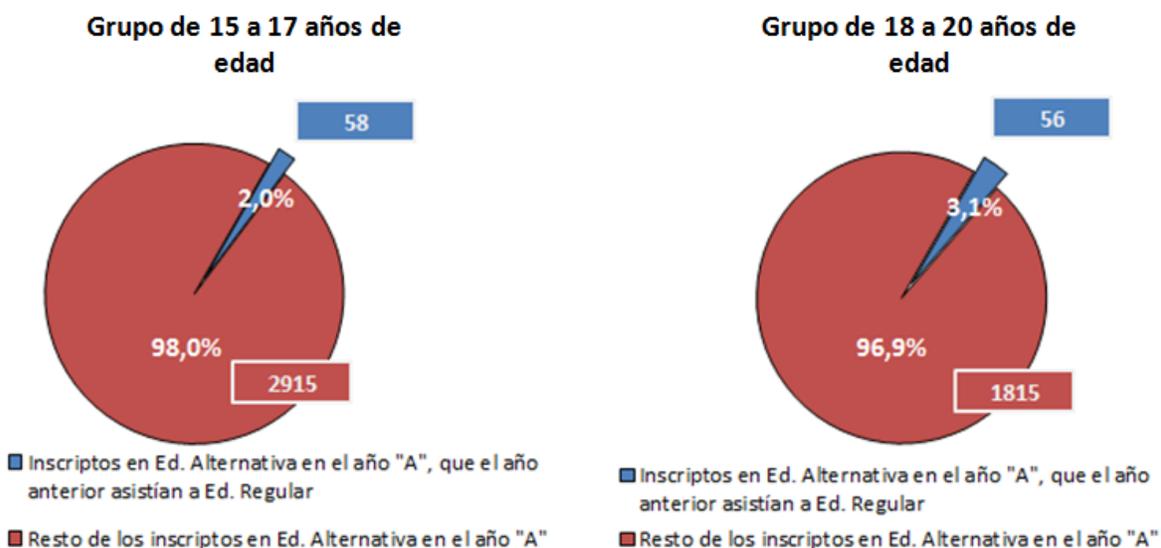
Este indicador posee una sensibilidad alta para captar modificaciones.

Para el cálculo de este indicador se considera como numerador a los inscritos en el subsistema de educación alternativa, según grupos de edad, en un año de gestión A, que el año anterior estaban inscritos en una unidad educativa de educación regular. Para realizar esta identificación, el país debe contar con la posibilidad de identificar unívocamente al estudiante en ambas modalidades, a través de un sistema de seguimiento nominal con código único.

Para el denominador se considera al conjunto de estudiantes, según grupos de edad, del año A que se encuentran inscritos en Ed. Alternativa.

A continuación se presenta un ejemplo posible de representación gráfica del indicador:

### Tasa de pasaje de estudiantes de educación regular a educación alternativa



## GLOSARIO DE INDICADORES PARA LA CARACTERIZACIÓN DE LA EXCLUSIÓN EN LA POBLACIÓN DE 15 A 20 AÑOS

Con el objeto de facilitar la interpretación del lector, se presentan a continuación los indicadores utilizados junto con su definición, fórmula y las claves para su interpretación.

### PORCENTAJE DE ESTUDIANTES INSCRITOS CON REZAGO

#### Definición:

Es la proporción de estudiantes que asiste a un grado con mayor edad a la que corresponde al mismo según la normativa de ingreso, en relación con el total de inscritos en ese grado. Se identifican aquellos que asisten con un año de rezago (riesgo moderado), de aquellos que asisten con dos o más años (riesgo crítico).

#### Fórmula:

$$\begin{array}{cc} \text{Riesgo moderado} & \text{Riesgo crítico} \\ \frac{I_g^{e+1}}{I_g} \times 100 & \frac{I_g^{e+2+}}{I_g} \times 100 \end{array}$$

$I_g^{e+1}$  = Inscritos con un año de rezago en un grado de secundaria superior

$I_g^{e+2+}$  = Inscritos con dos o más años de rezago en un grado de secundaria superior

$I_g$  = Inscritos por grado

#### Interpretación:

El rezago escolar expresa el enfoque dinámico y acumulativo de exclusión, ya que el desfasaje grado-edad es causado por procesos de fracaso: ingreso tardío, repetición de grado o abandono temporal. El rezago escolar se genera y acumula: hay estudiantes que cursan con uno, dos, tres y más años de atraso. En secundaria superior se incrementa la incidencia del abandono en la población con más rezago. El rezago escolar avanzado es un indicio o alerta previo de exclusión.

El rezago escolar se produce como resultado de las prácticas propias del sistema educativo. No son los estudiantes quienes “repiten” sino que es el sistema educativo el que toma la decisión de hacerlos repetir. El rezago escolar se construye o refuerza con situaciones de fracaso escolar: propuestas pedagógicas ineficaces y sin alternativas para estudiantes con estilos o ritmos fuera del promedio. Los alumnos padecen estrés sostenido, lo que genera respuestas automatizadas, defensivas y disfuncionales para la vida escolar.

#### TASA DE ABANDONO INTERANUAL DE ESTUDIANTES POR EDAD SIMPLE

##### Definición:

Es la relación entre el conjunto de estudiantes en edad de asistir a secundaria superior que abandonan en el pasaje de un ciclo escolar a otro, respecto del total de estudiantes de esa edad.

##### Fórmula:

$$\frac{I_{e+1}^{A+1} - I_e^A}{I_e^A} \times 100$$

$I_e^A$  = Inscritos con edad e en el año A.

$I_{e+1}^{A+1}$  = Inscritos con edad e+1 en el año A+1.

##### Interpretación

Expresa la diferencia entre la cantidad de inscritos de una edad determinada, respecto de los inscritos con un año más de edad en el año calendario próximo. Por lo tanto, da cuenta de los procesos de abandono escolar interanual para una edad o tramo de edad correspondiente a secundaria superior, independientemente del nivel o grado al que asista.

Cabe señalar que el indicador puede asumir valores positivos o negativos. Cuando es negativo, indica la cantidad de estudiantes de una edad determinada que abandona la escuela en el pasaje de un año a otro. En cambio, cuando el indicador es positivo, indica el proceso inverso: estudiantes de ingresan al sistema educativo.

Definición:

Es la relación del total de los inscriptos en cada grado de secundaria superior al inicio de cada año lectivo, con la suma de los inscriptos que abandonan durante el año y los inscriptos que no son promovidos al grado siguiente al finalizar ese año.

Fórmula:

$$\frac{\sim PR_g + AA_g}{I_g} \times 100$$

$\sim PR_g$  = No promovidos por grado de secundaria superior: Son aquellos estudiantes que al finalizar el año no están en condiciones normativas de inscribirse al año siguiente.

$AA_g$  = Abandono anual por grado de secundaria superior

$I_g$  = Inscriptos por grado de secundaria superior

Interpretación

Este indicador permite detectar el grado de ineficiencia del sistema educativo, expresado en la proporción de estudiantes que no logran promover al año siguiente. De esta manera se puede ubicar a la población que ha pasado por una experiencia de fracaso y se encuentra en situación crítica al año siguiente.

Este indicador resume no promoción y abandono, como dos expresiones de alteración de los recorridos de itinerario escolar de los estudiantes en el tiempo previsto. Genera un “alerta preventivo y focalizado” para orientar esfuerzos en proteger a los estudiantes del riesgo de fracaso definitivo, en los grados donde la incidencia del problema es mayor. Cabe señalar que ambos indicadores dan cuenta de la situación normativa de finalización de un ciclo escolar, y no caracterizan qué sucede en el ciclo escolar siguiente: mientras que estudiantes que abandonan el ciclo escolar pueden inscribirse nuevamente al año siguiente (abandono anual que se convierte en recursado de un grado), quienes no promueven pueden no volver a inscribirse (no promoción que se convierte en abandono interanual. Al respecto, consultar la *Tasa de desistentes*).

Definición:

Es la proporción de estudiantes inscriptos en el primer grado de la educación secundaria superior en un año calendario en relación a los estudiantes en condiciones normativas de inscribirse o reinscribirse por su situación escolar en el año anterior.

Fórmula:

$$\frac{I_g^t}{PR_{g-1}^{t-1} + \sim PR_g^{t+1} + AA_g^{t-1}} \times 100$$

$I_g^t$  = Inscriptos por grado en un año

$PR_{g-1}^{t-1}$  = Promovidos de un grado del año anterior.

$\sim PR_g^{t+1}$  = No promovidos de un grado del año anterior

$AA_g^{t-1}$  = Abandono Anual de un grado del año anterior

donde  $g$  = primer grado de la educación secundaria superior y  $g-1$  = último grado de la educación secundaria básica

Interpretación

Este indicador permite profundizar en los procesos de acceso a la educación secundaria superior, a través del dimensionamiento de los alumnos inscriptos en relación con la demanda potencial, incluyendo no sólo a los que finalizaron la secundaria básica, sino también a los que tienen un primer acceso fallido al ciclo superior.

Es un indicador de comportamiento de la oferta y también de la demanda. Permite analizar aspectos de la cobertura de la educación secundaria superior.

Definición:

Es la proporción de estudiantes que promueven, y que por tanto, finalizan exitosamente el segundo grado de la educación secundaria superior, en relación a los inscriptos en el primer grado de la educación secundaria superior el año anterior.

Formula:

$$\frac{PR_g^t}{I_{g-1}^{t-1}} \times 100$$

$PR_g^t$  = Promovidos de un grado en un año. Son aquellos estudiantes que al finalizar el año están en condiciones normativas de inscribirse al año siguiente.

$I_{g-1}^{t-1}$  = Inscriptos a un grado el año anterior

donde g = segundo grado de la educación secundaria superior y g1 = primer grado de la educación secundaria superior

Interpretación

Este indicador permite caracterizar el nivel de logro en el pasaje de 1º a 2º año de la educación secundaria superior, indicando la proporción de estudiantes que logra cursarlos sin fracasar. Complementariamente, permite dimensionar el cuello de botella que obstaculiza el inicio exitoso de la educación secundaria superior.

Definición:

Es la relación que se establece a partir de la diferencia de los estudiantes no promovidos en un año T y los estudiantes inscritos en el mismo grado como repitientes al año siguiente, con respecto al total de estudiantes no promovidos de ese mismo grado en el año T.

Formula:

$$\frac{\sim PR_g^t - R_g^{t+1}}{\sim PR_g^t} \times 100$$

$\sim PR_g^t$  = No Promovidos en un grado de un año

$R_g^{t+1}$  = Repitentes en un grado al año siguiente

Estudiantes repitentes: Son aquellos estudiantes que no logran promover un año escolar y se reinscriben al mismo.

Interpretación

Este indicador dimensiona situaciones críticas del progreso escolar en la educación secundaria superior, en la “reacción” ante el fracaso escolar en el nivel.

La “desistencia” puede expresar tanto una desmotivación del estudiante ante el fracaso, como una pérdida de plazas en la escuela en que cursaban, justamente como consecuencia del fracaso.

Este indicador permite analizar sobre aspectos cualitativos y cuantitativos de la oferta escolar del nivel. Se trata de un indicador versátil, por las aperturas posibles (género, ámbito, sector); sensible, por su potencialidad de captar anualmente las modificaciones derivadas de políticas concretas.

En el caso de algunos países, puede ocurrir que se compute como no promovidos de un año algunos estudiantes que, por una instancia de recuperación o similar, finalmente promuevan de grado. Por esta razón, se considera fundamental interpretar el presente indicador en conjunto con el resto de la serie.

---

## PRESENTACION DEL DOCUMENTO “CONOCER LOS PROCESOS DE EXCLUSION EDUCATIVA DE LA POBLACION DE 15 A 20 AÑOS PARA MODIFICARLOS”

Este documento brinda una serie de orientaciones para abordar el estudio de las causas que generan las situaciones de exclusión educativa de los adolescentes y jóvenes de 15 a 20 años de edad con el fin de conocer y comprender estos procesos para respaldar la formulación y ejecución de políticas públicas más adecuadas para el logro de la inclusión plena.

En esta franja poblacional, estar excluido de la escuela no se reduce a estar excluido de la educación secundaria superior. Una proporción más o menos significativa de adolescentes y jóvenes puede haber quedado excluida en el completamiento o incluso el acceso a secundaria básica, o incluso antes. La diversidad de recorridos escolares previos y de las situaciones de vida que transitan los adolescentes y jóvenes requiere un análisis más desagregado para identificar los perfiles.

Se propone considerar el valor del conocimiento actual sobre esta problemática incorporando los elementos del enfoque de la Iniciativa Global por los Niños Fuera de la Escuela, impulsada por Unicef y el Instituto de Estadísticas de UNESCO, el cual propone un abordaje innovador para el estudio de la exclusión educativa. Y más específicamente los aportes del Informe Completar la escuela: un derecho para crecer, un deber para compartir que corresponde al desarrollo en América Latina y el Caribe de la Iniciativa y que presenta elementos para incrementar la comprensión del fenómeno de la exclusión educativa, a partir de la caracterización de los perfiles regionales, del análisis de las barreras que alimentan esa exclusión y de la sistematización de vías de acción para superar esas barreras y remover la exclusión.

Para organizar la revisión de las barreras que generan o agravan la exclusión educativa en sus distintas expresiones para este grupo de edad, se utilizan como estructura analítica los 4 dominios con sus 10 determinantes propuestos para la metodología MORES.

Este estudio debe partir de un cuidadoso análisis documental: las investigaciones disponibles, la cuidadosa revisión de la normativa vigente, el estudio de los informes de políticas y programas (desde sus propios textos hasta las evaluaciones que se hayan practicado), la compilación de las opiniones públicas sobre educación. Puede ser que se detecten vacíos de conocimiento para comprender acabadamente alguno de los puntos de restricción, o sobre algún

determinante en particular. Ello puede desencadenar la necesidad de estudios específicos que amplíen el conocimiento y ayuden a sostener la definición de políticas y estrategias.

Todo ello debe guardar relación directa con la diversidad de situaciones de exclusión que se presentan en esta compleja franja etaria: cuanto más enfocado sea el análisis, el aporte para el diseño de políticas será más adecuado.

Para ello, se brindan orientaciones para la investigación de aquellos aspectos que no han sido abordados por los estudios disponibles con el fin de poder comprender en profundidad la magnitud y las características de la exclusión educativa.

Se espera que los conocimientos que se logren sean la base que otorgue mayor sustento a las decisiones sobre nuevas políticas públicas que resuelvan definitiva y urgentemente las situaciones de exclusión educativa de un número importante de adolescentes y jóvenes en la región.

---

# CAPITULO 1. PERFILES DE EXCLUSION EDUCATIVA EN LOS JÓVENES DE 15 A 20 AÑOS

## 1.1. INTRODUCCIÓN

### (A) LA IMPORTANCIA DE LA CONSTRUCCIÓN DE PERFILES PARA EL MARCO DE ABORDAJE DE OOSC

La Iniciativa Global por los Niños Fuera de la Escuela (OOSC, por sus siglas en inglés), impulsada por Unicef y el Instituto de Estadística de la Unesco a partir del año 2010, ha puesto en el escenario educativo un nuevo desafío para el trabajo mancomunado de los países de América Latina y el Caribe en la lucha por el cumplimiento del derecho a la educación, al introducir un enfoque innovador y desafiante para comprender mejor los procesos que generan y profundizan la exclusión.

Este enfoque incentiva a los países de la región a ampliar la mirada, a reconvertir y articular los recursos disponibles de información (estadística y de investigación) en pos de elaborar un diagnóstico articulado, con una meta muy clara: construir un conocimiento más acabado sobre cuántos, quiénes y por qué están en situación de exclusión. Una mirada dinámica, que no sólo busca caracterizar la situación de exclusión efectiva del sistema educativo, sino también que busca encontrar *en* el sistema educativo las huellas de los procesos que van construyendo esta exclusión.

Como enfoque innovador, presenta un conjunto de desafíos, entre los cuales se destaca una dimensión sugerente para los sistemas nacionales de estadística: profundizar los procesos de construcción de *información* a partir de los datos disponibles. De los diferentes usos y aplicaciones posibles sobre el sistema educativo, la Iniciativa resalta uno: la protección del derecho a la educación, expresada en la identificación precisa y profunda de las situaciones de exclusión.

Para este fin, invita no sólo a mejorar los procesamientos estadísticos y la construcción de indicadores. Principalmente, alienta a poner estos datos en frecuencia de utilización, potenciar las herramientas de interpretación para alimentar diagnósticos certeros que tengan clara orientación a la acción.

Este camino que la Iniciativa invita a profundizar, partiendo de los amplios logros que cada país de la región ha alcanzado en materia de información educativa, se puede dividir en dos dimensiones, cada una de ellas potenciando los recursos ya existentes:

Potenciar la caracterización estadística de la exclusión, para construir información estadística que permita elaborar *perfiles* de exclusión (es decir, que permita identificar y cuantificar los distintos itinerarios escolares que conforman estas situaciones de exclusión), y que contribuya a la identificación de *disparidades* (es decir, el reconocimiento de las poblaciones más expuesta a las situaciones de exclusión, a partir desagregaciones territoriales, de características de los establecimientos escolares y de los estudiantes, entre otros)

**Elaborar perfiles** es reconocer estos recorridos que expresan situaciones de exclusión, y cuantificar el total de niños y niñas representados en cada uno de ellos.

**Identificar disparidades** es reconocer, a partir de un conjunto de variables clave (sector, ámbito, sexo, pueblos indígenas, etc.), las diferentes intensidades con las que se manifiestan las situaciones de exclusión en distintos grupos poblacionales.

Potenciar el uso de la información para la toma de decisiones orientadas a generación de políticas con foco en la reducción de la exclusión. Para que la información pueda orientar la toma de decisiones de política que se propongan atacar los factores que generan la exclusión educativa es indispensable potenciar el rol de técnicos capaces de articular el análisis estadístico con las diversas áreas de la gestión pública de la educación. Este tipo de perfiles ofician como verdaderos traductores de la información cuantitativa a usuarios no expertos.

## **(B) LA ESPECIFICIDAD DEL ABORDAJE DE SECUNDARIA SUPERIOR**

La distinción entre secundaria básica y secundaria superior que se utiliza en este documento responde a la clasificación internacional de la educación en la que se distinguen en este nivel educativo dos ciclos. El primer ciclo que dicha clasificación denomina CINE2- Secundaria básica (general y vocacional) se caracteriza por una formación de carácter más general. El segundo ciclo, denominado CINE3- secundaria superior (general y vocacional) presenta un tipo de oferta más diversificada, especializada y avanzada que se traduce en trayectos educativos orientados a campos de conocimiento más específicos. La educación secundaria técnica, que esta clasificación internacional denomina vocacional y que suele ser una oferta diferenciada en la región, también se la considera dividida en dos ciclos. No obstante, desde el inicio también existen espacios curriculares ligados a la especificidad de los tipos de ocupaciones u oficios para los que forma la escuela. Los 15 años en general suelen ser la edad de inicio teórica en promedio de la secundaria superior.

Existe un consenso creciente en la región en torno a la importancia de que toda la población acceda a la secundaria superior, como umbral mínimo de experiencia educativa que garantice el pleno ejercicio de los derechos y la ciudadanía. Si bien en la mayoría de los países este tramo aún no es obligatorio, con la expansión de la secundaria básica es muy probable que el acceso a la secundaria superior se incremente en los próximos años.

El modo en el que se despliegan los itinerarios escolares de acceso y de tránsito por el nivel en los países de la región, con sus diferentes niveles de desarrollo, conlleva una serie de desafíos metodológicos y conceptuales para abordar una cuantificación estadística, sobre los cuales es necesario construir algunos consensos básicos. El propósito del presente documento es presentar algunos de los ejes problemáticos centrales sobre los cuáles se requiere construir consenso, y esbozar una propuesta de categorización de abordaje.

#### **Primer desafío: la complejidad del análisis de la población adolescente**

Al abordar la caracterización de la exclusión de secundaria superior, se posiciona la mirada sobre la población adolescente, en un rango de edad que aproximadamente se inicia a los 15 años de edad. Este tramo de edad corresponde a una etapa vital del desarrollo particularmente compleja debido a las formas sociales que asume la adolescencia en la región. Coexiste una amplia heterogeneidad de situaciones, algunas poseen importantes implicaciones para el sistema educativo: el ingreso al mercado de trabajo, la responsabilidad de sustento del hogar, la llegada de la maternidad y paternidad, son algunos ejemplos posibles.

#### **Segundo desafío: La diversidad de itinerarios escolares**

En los países de América Latina y el Caribe, el tránsito por el sistema educativo en los tramos obligatorios puede perfilarse a partir de dos elementos clave: la cobertura universal del nivel primario, y la heterogeneidad de itinerarios escolares que se expresa en altos niveles de rezago escolar, adquiridos por ingreso tardío, repitencia y/o abandono temporal. Son pocos los adolescentes que nunca han ingresado al sistema educativo, pero son muchos los que han transitado su escolaridad con severas dificultades, y que han abandonado en diferentes etapas.

Como consecuencia, la experiencia escolar y educativa de la población se vuelve más heterogénea a medida que se incrementa su edad. La población adolescente que no asiste a la escuela ha realizado muy diferentes recorridos: algunos pocos no han ingresado nunca, otros han abandonado durante la primaria. También hay quienes abandonaron luego de finalizar el nivel

primario, o en el tránsito por la educación secundaria. Para brindar información básica que permita identificar las barreras asociadas a la exclusión, es necesario distinguir estas situaciones.

Por lo tanto, el perfil del nivel está muy asociado a lo que ocurre en secundaria básica, en tanto existan barreras intensas para el acceso o finalización de ese nivel. También depende de cómo se organice la estructura de niveles en cada país, si la secundaria básica es un tramo independiente, articulado con primaria (por ejemplo, educación básica de 9 años) o con la secundaria superior, cómo se organiza la oferta, de la existencia de diferentes modalidades y formas de oferta, etc.

Otro de los desafíos centrales es construir una definición operacional que permita distinguir la exclusión del sistema educativo (que se traduce en estar fuera de la escuela) de la exclusión de secundaria superior, que refiere a aquellos en condiciones de reinsertarse al nivel.

Por ello es necesario tener en cuenta en el análisis toda la oferta educativa, tanto la que permite acceder y completar la educación secundaria (ya sea bajo educación regular, educación técnica o esquemas alternativos, como educación con soporte tecnológico o educación de jóvenes y adultos), como las ofertas formativas sin terminalidad<sup>13</sup>. Los adolescentes y jóvenes de 15 a 20 años que asisten a este tipo de ofertas, que incrementan sus oportunidades de inserción social y productiva, representan una situación especial: no se encuentran excluidos totalmente del sistema educativo pero sí de la escuela secundaria. Por ello a los adolescentes y jóvenes de 15 a 20 años que asisten a este tipo de ofertas de educación no formal se les da un tratamiento particular y son abordados como un grupo específico.

### **(C) LA NECESIDAD DE VINCULAR MÚLTIPLES FUENTES DE INFORMACIÓN**

No existe una fuente de datos única que permita dar cuenta de la diversidad de situaciones en la que se encuentra la población en estas edades. Utilizar diferentes fuentes de información que no siempre son compatibles es un desafío a enfrentar. Cada fuente posee fortalezas y debilidades en términos de su abordaje del objeto de estudio, de su cobertura, de su actualización, de su capacidad de desagregación.

---

<sup>13</sup> Por terminalidad se alude a la efectiva obtención del certificado de conclusión del nivel secundario. Esta certificación o titulación es para la prueba de que el estudiante ha cumplido con los requisitos de acreditación de los aprendizajes exigidos por el sistema educativo.

El desafío de elaborar un diagnóstico cuantitativo de la exclusión de la secundaria superior demanda la planificación de un trabajo que permita la máxima explotación de las diferentes fuentes de datos disponibles.

Esta tarea lleva a enfrentar un doble desafío: Aprovechar las posibilidades que brinda cada fuente de información, y construir una relación armónica entre diferentes fuentes que no siempre son compatibles.

Las principales fuentes de información que suelen estar disponibles en los países de la región son a) los registros administrativos del sistema educativo y b) los relevamientos basados en encuestas a hogares. Dentro de este último grupo, pueden diferenciarse b1) aquellos de carácter censal (que captan información de todos los hogares), de b2) los que relevan únicamente una muestra. Adicionalmente, existen otras fuentes de información complementaria que pueden ser utilizadas: pueden ser relevamientos regulares que brindan información específica sobre alguna situación particular (por ejemplo, las estadísticas vitales), u operativos estadísticos específicos implementados en un momento particular de tiempo.

El documento toma como eje de la propuesta un caudal básico de información, tomando como punto de partida los relevamientos que suelen estar presente en la gran mayoría de los países. Cada una de ellas posee ciertas ventajas y limitaciones, que pasan a caracterizarse a continuación:

Del conjunto de relevamientos basados en encuestas a hogares, pueden distinguirse:

- **CENSOS NACIONALES DE POBLACIÓN**: Los relevamientos censales tienen por objetivo sistematizar información básica de toda la población de un país a través de la aplicación de un cuestionario a cada hogar. Suele incluir una batería de preguntas educativas que recaba información sobre la condición de asistencia escolar y el máximo nivel educativo alcanzado, lo que permite calcular el total de población fuera de la escuela, y su experiencia educativa previa, datos clave para construir un perfil de exclusión. Adicionalmente, se capta información sobre variables demográficas y sociales clave, como la condición laboral, la pertenencia a minorías, la condición migratoria, el lugar de residencia. Suele brindar información que permite caracterizar la condición de pobreza desde el acceso a servicios básicos (educación, vivienda, servicios sanitarios). Su carácter censal abre múltiples posibilidades para análisis desagregados, incluso a niveles territoriales pequeños. Como principales limitaciones, se puede mencionar que sólo cuenta con datos para pocas variables, y su aplicación es esporádica (generalmente decenal), lo que provoca su rápida desactualización.

- ENCUESTA DE HOGARES: Las Encuestas de Hogares son relevamientos muestrales que generalmente se orientan a captar información sobre la inserción socioeconómica de la población, incluyendo un conjunto amplio de datos, aunque a veces se organizan en torno a otros tópicos como los recursos y gastos de los hogares. Aunque los censos también se basan en la aplicación de un instrumento en los hogares, lo que caracteriza a este relevamiento es que se realiza en una muestra representativa de hogares. La encuesta se realiza periódicamente en la mayoría de los países, al menos una vez por año. Como el censo, también recaba información sobre la condición de asistencia escolar y el máximo nivel educativo alcanzado, pero en ocasiones se incluyen otras preguntas adicionales. Incluye las mismas dimensiones que el censo, pero en forma ampliada, especialmente en las dimensiones vinculadas a variables laborales y de pobreza. Suele brindar información que permite caracterizar la condición de pobreza desde el acceso a servicios básicos (educación, vivienda, servicios sanitarios) y también desde el ingreso del hogar, estableciendo una línea mínima de ingreso per cápita que define la condición de pobreza.

Su gran limitación se centra en su carácter muestral. Es necesario cotejar cuál es el marco muestral y el universo de representatividad, tanto a nivel nacional como en la primera desagregación geográfica. Obliga a trabajar los datos con escasa desagregación, y bajo ciertas cruces que son básicos para el análisis educativo arroja estimaciones con amplios márgenes de error.

- ENCUESTAS DE HOGAR COMPLEMENTARIAS: En ocasiones, las encuestas de hogar incluyen un formulario anexo que toma como eje algún tópico social relevante y lo profundiza. Si alguna aplicación incluye la temática educativa, o la indagación en alguna problemática clave para la población adolescente (uso del tiempo, consumos culturales, educación sexual reproductiva son algunos ejemplos), puede constituir un recurso de mucha riqueza para profundizar la elaboración de los perfiles de exclusión, pero debe ser utilizada con recaudo: además de las restricciones propias de las encuestas de hogares, se le suma el hecho de ser una fuente única anclada al año de realización.

La información que generan los sistemas educativos se agrupan dentro del conjunto denominado *censos escolares*, aunque también existen otros recursos de información cuyo centro de recolección son las instituciones escolares:

- CENSOS ESCOLARES: Los ministerios de educación de los países realizan, en forma anual y consistente desde hace varios años, un censo de la población escolar que asiste a las diferentes

formas que asume la oferta educativa del país. Esta información se basa en registros escolares que son informados de diferente manera: mediante cuadernillos en papel o planillas digitales, e incluso en algunos casos con registros digitales individuales de cada alumno y docente. Existe un amplio abanico de indicadores para caracterizar a la población escolar, que se vinculan al universo de las instituciones escolares, especialmente útiles para el análisis de los itinerarios escolares, pero con escasa información del contexto. Posee altísimos niveles de desagregación, incluso a nivel de escuela, lo que permite su vinculación con otras variables de la institución (contexto, recursos, políticas). Sólo dispone de información para quienes se inscriben al sistema educativo en el año de referencia, excluyendo a quienes están fuera de la escuela. Sin embargo, dado su carácter censal y su anualidad, las comparaciones interanuales permiten identificar los movimientos de ingreso y abandono.

Estas fuentes de información conforman el núcleo base de recursos para la caracterización de los perfiles de la exclusión de secundaria superior, porque suelen estar presentes en todos los países de la región. Son mencionados en los desarrollos que se presentan en el documento, y constituyen la base de los ejemplos elaborados. Sin embargo, existen otras fuentes de información. Algunas contribuyen en forma indirecta a la caracterización de los perfiles de la exclusión, otras son relevamientos específicos que no son comunes a todos los países. Para la elaboración del perfil de exclusión de secundaria superior, se recomienda evaluar la inclusión de estas fuentes alternativas en función de la calidad de sus datos y la pertinencia de sus aportes. A continuación, se mencionan algunos de ellos:

- ENCUESTAS ESCOLARES COMPLEMENTARIAS: Algunos países implementan encuestas puntuales para recolectar información específica sobre las escuelas y los estudiantes. Pueden ser censales, o aplicadas en una muestra de escuelas, que pueden ser seleccionadas con métodos representativos o con otros criterios. Estos recursos de información también pueden ser útiles para complementar el análisis.

Por último, como recursos de información complementaria, existen algunas fuentes de datos que construyen las oficinas nacionales de estadística de los países, que pueden ser de mucha utilidad para abordar algunos ejes problemáticos de la población adolescente, como la estimación del total de población o los hechos vitales que afectan a los adolescentes y jóvenes. Entre este grupo de fuentes se destacan los siguientes:

• PROYECCIONES DE POBLACIÓN: En los períodos que separan un censo de otro, la población total se estima a partir de proyecciones elaboradas sobre la información del último censo. La población fuera de la escuela – así como las tasas netas y brutas de escolarización – suelen calcularse cruzando los datos de estas proyecciones con la información de los censos escolares. Este es el método utilizado por el Instituto de Estadística de la Unesco. Esta información puede ser poco precisa si se utiliza en años alejados al censo, especialmente en contextos de rápidos cambios en la dinámica poblacional, como es el caso de la región latinoamericana. Aunque esta imprecisión afecta principalmente a la población menor a diez años. Al ser una proyección basada en hipótesis, puede ser precisa para estimar poblaciones quinquenales nacionales, pero al desagregarse por edad, o por unidades geográficas menores, puede ser muy imprecisa, arrojando valores incluso inferiores al total de estudiantes registrados. Se recomienda utilizar con precaución, realizando un control sobre el perfil de escolarización con otras fuentes de datos.

• ESTADÍSTICAS VITALES: Es la sistematización estadística de los hechos vitales ocurridos en el país, generalmente a cargo de los Ministerios de Salud. Registran la natalidad y mortalidad de la población. Para el trabajo con secundaria superior, se recomienda su utilización para dimensionar la problemática del embarazo adolescente, a partir de la identificación de los nacidos vivos según la edad de la madre. También puede ser un recurso de aproximación al total de población, ante la ausencia de datos precisos, a través de la reconstrucción de una cohorte de nacidos.

*Se recomienda planificar la elaboración de los perfiles de la exclusión tomando como eje del análisis aquellas fuentes de información que poseen una actualización más frecuente (encuestas de hogar, censo escolar, proyecciones de población si son necesarias), y utilizando las otras fuentes como información complementaria o datos anexos. De esta forma, es posible elaborar un diagnóstico plausible de ser actualizado en el tiempo. El exceso de uso de fuentes de información de aplicación puntual no favorece a la mirada comparada en el tiempo.*

*Al respecto, teniendo en cuenta que las fuentes poblacionales de actualización frecuente son estimaciones que poseen un margen de error no siempre cuantificable (encuestas de hogar, proyecciones de población), no es conveniente realizar comparaciones anuales de la población excluida, ya que sus variaciones pueden ser ocasionadas por los errores e imprecisiones propias de estas fuentes. Se recomienda por lo tanto realizar comparaciones un periodo amplio de tiempo (al menos tres años o más).*

*Como los datos escolares son la única fuente de información censal y de aplicación anual, en este caso es posible –y recomendable– realizar tendencias de evolución en el tiempo de variación anual.*

Al vincular fuentes diferentes de información, uno de los principales desafíos es armonizar resultados que no siempre son convergentes. Variables clave como la asistencia escolar, o el total de población fuera de la escuela, puede arrojar valores diferentes si se estima a partir de un censo, de una encuesta muestral, o de la relación entre matrícula y proyecciones de población.

Estas diferencias no indican necesariamente que alguna de las fuentes de datos es errónea. Es esperable que haya diferencias, que se originan en las incompatibilidades entre los diseños metodológicos y los criterios de relevamiento. Por ejemplo, puede existir una diferencia en la asistencia escolar entre los censos escolares y los censos poblacionales en función de la fecha de captación, si el primero se capta al inicio del ciclo escolar, y el segundo se aplica en un mes cercano a fin de año: todos los estudiantes que abandonaron entre ambas fechas figurarán en un relevamiento como escolarizados, y como no escolarizados en el otro.

Este es un ejemplo posible entre varios, que demuestra que si hay diferencias entre fuentes de datos, a priori no indica que una de ellas es correcta y la otra no. Por el contrario, el desafío de la armonización entre fuentes de datos está justamente en comprender la raíz de estas diferencias, y aprovechar las potencialidades de cada una de ellas.

Al respecto, una de las principales recomendaciones para construir una buena articulación entre fuentes de **datos es priorizar la utilización de un dato único** para cada fenómeno a caracterizar. Para el análisis de información en clave de política educativa, trabajar con dos datos diferentes para estimar la exclusión es tan nocivo como no tener ninguno. No sólo contribuye a la confusión y a la desorientación. Lo más preocupante es que, para quienes no poseen el conocimiento técnico especializado, sino también introduce sospechas sobre la confiabilidad de las fuentes de datos.

Por esta razón, es sumamente importante elegir una fuente de datos única para calcular el total de población excluida de secundaria superior, y sostener un desarrollo coherente en torno a este valor.

Se sugiere al respecto considerar, como primer criterio, cuáles son las estimaciones oficiales del país. Considerando las necesarias interacciones con la gestión política local en el desarrollo del documento, es conveniente partir de las tasas de escolarización que el país utilice como oficiales. Y, si el caso lo amerita, dialogar con esta estimación para proponer una alternativa más precisa.

Puede ocurrir que las estimaciones oficiales de exclusión educativa estén desactualizadas, se presenten exclusivamente como una tasa neta agregada que no responde a las necesidades del

estudio. En estos casos, o en situaciones similares, en los que se deba construir una estimación propia, se recomienda:

1. En años muy próximos a un censo de población, es conveniente utilizar esta fuente de datos para calcular la población fuera de la escuela. Permite contar con un dato único, robusto, plausible de ser desagregado de múltiples formas.

2. Si los datos censales han quedado desactualizados, pero por menos de un quinquenio, es recomendable utilizar la relación entre matrícula y proyecciones de población. Permitirán contar con algunos datos generales, estimados utilizando valores de población ajustados por el último censo. Se podrá complementar la información con cruces de variables de contexto extraídas de las encuestas de hogar, y desagregaciones elaboradas sobre datos censales: aunque posean algunos años de retraso, ciertos cruces analíticos no pierden validez. Es recomendable en estos casos utilizar valores porcentuales en las desagregaciones, para evitar introducir valores totales que contradigan las estimaciones globales.

3. Si los datos del último censo tienen más de cinco años de antigüedad, es necesario proceder con mayor cuidado. La población que asiste es fácilmente cuantificable a partir de los censos escolares. Pero el dato de población por edad simple es más complejo de estimar. Se recomienda en estos casos evaluar en conjunto las diferentes estimaciones del total de población, por ejemplo: (i) proyecciones de población, (ii) estimaciones de las encuestas de hogar, (iii) reconstrucción de cohortes con datos de nacidos vivos y defunciones, (iv) proyección simple de cohortes a partir del último censo, (v) proyección de la matrícula tomando las edades donde la asistencia está universalizada. Analizando estas diferentes fuentes, es posible encontrar tendencias convergentes en dos o más estimaciones, que indicarían una mejor aproximación a la población total.

Este escenario puede constituir una oportunidad para posicionar esta problemática en el escenario de la política local, abriendo la reflexión a los propios técnicos y políticos del Ministerio de Educación, y a especialistas en la temática que puedan orientar estas exploraciones<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> En Scasso y Massé (2016), se desarrolla en detalle la problemática de la medición de la cobertura y las distorsiones introducidas por el uso de proyecciones de población no ajustadas.

## 1.2. CARACTERIZAR LA EXCLUSIÓN EDUCATIVA DE LA POBLACIÓN DE 15 A 20 AÑOS

### (A) IDENTIFICAR LA DEMANDA EDUCATIVA POTENCIAL DE LA POBLACIÓN EXCLUIDA

El objetivo del análisis cuantitativo en esta etapa se orienta a construir el perfil de exclusión de la población de 15 a 20 años de edad. El uso del rango de edad de 15 a 20 años no es arbitrario, se desprende del objetivo de realizar una mirada estadística de la población que queda excluida de secundaria superior. Este capítulo se inicia con el desarrollo de la justificación de las razones por las cuales se define ese rango de edad para el estudio.

El primer argumento se vincula con la necesidad de establecer qué es lo que define a la población excluida de secundaria superior. Es decir, la formulación operativa que represente en número lo que significa estar excluido del nivel.

En su formulación general, la condición de exclusión está dada por la condición de no haber culminado el nivel educativo de referencia. Esta definición se aplica en primer lugar a quienes estarían en **condiciones de poder acceder y finalizar el nivel**. ¿Quiénes se encuentran en estas condiciones? Básicamente, quienes cumplen dos requisitos:

- El primero está establecido por la edad: adolescentes de 13 años no pueden considerarse excluidos de secundaria superior si aún no han cumplido la edad para ingresar. En la mayoría de los países de la región, la *edad normativa* de asistencia a la secundaria superior se sitúa entre los 15 y 17 años.
- La condición de demanda potencial: los requisitos normativos de ingreso al nivel en todos los países incluyen - al menos - la acreditación de la secundaria básica, bajo los criterios que cada país defina<sup>15</sup>. Es decir, la edad por sí sola no basta como criterio para establecer la exclusión de secundaria superior. La condición de demanda potencial refiere a la situación escolar de un individuo, propia de su historia educativa (itinerario escolar, certificaciones escolares acumuladas, edad escolar) que lo habilitan (o no) a

---

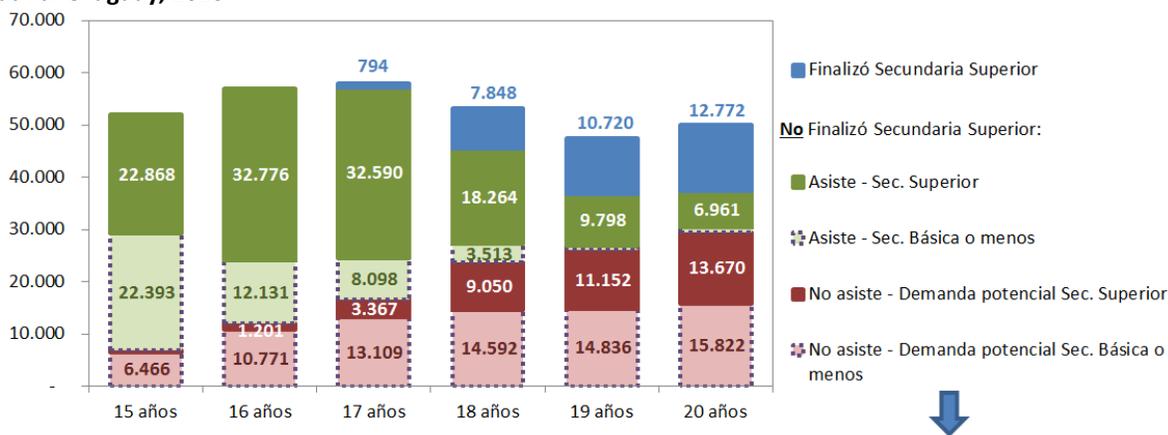
<sup>15</sup> En este punto, existe una variedad de situaciones que pueden manifestarse en cada país, que deben ser exploradas por el equipo: acreditación completa del último año de la secundaria básica, acreditación con certificación oficial, con aprobación de una evaluación estandarizada, acreditación con espacios curriculares no aprobados, parcial o condicional, acreditación a través de ofertas alternativas, son algunos ejemplos posibles.

inscribirse a un año de estudio en función de la normativa vigente, independientemente de que lo haga o no<sup>16</sup>.

La combinación entre ambos requisitos (la edad y la historia educativa previa) perfila una variedad de situaciones que necesitan ser exploradas: si se toma como referencia la población que no asiste de 15 a 17 años, es posible que una gran parte no esté en condiciones de demandar secundaria superior, porque abandonó en la primaria o antes de culminar el tramo básico. Por el contrario, si se desea identificar a los adolescentes fuera de la escuela en condiciones de demandar secundaria superior, es probable que se concentren en el tramo de 18 y 19 años.

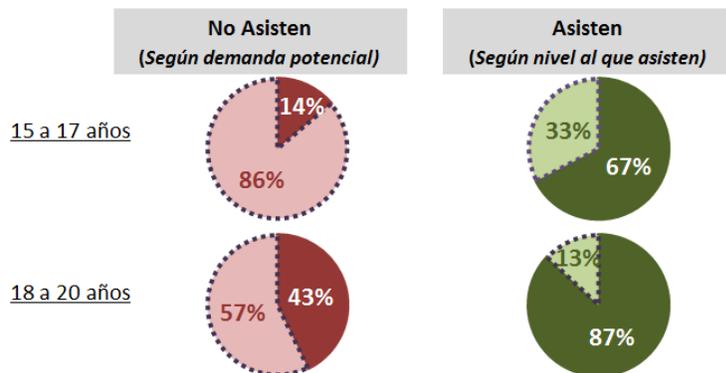
El caso de Uruguay puede servir como ejemplo para ilustrar estas situaciones:

**Gráfico 1. Población de 15 a 20 años de edad según condición de asistencia y finalización del nivel secundaria. Uruguay, 2013**



Fuente: Procesamientos propios en base a datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Continua de Hogares (ECH-2013)

En el gráfico se muestra la situación educativa de la población de 15 a 20 años de edad en relación a la secundaria superior. Una primera distinción se realiza sobre los que finalizaron el nivel (barra azul) de los que no lo hicieron.



<sup>16</sup> En secundaria superior existe una situación particular, adicional a la mencionada, que es la que caracteriza a quienes han finalizado de cursar el nivel pero no han acreditado los espacios curriculares que le permiten acceder a la certificación de estudios finalizados. En este caso, se considera demanda potencial a la población en condiciones de solicitar la inscripción a exámenes. A lo largo del capítulo se hará referencia particular a estos casos.

De este último grupo, se distingue la condición de asistencia (asiste / no asiste) y de demanda del nivel (secundaria superior / secundaria básica o menos). Estos datos permiten perfilar la falta de correspondencia entre la condición escolar y la edad teórica.

Por ejemplo, entre los 15 y 17 años, solamente uno de cada siete adolescentes que no asiste a la escuela está en condiciones de demandar secundaria superior (14%). Para el resto de la población excluida, una política de reingreso debería planificar el acceso a secundaria básica o primaria. En cambio, entre los 18 y 20 años (edad superior a la que corresponde teóricamente al nivel) casi la mitad de la población fuera de la escuela demandaría educación secundaria superior (43%).

Si se considera exclusivamente el tramo de 15 a 17 años, 35 mil adolescentes se encuentran excluidos del sistema educativo. De ellos, sólo 5 mil estarían en condiciones de ingresar a secundaria superior. La demanda potencial no cubierta de secundaria superior se concentra entre los 18 y 20 años, donde casi 34 mil adolescentes en condiciones de asistir al nivel abandonaron la escuela.

En el ejemplo de Uruguay es posible visualizar cómo se solapan criterios de edad y de demanda potencial. Un corte transversal de la población *en edad de* asistir a la secundaria permite construir un escenario de su situación educativa. Sin embargo, si se desea elaborar información para estudiar aquellos factores que operan como restricciones para el acceso o la permanencia en el nivel (por ejemplo, falta de oferta), es necesario analizar la *condición de demanda potencial*.

En el marco de la iniciativa OOSC, se deben considerar los dos tipos de abordaje para elaborar un perfil acabado de exclusión: un diagnóstico completo necesita de un estado de situación general del nivel educativo de la población en edad de asistir al nivel, complementado con un análisis de la situación de la demanda potencial del nivel. **Un análisis cuantitativo de la exclusión educativa de secundaria superior que contribuya a caracterizar la problemática del nivel no debe considerar a quienes han abandonado el nivel primario o la secundaria básica.** Tampoco debe considerar a quienes no asisten a ninguna oferta educativa, pero han finalizado el nivel, obteniendo la certificación de acreditación de la secundaria superior.

Aunque el abordaje de la demanda potencial no se define por la edad, es conveniente fijar un límite máximo para enmarcar el análisis en la población adolescente. Si bien las Naciones Unidas definen como adolescentes a las personas entre 10 y 19 años, es recomendable establecer la edad máxima en 20 años, ya que en numerosos países de la región, donde la sobreedad es alta –

como en el caso de Uruguay – un conjunto importante de estudiantes abandona o finaliza la secundaria superior entre los 19 y 20 años.

*Se define como población adolescente excluida de secundaria superior a quienes poseen entre 15 y 20 años de edad y, estando en condiciones normativas de demandar secundaria superior, no se encuentran inscriptos en ninguna oferta educativa formal. Por lo tanto, de este grupo se excluyen a quienes no se encuentran asistiendo a ninguna oferta pero no han finalizado la secundaria básica, y también a los que han culminado el nivel.*

Por lo tanto, el primer ejercicio cuantitativo que debe realizarse es la identificación de la población que no asiste y que se encuentra en condiciones de demandar secundaria superior.

A partir del procesamiento de datos secundarios surgidos de relevamientos censales o muestrales con información sobre la población adolescente, se deben elaborar las categorías que se describen a continuación de *demanda potencial* para la población de 15 a 20 años que no asiste a la escuela.

**Los adolescentes excluidos del sistema educativo formal: son quienes no finalizaron la secundaria y no asisten a una oferta de educación. Se clasifican según su condición de demanda potencial: si están en condiciones de asistir a primaria, a secundaria básica, o a secundaria superior. Estos últimos son los excluidos de secundaria superior. Como grupo específico deben considerarse aquellos que asisten a propuestas de educación no formal.**

#### **Grupo A - Los excluidos de la escuela**

Subgrupo A1: Excluidos con demanda potencial de primaria o secundaria básica: Adolescentes y jóvenes de 15 a 20 años fuera de la escuela que no transitaron o concluyeron, ya sea la primaria o la secundaria básica. Corresponde a la población que no asiste a la escuela y que se encuentra en condiciones normativas de inscribirse al nivel primario o a la secundaria básica. Este grupo **no** forma parte de la población excluida de secundaria superior. Incluye las siguientes situaciones:

- a. Quienes nunca asistieron a la escuela primaria (demanda potencial de nivel primario)
- b. Quienes asistieron a la escuela primaria, pero abandonaron antes de aprobar el último año de este nivel educativo (demanda potencial de nivel primario). Incluye también a quienes asistieron (pero no finalizaron), primaria de adultos, a otros espacios formativos

que poseen una certificación educativa equivalente al nivel primario, o quienes asistieron a programas de alfabetización.

c. Quienes sólo asistieron a la escuela primaria y aprobaron el último año del nivel. Son quienes abandonaron en la transición de la primaria a la secundaria básica (demanda potencial de nivel secundario básico). Incluye también a quienes finalizaron primaria de adultos.

d. Quienes asistieron a la secundaria básica, pero abandonaron antes de aprobar el último año de este tramo de la secundaria (demanda potencial de nivel secundario básico), incluyendo a quienes transitaron pero no finalizaron el nivel en educación de adultos.

Subgrupo A2: Excluidos con demanda potencial de secundaria superior: Son adolescentes y jóvenes de 15 a 20 años que están en condiciones de asistir a la secundaria superior pero abandonaron en la transición de la secundaria básica a la superior, durante este nivel o lo finalizaron pero no lograron acreditarlo por adeudar materias. Es decir, corresponde a la población que no asiste a la escuela y que se encuentra en condiciones normativas de inscribirse a la secundaria superior. **Este grupo conforma la población excluida de secundaria superior.** Incluye las siguientes situaciones:

a. Abandono en la transición: Quienes asistieron a la secundaria básica y aprobaron el último año del nivel, pero nunca iniciaron secundaria superior.

b. Abandono en el tránsito por el nivel: Quienes asistieron a secundaria superior pero abandonaron antes de culminarla.

c. Finalización sin acreditación: Quienes finalizaron el cursado del nivel, pero no lograron las condiciones de acreditación de la finalización del nivel, al no haber reunido todas las condiciones de aprobación. Este caso es particular: en estos casos, el acceso a secundaria superior no se alcanza con el reingreso, sino por la acreditación de los espacios curriculares pendientes<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> En algunos países, puede presentarse una situación particular: estudiantes que han acreditado las condiciones de finalización del nivel, pero no han tramitado la certificación. Es decir, estudiantes con acreditación del nivel pero sin certificación. En general, esto sucede cuando la tramitación del certificado tiene un costo económico. En el estudio nacional se debe evaluar la existencia de estos casos, e incorporarlos a la categoría

#### **Grupo D: Los que participan de educación no formal.**

Son adolescentes y jóvenes de 15 a 20 años que están inscriptos en la educación no formal. Como se ha señalado anteriormente, este grupo asiste a espacios educativos que no acreditan un nivel educativo, pero al estar escolarizados se encuentran en una situación de mayor protección en relación a aquellos que no asisten.

Estas categorías forman parte del perfil básico de exclusión de secundaria superior, ya que permiten realizar las distinciones básicas para articular el diagnóstico cuantitativo con la identificación de barreras y la formulación de políticas. Por ejemplo, la falta de oferta es una frecuente restricción para que los adolescentes de zonas rurales no inicien secundaria superior, pero no explica el abandono en el cursado del nivel. Desde el lado de las políticas, las estrategias para lograr reinsertar a los abandonantes pueden ser muy diferentes a aquellas que busquen incentivar la aprobación de los espacios curriculares pendientes para la finalización del nivel.

Sin embargo, la construcción de estas categorías puede constituir un desafío. Tal como se ha desarrollado en el apartado específico, las fuentes de datos disponibles para caracterizar a la población fuera de la escuela no han sido diseñadas exclusivamente para su uso en el diagnóstico educativo, y los instrumentos a veces no captan algunas situaciones específicas. En algunos casos, será posible elaborar solamente las categorías de primer nivel (categorías de demanda potencial).

Se debe analizar en profundidad el instrumento utilizado en el relevamiento, para identificar cuáles son plausibles de calcular a partir de la combinatoria de preguntas sobre experiencia educativa. A partir de allí, establecer cuál es el máximo detalle posible de alcanzar con la información disponible. En el Anexo II se presenta un ejemplo de cómo reconstruir estas categorías a partir de la Encuesta Permanente de Hogares de Paraguay.

El resultado de la construcción de estas categorías de exclusión permitirá identificar el total de adolescentes que se encuentran excluidos del sistema educativo, y al interior de ese grupo dimensionar cuántos efectivamente están en condiciones de ingresar o reingresar a la secundaria superior. Como ejemplo, se presentan a continuación los valores para Chile, según las estimaciones que surgen de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) del año 2009:

| Total          | Porcentaje | Categoría de exclusión  |
|----------------|------------|---|
| 45.052         | 2%         | <b>Subgrupo A1: Excluidos de primaria o secundaria básica</b> |
| 165.059        | 9%         | <b>Subgrupo A2: Excluidos de secundaria superior(*)</b>       |
| 50.427         | 3%         | <i>No iniciaron secundaria superior</i>                       |
| 114.632        | 6%         | <i>Iniciaron y abandonaron en el tránsito por el nivel</i>    |
| <b>210.111</b> | <b>11%</b> | <b>Grupo A: Total población excluida</b>                      |
| 1.911.801      | 100%       | Población total 15 a 20 años                                  |

*(\*) La encuesta CASEN no permite identificar a los adolescentes que asisten a ofertas de educación no formal, por lo que no se incluye esta categoría*

En el año 2009, poco más de 210 mil adolescentes de 15 a 20 años no asistía a la escuela y no había finalizado la secundaria superior. Este grupo representa el 11% de la población en ese tramo de edad. Tal como se puede observar, en el caso de Chile la gran mayoría de los adolescentes fuera de la escuela son excluidos de secundaria superior, ya que solamente el 2% no había finalizado la secundaria básica. Por otra parte, la mayoría de los adolescentes excluidos de secundaria superior son aquellos que iniciaron el nivel pero lo abandonaron en algún momento.

*Al realizar la asignación de categorías de demanda potencial, se deben interpretar correctamente las opciones de grados y niveles del instrumento a analizar. Para ello, es recomendable contar con una tabla de referencia para identificar la correspondencia entre grados y niveles del país con la clasificación internacional de la educación (CINE 2011). Esta relación puede volverse particularmente compleja en las ofertas de educación de jóvenes y adultos.*

## (B) CARACTERIZAR A LA POBLACIÓN DE 15 A 20 AÑOS FUERA DE LA ESCUELA

El ejercicio cuantitativo detallado en el punto anterior ha permitido elaborar una aproximación al total de población excluida entre los 15 y 20 años, y dentro de ese grupo a aquellos que han quedado fuera de la secundaria superior. Con la metodología propuesta es posible establecer el tamaño de esta población, y el peso relativo sobre el total de adolescentes.

Ahora bien, este conjunto está conformado por una población de características múltiples y diversas. Constituye un agrupamiento teórico, en su interior se encuentran representados adolescentes con trayectorias escolares y vitales sumamente diferentes, provenientes de distintos contextos y afectados por diversas problemáticas.

Al interior de este grupo heterogéneo es posible identificar ciertas características que son comunes a un conjunto amplio de individuos. Las diferentes fuentes de información disponibles abren un conjunto de opciones interesantes para identificar características cuantificables comunes a este grupo, especialmente aquellas que los distinguen del resto.

El resultado de este ejercicio es la construcción de un conjunto de información que permita realizar una doble operación analítica:

- En primer lugar, *desplegar la heterogeneidad de situaciones* (personales, familiares, escolares, culturales, entre otras) que conforman la exclusión educativa, para evitar caer en la trampa de la simplificación cuantitativa. Los caminos que llevan a la exclusión son múltiples y diversos, es necesario identificarlos y tratarlos por separado, porque demandan diferentes estrategias de política. En el análisis cuantitativo, este abordaje se expresa en la desagregación del número total de excluidos en función de sus características.
- En segundo lugar, *reconstruir sub grupos de individuos a partir de características compartidas*. La exclusión educativa no es casual, ciertos grupos poblacionales se encuentran más expuestos a quedar fuera de la escuela. Identificarlos permite avanzar en el reconocimiento de las barreras que actúan sobre la exclusión. En este punto, se propone avanzar en la caracterización de la exclusión a partir del reconocimiento de las *disparidades* que se manifiestan. El análisis de disparidades

refiere a la detección y cuantificación de las diferentes intensidades que asumen las situaciones de la exclusión en poblaciones distintas.

*La caracterización de la población excluida puede realizarse a partir de un doble abordaje:*

*1. Representar la heterogeneidad de la población adolescente excluida en función de sus características: establecer cuántos son varones / mujeres, cuántos viven en zonas rurales / urbanas, cuántos trabajan y/o son jefes de hogar, cuántos tienen hijos, etc... El abordaje se realiza dividiendo la población excluida por sus características.*

*2. Identificar las poblaciones más afectadas por la situación de exclusión: qué porcentaje de población urbana / rural; indígena / no indígena; femenina / masculina se encuentra excluida. El abordaje se realiza dividiendo grupos poblacionales según su condición de exclusión.*

Para la construcción de esta caracterización, las principales (pero no únicas) fuentes de información son los datos secundarios que provienen de los ya mencionados relevamientos poblacionales, ya sean censos o encuestas de hogar. Estos instrumentos brindan un conjunto limitado pero relevante de variables asociadas a los individuos y sus hogares, que permiten realizar algunas clasificaciones en el sentido antes expuesto. Las variables que más frecuentemente se pueden encontrar en estos relevamientos, y que son relevantes para el estudio, refieren a las siguientes características:

- **Características demográficas:** variables básicas de sexo y edad.
- **Características étnicas:** refiere principalmente a la identificación de pertenencia a alguna población o etnia, en la región es más frecuente la presencia de pueblos indígenas o afroamericanos.
- **Condiciones de vida:** caracterizaciones de la condición de pobreza, que suele medirse por ingresos (línea de pobreza o de indigencia, más frecuentes en las encuestas de hogar), o por disponibilidad de bienes en el hogar (necesidades básicas insatisfechas, índice que se construye a partir de datos que suelen estar incluidos en censos y encuestas).
- **Actividad laboral:** la condición de actividad suele ser uno de los principales objetivos de las encuestas de hogar. Los censos suelen medirlo en forma más simplificada. Aquí es

particularmente relevante abordar la problemática del trabajo infantil. Este punto se profundiza más adelante

- **Responsabilidad en la manutención de un grupo familiar**, que suele identificarse como jefatura de hogar, o como cónyuge o pareja del jefe de hogar.

En este primer abordaje, cuando se trata de *caracterizar la heterogeneidad* es recomendable abordar la caracterización a partir de valores absolutos. El total de población involucrada en cada una de las categorías permite dimensionar el tamaño del desafío a abordar, lo que constituye una orientación clave para pensar la problemática en términos de política educativa. Ahora bien, para *identificar las poblaciones más afectadas* es recomendable el uso de valores relativos o porcentajes, ya que permite identificar una mayor incidencia aún en poblaciones pequeñas. Como en todo abordaje analítico, el porcentaje debe calcularse en el sentido de la variable que asume el lugar de independiente (en este caso, cada categoría de las variables asociadas a los individuos y sus hogares), y debe leerse en el sentido de la variable que asume en lugar de dependiente (en este caso, la condición de exclusión de la población adolescente).

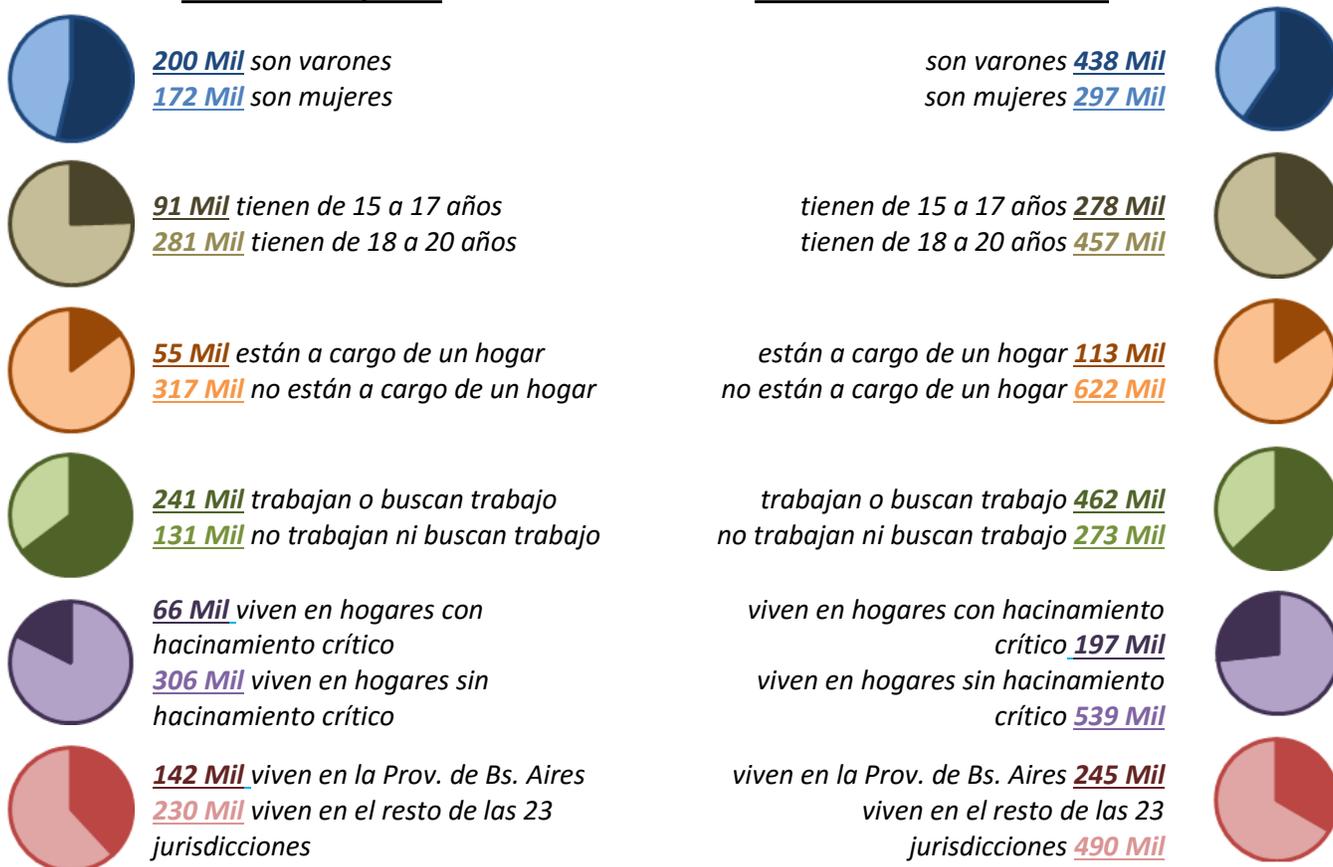
*En un primer momento, la caracterización debe contribuir a dimensionar el tamaño de la población fuera de la escuela, y de las subpoblaciones que la componen. Esta información – sumada a la clasificación por condición de demanda potencial – es de suma utilidad para el diseño de políticas, en tanto permiten definir la población objetivo de las intervenciones a partir de las características que estén más fuertemente representadas.*

A continuación se presenta un ejemplo aplicado a Argentina del uso de algunas variables disponibles en el Censo de población del año 2010 para caracterizar la composición de la población excluida, e identificar aquellas más afectadas:

- En el año 2010, se contabilizan para Argentina 1,1 millones de adolescentes excluidos de 15 a 20 años, un total que representa el 26% de la población en esta edad.
- De estos, 735 mil adolescentes se encuentran en condiciones de demandar secundaria básica o menos (Subgrupo A1), mientras que 372 mil adolescentes podrían ingresar a secundaria superior (Subgrupo A2). La información del censo permite perfilar algunas de sus características sociodemográficas.

**Demanda potencial de secundaria superior**

**Demanda potencial de secundaria básica o menos**



Como puede observarse en la tabla precedente, la población adolescente que está excluida de secundaria superior en Argentina tiene una leve mayoría de varones, en general son adolescentes de 18 a 20 años, una tercera parte está concentrada en una sola provincia, no están

a cargo de un hogar, en su mayoría viven en hogares que no se encuentran en condiciones de hacinamiento crítico, y las dos terceras partes son económicamente activos.

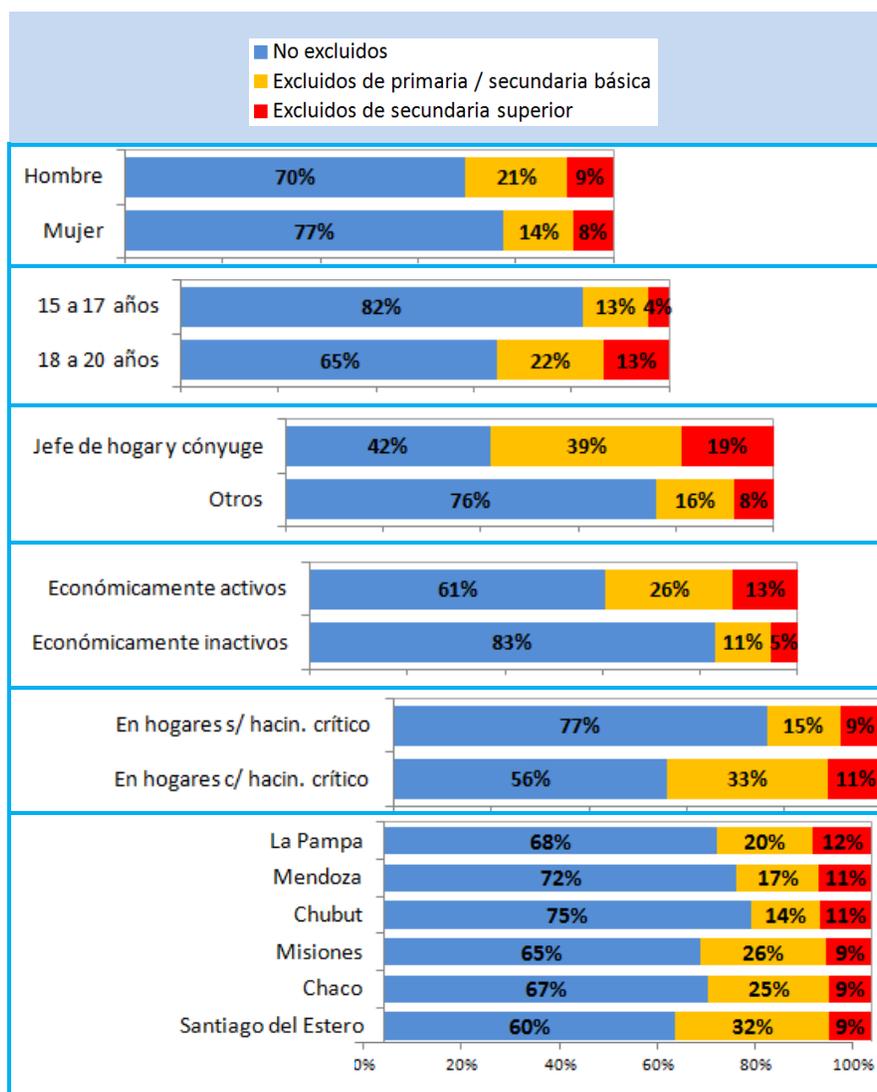
Aquellos que están en condiciones de asistir a secundaria básica o menos comparten algunas características de contexto: presentan una distribución similar en su situación respecto de responsabilidades sobre un hogar, sobre su relación con el mercado de trabajo, y en su distribución geográfica respecto de la provincia de Buenos Aires.

En cambio, la población que ha abandonado antes de finalizar la secundaria básica muestra algunas particularidades que la diferencian del grupo que es demanda potencia de secundaria superior: hay una mayor presencia de varones y de población menor a 18 años, y pertenecen a hogares con mayores niveles de hacinamiento crítico.

Estas son algunas características que pueden ampliarse o – aprovechando el uso de fuentes censales – combinarse entre sí. De esta forma, se perfila la composición interna de la población excluida.

*En un segundo momento, la caracterización contribuye a identificar las poblaciones que se encuentran más expuestas a situaciones de exclusión, definidas teóricamente a partir de un conjunto de variables clave (sociales, demográficas, culturales, escolares...). Esta información es de suma utilidad para el análisis de barreras, en tanto permiten identificar las características de la población sobre las cuáles inciden más las restricciones para la escolarización plena.*

A continuación, se retoma el ejemplo aplicado a Argentina con información del Censo de población del año 2010, en este caso llevada a valores relativos para identificar cuáles de sus características se vinculan estadísticamente a una mayor incidencia de la exclusión.



Tal como muestra el ejemplo, algunas características se asocian más a la exclusión de secundaria superior: los adolescentes de 18 a 20 años, aquellos que se encuentran a cargo de un hogar y quienes trabajan. Sin embargo, otras características no parecen mostrar una relación fuerte, como el caso de la distribución por sexo, de quienes viven en hogares con hacinamiento crítico, o las diferencias entre jurisdicciones.

Sin embargo, en el escenario completo esta afirmación no es correcta. En lo que respecta a la situación de exclusión de secundaria superior, los varones y las mujeres se ven afectados por igual. Sin embargo, no corresponde hablar de situaciones equivalentes: los varones han quedado más excluidos que las mujeres en los niveles educativos anteriores.

Algo similar ocurre al comparar a la población según la condición de hacinamiento del hogar, donde efectivamente la condición de pobreza caracteriza más fuertemente a quienes abandonan la secundaria básica, lo que indica una mayor incidencia del abandono previo a la finalización de la secundaria básica.

En forma similar, la diferencia entre jurisdicciones en torno a la exclusión de la población adolescente se explica principalmente por el abandono antes de terminar la secundaria básica.

Para el resto de las variables, la incidencia en la población excluida de secundaria básica es similar a la analizada previamente.

#### ***Criterios para abordar el análisis del trabajo infantil***

Al abordar la condición laboral de la población menor a 18 años, las definiciones internacionales de la OIT distinguen los conceptos de *niños en actividades productivas y trabajo infantil*<sup>18</sup>. Las prioridades de acción se concentran en la eliminación de esta segunda forma de trabajo, que es la que se considera inaceptable por ser moral y socialmente inaceptables.

La inserción al mercado de trabajo de la población en edad de asistir a secundaria superior no se considera *per se* trabajo infantil. Por el contrario, ciertas formas específicas de trabajo son las que se consideran indeseables para la población en este rango de edad. Se consideran en condición de trabajo infantil a aquellos adolescentes de 15 a 17 años que realizan actividades categorizadas como:

- “Peores formas de trabajo infantil”, que incluyen – entre otras – a prácticas análogas a la esclavitud, realización de actividades ilícitas, prostitución, y otras formas que atentan contra la salud, la seguridad o la moralidad de los niños<sup>19</sup>.
- “Trabajo infantil peligroso”, que refiere al trabajo que se realiza en un entorno laboral peligroso o insalubre cuyas deficiencias en cuanto al nivel de seguridad y salud podrían causar la muerte, una lesión o una enfermedad<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> *Report of the 18th International Conference of Labour Statisticians, Geneva 2008. Resolution II - Resolution concerning statistics of child labour.*

<sup>19</sup> El listado completo de las peores formas de trabajo infantil puede consultarse en: <http://ilo.org/ippec/facts/WorstFormsofChildLabour/lang--es/index.htm>

<sup>20</sup> <http://ilo.org/ippec/facts/WorstFormsofChildLabour/Hazardouschildlabour/lang--es/index.htm>

La información estadística disponible en los países no suele incluir los datos mínimos necesarios que permitan distinguir entre población involucrada en actividades productivas y en trabajo infantil. Al respecto, es conveniente explorar la existencia de relevamientos o estudios específicos sobre la temática, que permitan profundizar en la categoría de Actividad Laboral en pos de la identificación de situaciones de trabajo infantil. Complementariamente, se recomienda la vinculación con el programa Understanding Children's Work (UCW), iniciativa de cooperación entre la OIT, UNICEF y el Banco Mundial, que cuenta con informes publicados y dispositivos de apoyo para la realización de diagnósticos nacionales<sup>21</sup>.

Es necesario tener siempre presente que este procedimiento constituye un ejercicio teórico - analítico para caracterizar a la población excluida con herramientas cuantitativas. El análisis debe realizarse con el cuidado suficiente para evitar cometer algunos errores metodológicos y conceptuales frecuentes en el abordaje cuantitativo, al simplificar la complejidad de los fenómenos educativos. Algunos ejemplos:

1. No olvidar la distinción entre factores concurrentes y factores causales: Con “factores concurrentes” se hace referencia a características que, en el análisis estadístico, aparecen asociados a ciertos indicadores de exclusión. Los “factores causales” son aquellos fenómenos sobre los que se afirma o hipotetiza que contribuyen a la existencia de esa situación de exclusión. La relación de causalidad es una incógnita que se busca resolver a partir de hipótesis, las cuales se construyen desde la investigación y la teoría.

En ocasiones, la identificación de fenómenos concurrentes a la exclusión puede ser erróneamente interpretada como causalidad: no es lo mismo decir que la población indígena o rural está más expuesta a quedar excluida, que afirmar que padecen la exclusión *porque* son indígenas o *porque* viven en zonas rurales. La condición de la población no es la causa de la exclusión, sino la falta de escuelas que oferten el nivel, la dificultad para ofertar una propuesta de enseñanza significativa para las poblaciones indígenas, la ausencia de políticas eficaces de transporte, las debilidades del gobierno de la educación para gestionar la construcción de nuevas escuelas, entre otras. Confundir ambos abordajes no sólo constituye un error metodológico, también favorece las miradas simplistas, dificultan el desarrollo de los análisis necesarios para entender la exclusión, y fomentan las estigmatizaciones.

---

<sup>21</sup> <http://www.ucw-project.org/>

En este sentido, es necesario realizar un cuidadoso tratamiento de los resultados de esta caracterización, con objeto de aclarar en forma precisa los límites del análisis, y advertir sobre los riesgos de las interpretaciones simplistas.

2. Solamente algunas características vinculadas a la exclusión son cuantificables: En el ejercicio de construcción de perfiles, se parte de la construcción de relaciones estadísticas entre la exclusión y algunas características de la población, de la oferta educativa o del contexto. Estas características son sólo aquellas que suelen estar disponibles en la forma de indicadores cuantitativos. No hay que olvidar que se trata de un recorte realizado sobre un universo complejo: muchas variables que son relevantes para la comprensión de la exclusión quedan fuera del análisis por no formar parte del set de datos disponibles. La propuesta de enseñanza, los criterios que utiliza la escuela para seleccionar a la población escolar, las frustraciones acumuladas por los adolescentes en su trayectoria escolar previa pueden ser algunos ejemplos posibles.

Si bien aquí se propone construir una caracterización de la población excluida a partir de un abordaje sencillo basado en estadística descriptiva – que se prioriza por su facilidad para la comunicación a público no experto en análisis cuantitativo – existe una batería amplia de herramientas estadísticas para abordar la exclusión, como por ejemplo aquellos modelos matemáticos y estadísticos que conforman el análisis econométrico. Estos ejercicios pueden aportar una mirada más completa y compleja sobre la población excluida, y pueden ser muy útiles para un estudio nacional. Sin embargo, es necesario tener presente que arrastran el condicionante de incluir sólo aquellos factores más fácilmente convertibles a números. El riesgo está no solamente en excluir del modelo aquellos elementos centrales a la problemática de la exclusión que no son cuantificables. El peligro mayor es excluirlos del marco de interpretación, ignorando su posible influencia y elaborando conclusiones generales sobre un universo pequeño de factores influyentes.

### (C) ITINERARIOS ASOCIADOS A LOS PERFILES DE EXCLUSIÓN Y DETECCIÓN DE CUELLOS DE BOTELLA

Los sistemas educativos de América Latina han logrado en las últimas décadas garantizar el acceso universal de la población al sistema educativo, al menos en las edades que corresponden al nivel primario. Por lo tanto, la gran mayoría de la población adolescente excluida del sistema educativo ha experimentado algunos años de escolarización en su pasado. El abandono escolar es el principal fenómeno que explica la presencia de adolescentes fuera de la escuela.

En este marco, el itinerario escolar previo es clave para identificar su condición de demanda potencial: permite relacionar el máximo nivel educativo con el momento en que se produce el abandono escolar, y cómo se ha configurado su itinerario previo por el sistema educativo antes de que la situación de abandono se haga efectiva.

Esta caracterización de los itinerarios escolares está fuertemente asociada al enfoque de la iniciativa OOSC: complementar la mirada sobre quienes están fuera de la escuela con la situación de aquellos que asisten pero en riesgo de abandonar, y la detección de los cuellos de botella del sistema educativo, allí donde el riesgo de exclusión se intensifica.

En este punto, la mirada sobre la población excluida de 15 a 20 años encuentra un vínculo directo con el marco metodológico de la iniciativa OOSC, particularmente con la caracterización de las dimensiones 3 y 5. La primera de ellas (dimensión 3) representa a la población *en edad de asistir* a la secundaria básica que se encuentra fuera de la escuela. Aquí se visualiza el primer nexo con la iniciativa, la relación temporal con la dimensión 3: los adolescentes que en un momento no asisten a la escuela entre los 12 y 14 años, – a excepción de que reingresen al sistema educativo – formarán parte en los años siguientes de la población de 15 a 20 años excluida del sistema educativo con demanda potencial de secundaria básica o menos.

Ahora bien, algo similar ocurre con la dimensión 5. Ésta se define como la población que asiste a secundaria básica y se encuentra en riesgo de abandonarla, y para su identificación se utiliza el indicador de rezago escolar<sup>22</sup>. En este punto, la caracterización de los indicadores de fracaso escolar y abandono en la secundaria básica es clave para identificar los cuellos de botella donde se dificulta el tránsito oportuno por el nivel. Tal como ha sido analizado en forma previa, muchos estudiantes de secundaria básica poseen entre 15 y 20 años. Por lo tanto, cuando la

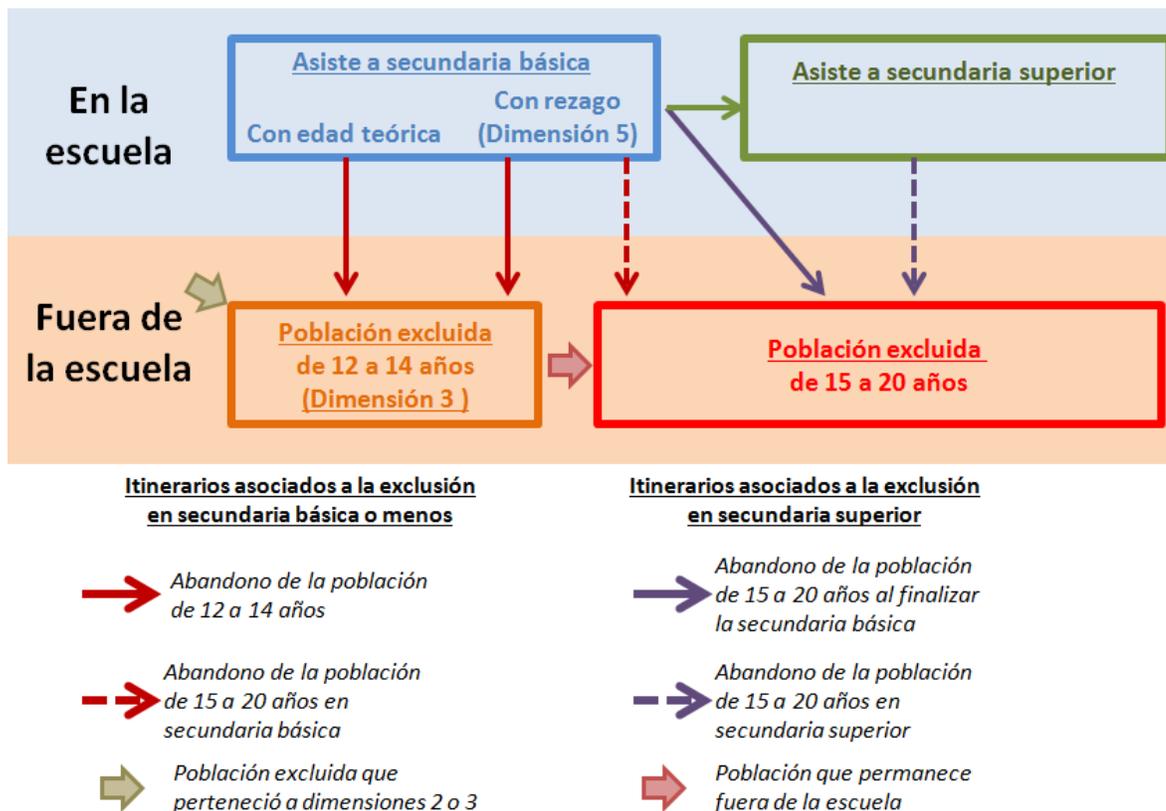
---

<sup>22</sup> En Scasso y Scándalo (2016), se desarrolla en detalle el uso del rezago escolar como indicador de riesgo, y sus ventajas frente a otras alternativas.

población que pertenece a la dimensión 5 abandona la escuela, pasa a formar parte de los adolescentes excluidos de 15 a 20 años.

Por último, los itinerarios escolares que se relacionan con la exclusión analizada en este documento, y que no se vinculan con la iniciativa OOSC, son aquellos que se relacionan con el abandono posterior a la finalización de la secundaria básica, ya sea en la transición entre niveles, o durante el paso por la secundaria superior.

A continuación se presenta un esquema que resume estas tendencias:



Como puede identificarse en el esquema, los itinerarios asociados a la exclusión en secundaria básica o menos (Subgrupo A1) se vinculan directamente con las dimensiones 3 y 5 de la exclusión, según el marco metodológico OOSC. El abordaje de los itinerarios asociados a estas dimensiones ha sido ampliamente desarrollado en la bibliografía especializada. En este sentido, avanzar aquí en su caracterización implicaría reiterar, con menor posibilidad de profundización, temas que han sido ya trabajados con exhaustividad. Se recomienda entonces consultar los

documentos de referencia en la región para realizar un abordaje estadístico de la caracterización de los itinerarios asociados a las dimensiones de la exclusión<sup>23</sup>.

En este apartado, se propone abordar particularmente la caracterización de los itinerarios asociados a la exclusión de secundaria superior (Subgrupo A2), ya que no se incluyen en los documentos que constituyen el marco de la iniciativa OOSC. Esto implica identificar la magnitud y las diferentes formas de abandono escolar, y su diferente intensidad.

La población excluida del subgrupo A2 son aquellos adolescentes que se encuentran fuera de la escuela en condiciones de demandar educación secundaria superior: (a) han abandonado al finalizar la secundaria básica, o (b) han abandonado durante la secundaria superior, o (c) han finalizado el cursado pero no acreditaron el nivel. La importancia de distinguir cada situación radica en que cada forma de abandono puede asociarse a diferentes barreras y estrategias de política.

Tal como se ha visto en el apartado previo, las fuentes de información de población son limitadas para dar cuenta del itinerario escolar previo. En este caso, los datos provenientes de los sistemas nacionales de estadística educativa son un recurso útil para perfilar la dinámica del abandono escolar<sup>24</sup>. También cuentan con algunas ventajas específicas, como poder construir perfiles de abandono considerando variables del sistema educativo, y poder desagregarse territorialmente incluso a nivel de escuela.

Estas categorías de abandono no siempre se ven reflejadas en los indicadores educativos disponibles en los sistemas nacionales de información. En algunos casos, se dispone de más de un indicador para caracterizar un fenómeno, y se debe elegir aquél que sea más preciso en aquello que se desea representar, o el conjunto que se complementa mejor. En otros casos, puede no estar presente el indicador deseado, y es necesario elaborar cálculos propios sobre los datos absolutos.

A continuación se presentan algunos indicadores que se recomienda utilizar para la caracterización de los perfiles de abandono. Se presenta una selección de los que se consideran más recomendables, utilizando como ejemplo al conjunto de países centroamericanos. Esta propuesta puede ser reemplazada o complementada por otros, en función de las disponibilidades

---

<sup>23</sup> Para este fin se recomienda consultar: ACEPT-UNICEF (2012b); ACEPT-UNICEF (2012c); y UNICEF-UIS/UNESCO (2012)

<sup>24</sup> En Scasso y Massé (2016) se desarrolla en profundidad la utilidad de los sistemas nacionales de estadística educativa, sus alcances y sus limitaciones.

de información de cada país. En el anexo I se incluye una definición completa con su fórmula de cálculo:

#### IV. ABANDONO EN LA TRANSICIÓN:

- **Indicador:** *Tasa de ingreso efectivo a la secundaria superior*

Este indicador permite perfilar el abandono<sup>25</sup> que ocurre en el acceso a la educación secundaria superior. El análisis se realiza a partir de la comparación entre la demanda potencial y efectiva. Se considera como demanda potencial a el total de estudiantes en condiciones normativas de inscribirse o reinscribirse, incluyendo no sólo a los egresados de la secundaria básica, sino también a los que tienen un primer acceso fallido a la secundaria superior. La demanda efectiva la constituyen los inscriptos efectivos en un año.

El indicador analiza el proceso de acceso a la educación secundaria superior entre dos años consecutivos:

- En el año base/de partida, se identifica el conjunto de “ingresantes potenciales”, integrado por todos aquellos que se encuentran en condiciones normativas de inscribirse en primer año de la secundaria superior grado (10° grado) al año siguiente;
- Al año siguiente, se identifica qué proporción de estos ingresantes potenciales efectivamente se inscribieron en 10° grado al año siguiente (relacionando los ingresantes potenciales con los inscriptos de 10° grado).
- Cuando la cantidad de ingresantes potenciales es superior a los inscriptos efectivos en 10° grado, se considera esa brecha como abandono escolar.

#### ¿Quiénes son los “ingresantes potenciales?”

- Los estudiantes promovidos de grado 9 en el año A-1
- Los estudiantes no promovidos o reprobados de grado 10 en el año A-1 (que deberían inscribirse como repitentes de grado 10 al año siguiente)

---

<sup>25</sup> En Scasso y Jaureguizahar (2015), se aborda, desarrolla y profundiza la explicación del indicador mencionado.

- Los estudiantes de grado 10 que abandonaron durante el año A-1 (que deberían inscribirse como reingresantes de grado 10 al año siguiente)

## Tasa de ingreso efectivo al nivel secundario superior. Países de Centroamérica. Circa 2013



FUENTE: Serie Regional de Indicadores Educativos. CECC/SICA. Total Regional, Año 2013.

- La torta de la izquierda representa el total de ingresantes potenciales, que corresponde a la base del indicador (100%). Se refiere al año A-1.
- En la torta de la derecha, se distingue:
  - En azul (82,9%) la tasa de ingreso efectivo a la secundaria superior. Representa el porcentaje de ingresantes potenciales que efectivamente se inscribieron en 10° al año siguiente (Año A).
  - En rosado, se destaca el Abandono (18,1%), que representa el porcentaje de ingresantes potenciales que no se inscribieron en 10° al año siguiente.

### Aclaraciones para la interpretación del indicador<sup>26</sup>:

- La tasa de ingreso efectivo puede arrojar valores superiores al 100%, cuando los inscriptos efectivos de 10° sean más que los ingresantes potenciales registrados el año anterior.
- Esta situación podría dar cuenta de la recepción de estudiantes provenientes de otras zonas. Ese fenómeno puede observarse en numerosas ocasiones al comparar los indicadores entre áreas rurales y urbanas.

<sup>26</sup> En Scasso y Jaureguizar (2015) se aborda, desarrolla y profundiza la explicación del indicador mencionado.

## V. ABANDONO EN EL TRÁNSITO POR EL NIVEL:

El abandono escolar se aborda desde la estadística educativa a partir de diferentes indicadores. Cada uno de ellos pone de relieve algún aspecto específico del fenómeno del abandono, y la relación entre varios permite construir un escenario más acabado. En este caso, se propone trabajar con tres indicadores complementarios: el abandono anual, que identifica a quienes inician un ciclo escolar y no lo finalizan; el abandono interanual, que pone el foco en el abandono que se produce entre dos ciclos escolares; y la desistencia, que busca perfilar en forma particular el abandono que se produce luego de una experiencia de no promoción.

- Indicador: Abandono intra-anual

Este indicador relaciona el total de inscriptos en el inicio de un ciclo escolar y los que asisten al último día de clases. De esta forma, permite dimensionar cuántos estudiantes abandonan durante el periodo escolar. Al ser un indicador intra-anual, no informa si los estudiantes que abandonaron permanecen fuera de la escuela el ciclo escolar siguiente, o retornan al sistema educativo. Se trata de un indicador de gran versatilidad pues permite diversos niveles de apertura – incluso a nivel de escuela – que propician análisis técnicos más profundos y planificaciones políticas concretas.

Para interpretar el indicador, es necesario referir que al final de cada ciclo escolar existen tres situaciones normativas posibles para los estudiantes:

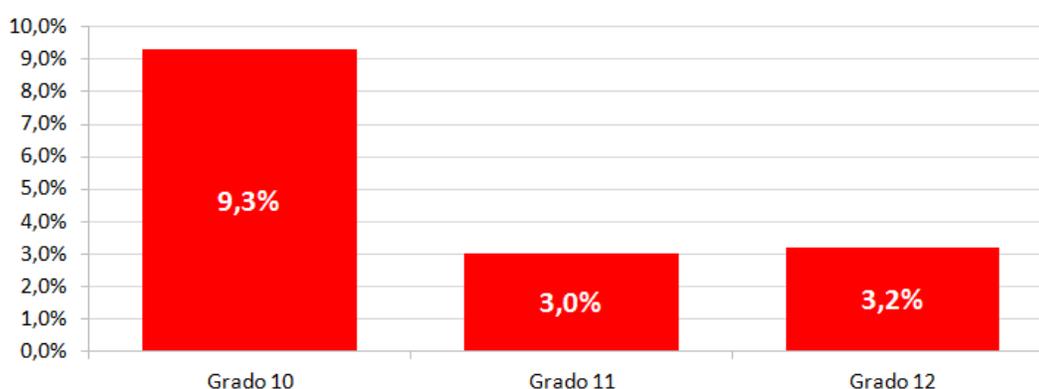
- la promoción intra-anual: refiere a aquellos que habiendo acreditado los aprendizajes correspondientes a un grado/año de estudio, han quedado en condiciones de inscribirse en el grado/año superior.
- la no promoción (o reprobación): refiere a quienes no han acreditado los aprendizajes correspondientes a un grado/año, y por lo tanto no podrán inscribirse a un grado/año superior.
- o el abandono intra-anual: aquellos que han abandonado el grado/año antes de su finalización.

El porcentaje de abandono intra anual es la relación del total de los inscritos por grado al inicio de cada año lectivo, con la suma de quienes abandonan durante el año. Si bien algunos de

ellos pueden reinscribirse a la escuela, adquiriendo o empeorando su condición de rezago; la mayoría de los estudiantes que abandona durante el año no vuelve a la escuela, desistiendo de su itinerario escolar, posiblemente tras haber vivido la reiteración de fracasos escolares.

Este indicador genera un “alerta focalizado” para orientar esfuerzos en proteger a los estudiantes del riesgo de fracaso definitivo, especialmente en aquellos grados donde la incidencia del problema es mayor, habitualmente en los años iniciales del nivel.

### **Porcentaje de abandono intra-anual (grados 10 al 12). Países de Centroamérica. Circa 2013**



FUENTE: Serie Regional de Indicadores Educativos. CECC/SICA. Total Regional, Año 2013.

#### **Claves de interpretación:**

- Cada barra representa al porcentaje de abandono intra-anual por grado.
- Los primeros grados del ciclo muestra los porcentajes más elevados de estudiantes que abandonan
- En promedio, para el nivel secundario superior, el 5,8% abandona durante el año escolar

- **Indicador:** *Abandono inter-anual*

Este indicador aproxima el abandono que ocurre entre un ciclo escolar y el siguiente, tomando como punto de referencia la matrícula al inicio de cada uno de ellos. Es decir, los estudiantes identificados como abandonantes no se inscribieron en la escuela al inicio de un ciclo escolar. Requiere de una serie de supuestos que no siempre se cumplen, por lo que puede arrojar – especialmente en niveles de desagregación bajos – valores distorsionados o inconsistentes. Por

esta razón, se recomienda utilizar con especial cuidado en el análisis del abandono, relacionándolo con otros indicadores.

El indicador<sup>27</sup> analiza el proceso de pasaje de un año a otro, por lo que supone un sistema cerrado. El abandono no surge de una medición, sino de una diferencia de estimaciones. Para interpretar el indicador, es necesario referir que pertenece al conjunto de tres indicadores de eficiente interna interanual:

- la promoción efectiva: estima el total de estudiantes que pasaron de grado y se inscribieron, restando los repitentes al total de inscritos, relacionado con el total de estudiantes del grado anterior en el ciclo escolar anterior. Requiere disponer de una medición muy precisa del total de inscriptos.
- La tasa de repitencia: es la relación entre el total de repitentes de un grado, y la matrícula del grado anterior en el ciclo escolar anterior.
- La tasa de abandono interanual: es la estimación de aquellos que han abandonado en el pasaje de un año a otro, que se calcula restando al 100% la promoción efectiva y la tasa de repitencia.

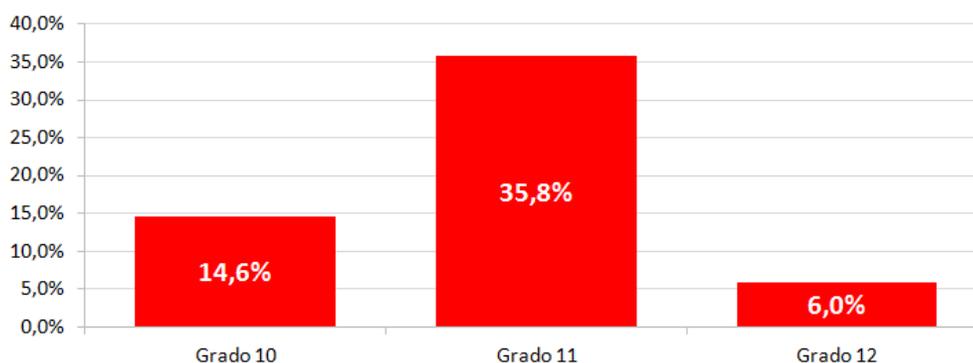
El porcentaje de abandono inter anual estima de esta forma el abandono “definitivo”, en el sentido de que identifica a estudiantes que, en un ciclo escolar, no se inscriben a la secundaria superior. A causa de ciertas deficiencias en su cálculo, para el último año de la secundaria no registra el abandono, sino el porcentaje de estudiantes que no logra finalizar la educación secundaria ese año.

Este indicador genera un “alerta focalizado” complementario al abandono anual, para orientar esfuerzos en proteger a los estudiantes del riesgo de abandono definitivo, especialmente en aquellos grados donde la incidencia del problema es mayor.

---

<sup>27</sup> En Scasso y Jaureguizar (2015) se aborda, desarrolla y profundiza la explicación del indicador mencionado.

### **Porcentaje de abandono inter-anual (grados 10 al 12). Países de Centroamérica. Circa 2013**



FUENTE: Serie Regional de Indicadores Educativos. CECC/SICA. Total Regional, Año 2013.

#### **Claves de interpretación:**

- Cada barra representa al porcentaje de abandono interanual por grado.
- El grado intermedio del ciclo muestra los porcentajes más elevados de estudiantes que abandonan. Sin embargo, puede estar explicado también por ofertas de secundaria con un año menos de cursado.
- En promedio, para el nivel secundario superior, el 19% abandona en el pasaje de un año escolar a otro

- **Indicador:** *Tasa de desistentes*

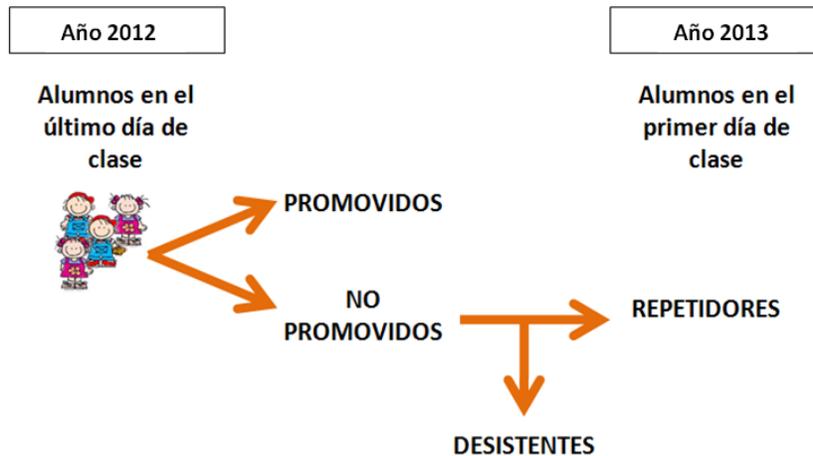
Este indicador dimensiona situaciones críticas del abandono escolar en la educación secundaria superior, enfocándose en su vinculación con el fracaso escolar en el nivel. Los desistentes son aquellos estudiantes que abandonaron la escuela luego de no promover el año que cursan<sup>28</sup>. Se considera que el indicador representa a aquellos que abandonan por efecto de la desmotivación que produce el fracaso, o como consecuencia de la pérdida de plazas en la escuela en que cursaban, justamente como corolario del fracaso. Se construye a partir de la relación entre estudiantes que no promueven un año, y quienes se inscriben como repetidores al año siguiente.

Este indicador apunta a indagar qué sucede con los alumnos que no promueven durante el ciclo escolar: tomando los datos de dos años consecutivos, releva qué proporción de los

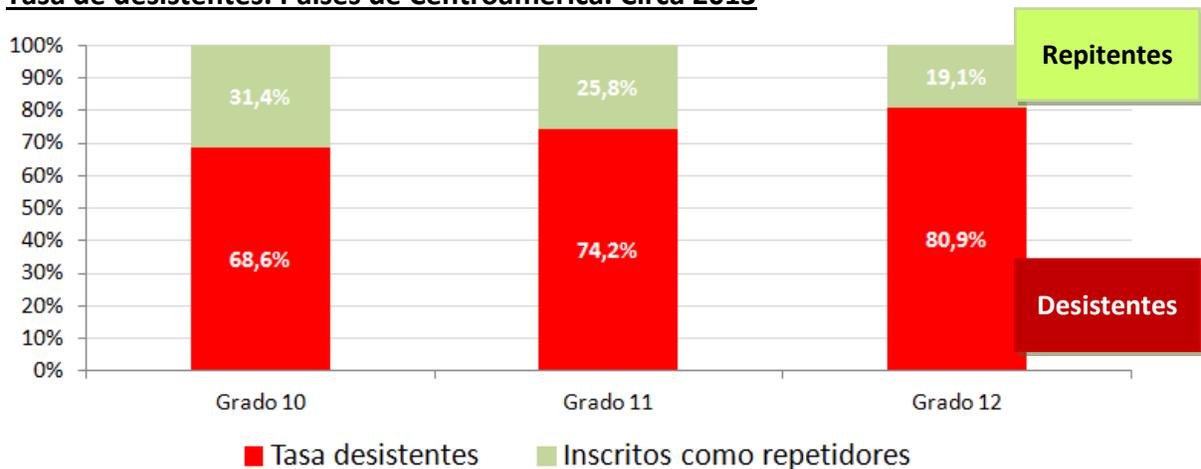
<sup>28</sup> Para una definición completa del indicador, véase la Serie Regional de Indicadores Educativos de la CECC/SICA ([http://www.sica.int/cecc/indicadores\\_educativos.aspx](http://www.sica.int/cecc/indicadores_educativos.aspx))

estudiantes reprobados en un año consecutivo no se inscriben como repitentes del mismo grado al año siguiente. Se considera que este conjunto de estudiantes constituye un grupo específico dentro de quienes abandonan, ya que está integrado por jóvenes que desisten de su itinerario escolar, tras haber experimentado el fracaso escolar.

El siguiente esquema ilustra quiénes son los estudiantes desistentes:



### Tasa de desistentes. Países de Centroamérica. Circa 2013



FUENTE: Serie Regional de Indicadores Educativos. CECC/SICA. Total Regional, Año 2013.

#### Claves de interpretación:

- El gráfico muestra una columna por grado. Cada columna suma 100%. Ese 100% representa al total de estudiantes que no fueron promovidos en el año 2012. Al interior de cada columna, se distinguen dos segmentos:
  - El segmento verde, Repitentes, señala la proporción de estudiantes no promovidos en 2012 que al año siguiente se inscribieron como repitentes en el mismo grado.

- El segmento rojo, Desistentes, señala el porcentaje de estudiantes que no fueron promovidos en el año 2012, que al año siguiente no se matricularon en la escuela.
- El gráfico permite observar que, a medida que se avanza en la secundaria superior, cada vez en mayor medida, los estudiantes que no promueven el grado abandonan sin reinscribirse (incrementa la desistencia).

### **Casos particulares**

En algunos casos, la tasa de desistentes puede arrojar valores negativos. Esto sucede cuando se registran más repitentes que estudiantes no promovidos el año anterior. Entre las posibles explicaciones para este fenómeno, se encuentra que, en algunos casos, los estudiantes que abandonaron durante el año vuelven a la escuela al año siguiente, y se los inscribe como repitentes en el mismo grado (no como reinscritos).

#### ***Advertencias sobre los indicadores interanuales de abandono***

*Tanto el abandono interanual como la tasa de desistentes son mediciones basadas en la comparación de información de dos ciclos escolares diferentes. Esto es lo que permite que puedan dar cuenta del abandono manifestado como la no inscripción de un estudiante que asistía, y es lo que define como importante su utilización. Sin embargo, es importante considerar dos grandes restricciones metodológicas, que deben ser tenidas en cuenta a la hora de analizar sus valores:*

*1) La comparación entre dos ciclos escolares presupone el principio de sistema cerrado: el flujo de estudiantes es dicotómico dentro/fuera, no existen otras posibilidades. Esta restricción limita su aplicación en contextos desagregados: el flujo de estudiantes entre unidades de diferente tipo (por ejemplo, estatal/privado, o entre unidades geográficas) distorsiona los valores del indicador, pudiendo incluso arrojar valores negativos o superiores al 100%.*

*2) Estos indicadores toman como base el número de repitentes de un año. Varios estudios muestran que la repetición de grado registrada por los sistemas estadísticos de la región es significativamente menor al fracaso total anual<sup>29</sup>. Por lo tanto, un análisis estructurado en este indicador tenderá a perfilar un escenario optimista de la situación de promoción en la región<sup>30</sup>. Al respecto, se recomienda previamente analizar el dato de repitentes en el país, explorando*

<sup>29</sup> Algunos documentos que hacen referencia al tema son Schiefelbein (1989) y UNESCO (1996)

<sup>30</sup> Al respecto, cabe mencionar que la *promoción interanual* es un indicador que se construye para la simulación de cohortes teóricas. Este indicador se calcula considerando los inscritos no repitentes de un año, sobre los inscritos en el grado anterior en el año anterior. Es decir, no mide directamente la promoción, sino la *deduce* a partir del dato de inscritos y repitentes. Es importante en contraste mencionar a los *indicadores de condición final* (promoción, no promoción y abandono anual). Estos indicadores (que son relevados en los sistemas de estadística educativa nacionales, pero no son sistematizados por UIS-UNESCO) dan cuenta de la condición normativa de finalización del ciclo escolar. En este sentido, a diferencia de los indicadores interanuales, captan situaciones escolares concretas.

*la existencia de estudios sobre su calidad y cobertura, realizar consultas a las oficinas responsables de gestionar esta información, y cotejar la consistencia de sus valores con otros indicadores, como la sobriedad o la promoción.*

## VI. FINALIZACIÓN SIN ACREDITACIÓN:

### (ii) Indicador: Porcentaje de no promovidos en el último año del nivel

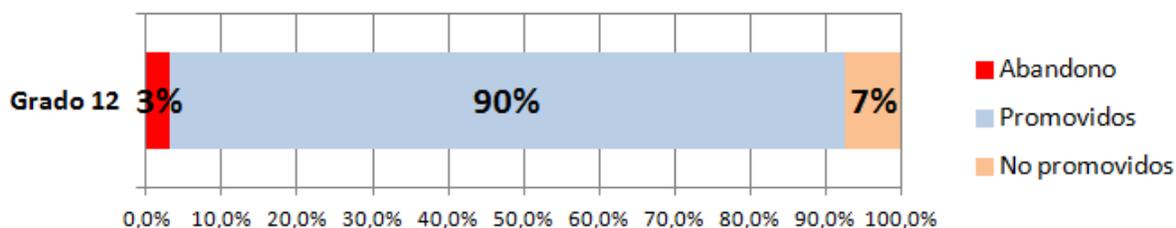
Este indicador identifica el porcentaje de estudiantes del último año del nivel secundario que finalizan el ciclo escolar sin alcanzar las condiciones normativas de acreditación o aprobación del año cursado. En la mayoría de los países, la normativa de promoción establece que estos estudiantes no recursan o repiten el último año del nivel, sino que permanecen con asignaturas pendientes que deben acreditar en exámenes. Se considera aquí también a los reprobados en instancia de examen o compensación que se desarrollan en algunos niveles y países luego de finalizado el calendario escolar.

El caso de este indicador se basa en el mismo esquema que el abandono intra-anual, ya que toma a otra de las categorías anuales: a los estudiantes que no promueven el ciclo escolar. Es decir, quienes no han acreditado los aprendizajes correspondientes al último grado/año del nivel, y por lo tanto no podrán adquirir la condición de finalización.

Cabe señalar que algunos de estos estudiantes intentarán rendir sus exámenes al año siguiente; mientras que otros no volverán a la escuela, desistiendo de la finalización del nivel, posiblemente tras haber vivido la reiteración de fracasos escolares.

La identificación de los estudiantes no promovidos en el último año del nivel constituye además una buena herramienta para diseñar políticas específicas para fortalecer a los estudiantes que llegan a esta etapa. Se representa junto con los otros indicadores de condición final.

### **Porcentaje de no promovidos en el último año del nivel secundario. Países de Centroamérica. Circa 2013**



FUENTE: Serie Regional de Indicadores Educativos. CECC/SICA. Total Regional, Año 2013.

#### **Claves de interpretación:**

- Cada barra representa a una categoría de condición final:
  - La barra roja representa el abandono intra anual, ya analizado previamente.

- La barra azul representa a los estudiantes que logran egresar ese año, que representa al 90% de los inscritos.
- La barra naranja representa al 7% de los inscriptos que no logra aprobar ese año

#### ***El caso de los sistemas de información que registran datos nominales***

*Recientemente, muchos países han orientado su política de información hacia el desarrollo de sistemas nominalizada de los estudiantes, contando con un registro único e individual de cada niño, niña y adolescente que asiste o asistió a la escuela.*

*El registro nominal de estudiantes permite un abordaje más robusto de los itinerarios escolares asociados a la exclusión: no sólo se logra una mayor precisión en la medición, también es posible realizar mediciones y construir indicadores más potentes. Por ejemplo, es posible reconocer si un estudiante que abandonó durante el ciclo escolar retoma la escuela o permanece fuera de ella en el ciclo siguiente.*

*Si bien son varios los países de la región que han avanzado en esta modernización de los sistemas de captación, en muchos casos aún no se ha logrado desarrollar dispositivos que permitan aprovechar sus aplicaciones al análisis de la exclusión. Aún persisten prácticas y ejemplos que han sido desarrollados para sistemas de información más elementales<sup>31</sup>.*

*Por esta razón, el diseño de indicadores basados en sistemas nominales puede constituir un aporte novedoso al análisis de la exclusión, pero si se desea transitar ese camino es conveniente evaluar la accesibilidad y calidad de la información desagregada por alumno.*

### **1.3. LA POBLACIÓN DE 15 A 20 AÑOS EN RIESGO DE EXCLUSIÓN**

#### **(A) QUÉ SE ENTIENDE POR RIESGO DE EXCLUSIÓN**

La incorporación del concepto de **riesgo de exclusión** constituye uno de los aportes más innovadores de la iniciativa OOSC, al poner en el foco de análisis a aquellos que están dentro del sistema educativo, pero en situación de riesgo de abandono. Con este aporte, se busca comprender la exclusión como un proceso que se va gestando paulatinamente. Su resultado a veces es visible – se expresa como abandono –, pero en otros casos queda invisibilizado, cuando se trata de acumulación de experiencias de fracaso escolar, de aprendizajes de baja calidad, malestar emocional en la escuela, u otros factores adversos que conforman experiencias escolares

---

<sup>31</sup> Taccari (2013)

débiles. Por esta razón, a estas dimensiones se las define como exclusión *potencial*, o como exclusión *en la escuela*.

Enfocar la mirada dentro de la escuela permite buscar estas señales, reconocer en las trayectorias indicios de situaciones riesgo, y orientar las intervenciones a tiempo antes de que esta exclusión se haga efectiva y se pierda la posibilidad de actuar dentro del sistema educativo. Entrenar esta mirada y practicar esas intervenciones también tiene potencialidad para generar una disposición preventiva para evitar esas situaciones de riesgo.

Ahora bien, ¿qué significa que un adolescente que asiste a secundaria superior se encuentre en riesgo de exclusión? Hablar de riesgo implica prever una contingencia, a una posibilidad, a una situación indeseable que puede suceder o no. Implica considerar que ante determinadas condiciones o circunstancias, hay una proximidad a una situación perjudicial, aunque no se concrete. Por esta razón, la idea de riesgo está asociada a la incertidumbre.

En este sentido, el concepto de riesgo tiene una doble dimensión: como situación concreta y como situación potencial. Aplicado al análisis del riesgo de exclusión escolar, es posible identificar su doble naturaleza:

Como situación potencial, el riesgo de exclusión refiere a **la probabilidad** – no necesariamente estadística – de que estos estudiantes en situación de vulnerabilidad educativa **abandonen la escuela** antes de finalizar la educación secundaria. Por esta razón, esta mirada restringe el abordaje a una única variable, al formular conceptualmente la igualdad entre el riesgo de abandono y la concreción del mismo. Aquí el riesgo de exclusión se interpreta como exclusión *potencial*.

Como situación concreta, el riesgo de exclusión refiere a la situación de todos los adolescentes que actualmente se encuentran en la escuela en **condiciones de vulnerabilidad**. Aquellos que, por diferentes causas, no han logrado consolidar aprendizajes esperados, y manifiestan dificultades para transitar por los niveles escolares obligatorios. Desde esta mirada, el riesgo de exclusión se aborda desde una perspectiva amplia: la condición de riesgo es en sí misma un problema, no solamente como potencialidad, sino como situación actual. Se interpreta como exclusión *en la escuela* o exclusión *silenciosa*.

Esta diferencia ayuda a diferenciar el riesgo de exclusión y el abandono efectivo: La situación de riesgo no se define por su probabilidad de abandono, sino por su condición de vulnerabilidad educativa. Un estudiante puede transitar y finalizar su escolaridad en situación de riesgo.

Caracterizar el riesgo de exclusión desde un enfoque cuantitativo pone en tensión estas dos dimensiones: ¿implica identificar situaciones de fracaso escolar, o de analizar las características de los estudiantes que abandonaron?

Los países de América Latina y el Caribe cuentan con un desarrollo de los sistemas de información educativa que permite desplegar alternativas potentes para abordar la caracterización del riesgo. En particular, el indicador de *rezago escolar* – entendido como la inscripción en un grado con mayor edad a la que corresponde al mismo, según la normativa vigente en cada país – cuenta con una serie de ventajas comparativas para caracterizar la situación de riesgo de exclusión<sup>32</sup>. Este indicador ya ha sido presentado y utilizado en el informe regional de la Iniciativa OOSC “Completar la escuela: un derecho para crecer, un deber para compartir”<sup>33</sup> para la caracterización del riesgo de exclusión en primaria y secundaria básica.

Este indicador permite un abordaje amplio sobre el concepto de riesgo, poniendo el énfasis en la situación de vulnerabilidad educativa, entendiéndola como exclusión *en la escuela*. Incluye a una variedad amplia de situaciones vinculadas al riesgo educativo, que quedan expresadas en experiencias de fracaso escolar. Y, a su vez, permite cuantificar a la población que, en un momento dado de tiempo, se encuentra en situación de riesgo.

## (B) IDENTIFICAR LAS DIVERSAS SITUACIONES DE RIESGO DE EXCLUSIÓN EN LA POBLACIÓN DE 15 A 20 AÑOS

*Se propone considerar como **estudiantes de 15 a 20 años en riesgo de exclusión** a quienes:*

- Se encuentran en riesgo de exclusión en **secundaria superior, es decir, a todos aquellos que asistan a la educación regular con rezago escolar, y a quienes asistan a modalidades EPJA o alternativas que posean certificación de secundaria superior.***
- También se propone incluir a la población de 15 a 20 años que **asiste a secundaria básica o menos con muy altos niveles de rezago.***

**La caracterización del perfil de la población de 15 a 20 años en riesgo de exclusión también asume formas similares a las ya mencionadas en el apartado de exclusión efectiva. Se**

<sup>32</sup> En Scasso y Scándalo (2016) se desarrolla en detalle el uso del rezago escolar como indicador de riesgo, y sus ventajas frente a otras alternativas.

<sup>33</sup> UNICEF y UIS (2012)

**trata de alcanzar a desplegar la heterogeneidad de situaciones que conforman el riesgo de exclusión, y de reconstruir sub grupos de individuos a partir de características compartidas.**

Un primer eje de abordaje que es la caracterización en función del nivel educativo al que asisten los adolescentes. En América Latina, el abordaje del riesgo de exclusión se enfoca en la identificación, a través del rezago escolar, de la población escolar que ha tenido dificultades en su itinerario escolar, que se expresan en repitencia, ingreso tardío, abandono temporario. De esta forma, se busca dar cuenta de los estudiantes en condición de vulnerabilidad educativa.

Entonces, en una primera aproximación se considera estudiantes en riesgo de exclusión de secundaria superior a aquellos que asisten al nivel con rezago.

Sin embargo, en la región existen un conjunto amplio y diverso de ofertas educativas dirigidas a adolescentes en estos tramos de edad:

Algunas de ellas constituyen modalidades de educación para jóvenes y adultos (EPJA), esquemas alternativos o no convencionales de finalización de la educación secundaria, que en general son especialmente dirigidos a aquellos estudiantes que abandonaron el nivel. Por lo tanto, asisten a ellas estudiantes que ya han tenido importantes dificultades en sus itinerarios escolares. Por su trayectoria escolar previa, a estos estudiantes también se los considera en situación de riesgo escolar.

También es posible identificar a estudiantes que, teniendo edad de asistir a la educación secundaria superior, se encuentran inscriptos en primaria o secundaria básica con altos niveles de rezago. En el marco de la iniciativa OOSC, forman parte de la dimensión 4 y 5, por lo que no se profundiza su estudio. Sin embargo, se los considera dentro del modelo para articular las relaciones entre diferentes situaciones de exclusión. Por ello, se los denomina “demanda potencial futura en riesgo”, ya que si bien no constituyen actualmente demanda de secundaria superior, es necesario proteger su experiencia escolar para que permanezcan en el sistema educativo.

Esta diversidad de situaciones abre la necesidad de establecer un esquema de categorías para identificar las diversas formas de riesgo de exclusión:

### **Grupo B -Los que están en la educación secundaria superior pero en riesgo de exclusión**

Subgrupo B1: Estudiantes en riesgo en secundaria superior: Adolescentes y jóvenes de 15 a 20 años que asisten pero con rezago. La condición de riesgo se adquiere y profundiza por haber acumulado fracasos a lo largo de su trayectoria escolar.

Subgrupo B2: Excluidos en modalidades alternativas: Son adolescentes y jóvenes de 15 a 20 años que asisten a modalidades alternativas. Se los considera en riesgo porque ya han acumulado al menos una experiencia de haber abandonado previamente la educación regular o común.

**Grupo C - La demanda potencial futura de secundaria superior en riesgo de exclusión:** Son adolescentes y jóvenes de 15 a 20 años que están inscriptos en primaria o secundaria básica con altos niveles de rezago. Aún no conforman demanda potencial o efectiva de secundaria superior, pero se encuentran escolarizados con amplias probabilidades de abandonar.

Tal como se observa, el principal eje de caracterización de este grupo es el nivel educativo al que se encuentra asistiendo, y su condición de rezago.

Uno de los ejes complementarios a esta caracterización del perfil está dado por las características sociodemográficas de la población en riesgo de exclusión. Para la construcción de los perfiles en este grupo de problemáticas, las principales (pero no únicas) fuentes de información son los datos secundarios que provienen de los ya mencionados relevamientos poblacionales, ya sean censos o encuestas de hogar. Tal como se ha mencionado, las variables más frecuentemente utilizadas permiten construir información sobre las características demográficas, étnicas, sobre las condiciones de vida, la actividad laboral, y la responsabilidad en la manutención de un grupo familiar, que suele identificarse como jefatura de hogar, o como cónyuge o pareja del jefe de hogar.

En este sentido, se recomienda seguir las orientaciones incluidas en el capítulo 1.2.b para la caracterización de esta población a partir de las variables sociodemográficas básicas.

### **(C) ITINERARIOS ASOCIADOS A LOS PERFILES DE EXCLUSIÓN Y DETECCIÓN DE CUELLOS DE BOTELLA**

El análisis estadístico de los itinerarios escolares en la población de 15 a 30 años constituye un abordaje indispensable para avanzar en la caracterización del perfil del riesgo de exclusión. La acción política orientada a mejorar las condiciones de permanencia y tránsito por el nivel requiere de herramientas precisas que permitan distinguir las diferentes trayectorias escolares de los adolescentes. Es menester separar diferentes situaciones, como la asistencia a secundaria básica,

el fracaso escolar en el ingreso al nivel, o las probabilidades de que un adolescente abandone y se inscriba en alguna modalidad alternativa. Adicionalmente, este ejercicio estadístico debe ser plausible de desagregarse para poblaciones con diferentes características, para orientar y monitorear intervenciones focalizadas, y para unidades geográficas de diferente tamaño, para alimentar la acción territorial.

Esta caracterización de los itinerarios escolares – así como sucede con el análisis de la exclusión efectiva - está fuertemente asociada al enfoque de la iniciativa OOSC: analizar la situación de los estudiantes en riesgo a partir de su asistencia escolar con rezago, y la detección de los cuellos de botella del sistema educativo, allí donde el rezago se genera y acumula con mayor intensidad.

El vínculo con el marco metodológico de la iniciativa OOSC se enfoca particularmente en las dimensiones 4 y 5. Éstas se define como la población *que asiste con rezago* a la primaria (dimensión 4) o secundaria básica (dimensión 5). Es decir, todos aquellos adolescentes que asisten con 15 a 20 años a la primaria o secundaria básica se encuentran tanto en el modelo de análisis que se propone en este documento, y en el abordaje metodológico de la iniciativa OOSC.

Al respecto, el abordaje del rezago escolar en las dimensiones 4 y 5 ha sido ampliamente estudiado. Se opta por no reiterar estos análisis, y sugerir la consulta a los documentos de referencia<sup>34</sup>.

Para el abordaje del riesgo de exclusión en secundaria superior, dentro del universo de indicadores educativos disponibles para analizar los itinerarios escolares, aquellos indicadores basados en la condición final de los estudiantes son los más potentes para identificar diferentes trayectorias bajo un modelo de análisis que soporta amplios niveles de desagregación. Otros fenómenos, como el pasaje a modalidades alternativas, resultan más complejos de analizar. Estos indicadores ya han sido descritos en el capítulo 1.2.c. Su definición puede encontrarse también en el anexo I, junto con la especificación del cálculo de todos los indicadores aquí mencionados.

La repetición de grado no es un indicador útil en contextos de alto abandono. En primer lugar, porque sub-registra el problema del fracaso escolar: existen amplias evidencias de estudiantes recurrentes no registrados como repetidores (Schiefelbein, 1989; UNESCO, 1996; UNICEF, 2012; CECC/SICA y UNICEF, 2013).

---

<sup>34</sup> Para este fin se recomienda consultar ACEPT-UNICEF (2012b); ACEPT-UNICEF (2012c); UNICEF-UIS/UNESCO (2012) "Completar La Escuela: Un Derecho Para Crecer, Un Deber Para Compartir"  
Scasso y Scándalo (2016) "El rezago escolar como indicador de riesgo"

También las investigaciones dan cuenta de que los indicadores interanuales (promoción efectiva, tasa de repitencia, abandono interanual) no son robustos en determinados niveles de desagregación, y se ven sensiblemente afectados por la subestimación de la repetición de grado<sup>35</sup>.

A partir del uso de los indicadores basados en datos de condición final, es posible calcular el porcentaje de estudiantes promovidos, no promovidos y abandonantes, incluso a nivel de escuela. El cálculo del porcentaje de promovidos por grado permite identificar los principales cuellos de botella: allí donde menor es la proporción de promovidos, mayor será la retención de estudiantes con rezago que repetirán ese grado.

Por último, otra de las ventajas que posee este indicador es que permite precisar con detalle la reconstrucción de los itinerarios escolares, y perfilar la magnitud de ciertas formas del fracaso escolar. Resulta particularmente significativo lograr discernir los diferentes procesos que consolidan o profundizan las situaciones de riesgo de exclusión, bajo un modelo estadístico que puede ser replicado en diferentes niveles de desagregación.

A continuación, se presentan algunos indicadores que permiten caracterizar los itinerarios asociados al riesgo de exclusión. Tal como se propuso en la batería anterior de indicadores, se presentan – a excepción del último caso – ejemplos basados en el conjunto de países centroamericanos:

- Indicador: *Tasa de logro al segundo año de la secundaria superior*

El indicador se propone describir y dimensionar cuáles son los perfiles de los itinerarios escolares al inicio de la secundaria superior. Compara dos años consecutivos, tomando como punto de partida los estudiantes inscriptos en el primer año del nivel (grado 10°), e identifica, al año siguiente a los estudiantes que lograron promover el segundo año de la secundaria superior (grado 11°), es decir, aquellos que transitaron en el tiempo previsto los dos primeros años del ciclo. Analizando un conjunto complementario de indicadores para el segundo año de la secundaria superior, es posible identificar las siguientes situaciones:

- La proporción de estudiantes que logra promover el 10° grado. Son aquellos que aprobaron el 9° al cierre del año A-1, se inscribieron en 10° y lo aprobaron, al

---

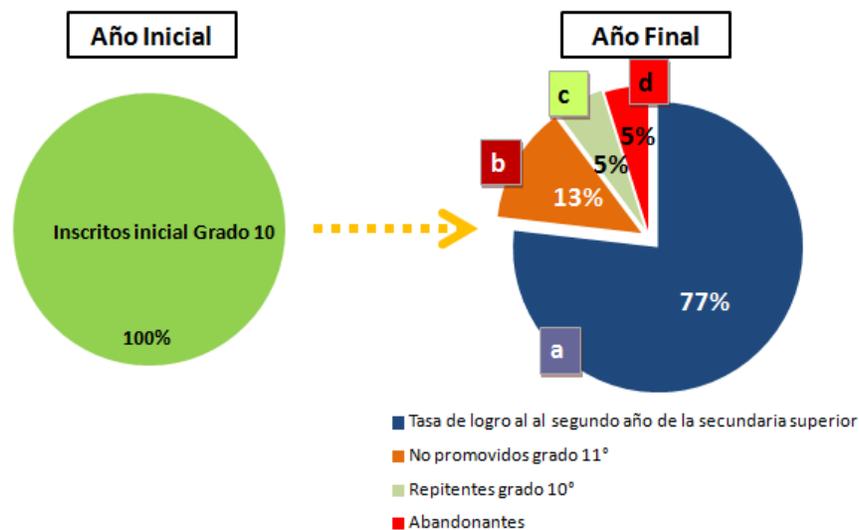
<sup>35</sup> Al respecto, el documento ACEPT-UNICEF (2012b) desarrolla con detalle este problema del uso de indicadores interanuales.

cierre del año A. Este grupo representa la Tasa de logro al segundo año de la secundaria superior.

- La proporción de estudiantes que lograron promover 10° en el año A-1, pero no lograron promover el 11° en el año A. Son los no promovidos del grado 11°
- La proporción de estudiantes que no lograron promover 10° en el año A-1, y lo recursaron como repitentes en el año A. Son los repitentes grado 10°
- Por último, la proporción de estudiantes inscritos en 10° en el año A-1 que abandonó la escuela antes del cierre del año A. Este abandono puede haber sucedido en el año A-1 o en el año A. (Abandonantes)

A continuación, se señalan estos elementos en el gráfico:

### Tasa de logro al segundo año de la secundaria superior. Países de Centroamérica. Circa 2013



FUENTE: Serie Regional de Indicadores Educativos. CECC/SICA. Total Regional, Año 2013.

El gráfico puede leerse de la siguiente forma: De cada 100 estudiantes inscritos en el 10 ° grado,

- 77 lograron aprobar el 11° grado al final del año siguiente (77%),
- 13 aprobaron el 10°, pero reprobaron el 11° al final del año siguiente (13%),
- 5 reprobaron el 10° y lo cursaron como repitente al año siguiente (5%),
- 5 abandonaron la escuela (5%).

- Indicador: *Fracaso anual total*

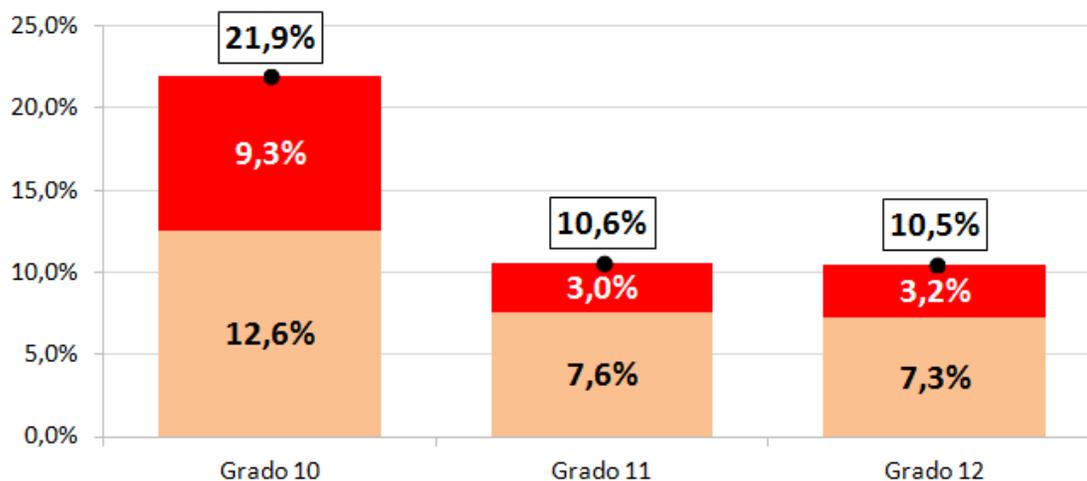
La generación y profundización del rezago en secundaria superior se explica a partir del conjunto de estudiantes que no alcanza la promoción o aprobación de grado, ya sea éste dado por el abandono anual o la reprobación. EL abandono anual caracteriza a quienes se inscriben al inicio de un ciclo escolar pero no lo finalizan. Este abandono no es necesariamente definitivo: algunos estudiantes que abandonan durante el año vuelven a inscribirse al mismo grado al año siguiente, o se inscriben en alguna modalidad alternativa. La no promoción de grado representa a aquellos estudiantes que finalizan un ciclo escolar y no logran aprobarlo, aún después de haber atravesado instancias de evaluación posteriores al último día de clase. En síntesis, cada estudiante que se matricula al inicio en un grado escolar, al final del ciclo de clases, puede tener tres estados posibles y distinguibles: promover, reprobado o abandonar. El Fracaso Anual total se define como la suma del conjunto de estudiantes que no logra promover o abandona durante el ciclo escolar.

El porcentaje de fracaso anual total es la relación del total de los inscritos por grado al inicio de cada año lectivo, con la suma de quienes abandonan durante el año o no son promovidos al grado siguiente. Se consideran fracaso anual total porque los estudiantes se encuentran en una condición de vulnerabilidad ante la experiencia de no aprobación que han padecido. Algunos de ellos se inscribirán como repitentes al año siguiente, adquiriendo o empeorando su condición de rezago; mientras que otros no volverán a la escuela, desistiendo de su itinerario escolar, posiblemente tras haber vivido la reiteración de fracasos escolares.

Este indicador resume reprobación y el abandono, como dos expresiones de alteración de los recorridos de itinerario escolar de los estudiantes en el tiempo previsto. Genera un “alerta preventivo y focalizado” para orientar esfuerzos en proteger a los estudiantes del riesgo de abandono definitivo, especialmente en aquellos grados donde la incidencia del problema es mayor, habitualmente en los años iniciales de cada nivel educativo.

La identificación del fracaso anual total constituye además una buena herramienta para detectar el grado de ineficiencia del sistema educativo, al expresar la proporción de estudiantes que no logran promover al año siguiente.

### Porcentaje de estudiantes en riesgo escolar. Países de Centroamérica. Circa 2013



FUENTE: Serie Regional de Indicadores Educativos. CECC/SICA. Total Regional, Año 2013.

#### **Componentes del gráfico:**

5. Cada barra representa al fracaso anual total por grado.
6. El segmento rojo de la barra comprende al conjunto de niños y jóvenes abandonantes intra-  
anuales de ese grado.
7. El segmento naranja de la barra representa a los no promovidos de ese grado.
8. En el gráfico no se refleja, pero el porcentaje restante a ese 100% (sin graficar) en cada grado,  
corresponde a los estudiantes que han finalizado el año escolar en condiciones normativas de  
inscribirse al grado siguiente en el próximo año (es decir a aquellos que han sido promovidos).

#### **Claves de interpretación:**

- El primer año de la secundaria superior muestra los porcentajes más elevados de fracaso  
anual total
- En promedio, para la secundaria superior, 1 de cada 7 estudiantes finaliza el año escolar  
sin estar en condiciones de inscribirse en el grado siguiente. (15,4%)

• Indicador: *Tasa de pasaje de estudiantes de educación regular a educación alternativa*

Este indicador representa la proporción de alumnos, según grupos de edad, inscritos en alguna modalidad de educación alternativa, que el año anterior se encontraban inscritos en algún centro educativo perteneciente a educación común o regular.

Este indicador permite conocer el tránsito de los estudiantes entre subsistemas, especialmente la transferencia de estudiantes desde el subsistema de educación regular al de educación alternativa.

Con este indicador es posible aportar información clave a la hora de estudiar los itinerarios escolares de los estudiantes que abandonan la Ed. Regular. Mientras más alto sea el porcentaje, mayor será este pasaje. Es decir que de la proporción de estudiantes que abandona la Ed. Regular, mayor cantidad decide continuar sus estudios en Ed. Alternativa.

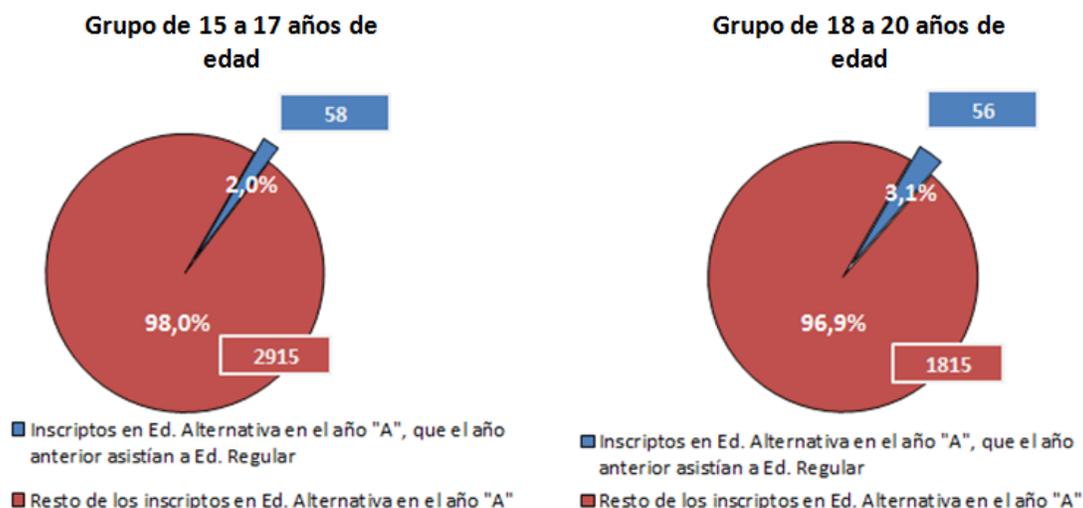
Este indicador posee una sensibilidad alta para captar modificaciones.

Para el cálculo de este indicador se considera como numerador a los inscritos en el subsistema de educación alternativa, según grupos de edad, en un año de gestión A, que el año anterior estaban inscritos en una unidad educativa de educación regular. Para realizar esta identificación, el país debe contar con la posibilidad de identificar unívocamente al estudiante en ambas modalidades, a través de un sistema de seguimiento nominal con código único.

Para el denominador se considera al conjunto de estudiantes, según grupos de edad, del año A que se encuentran inscritos en Ed. Alternativa.

A continuación, se presenta un ejemplo posible de representación gráfica del indicador:

## Tasa de pasaje de estudiantes de educación regular a educación alternativa



FUENTE: Elaboración propia.

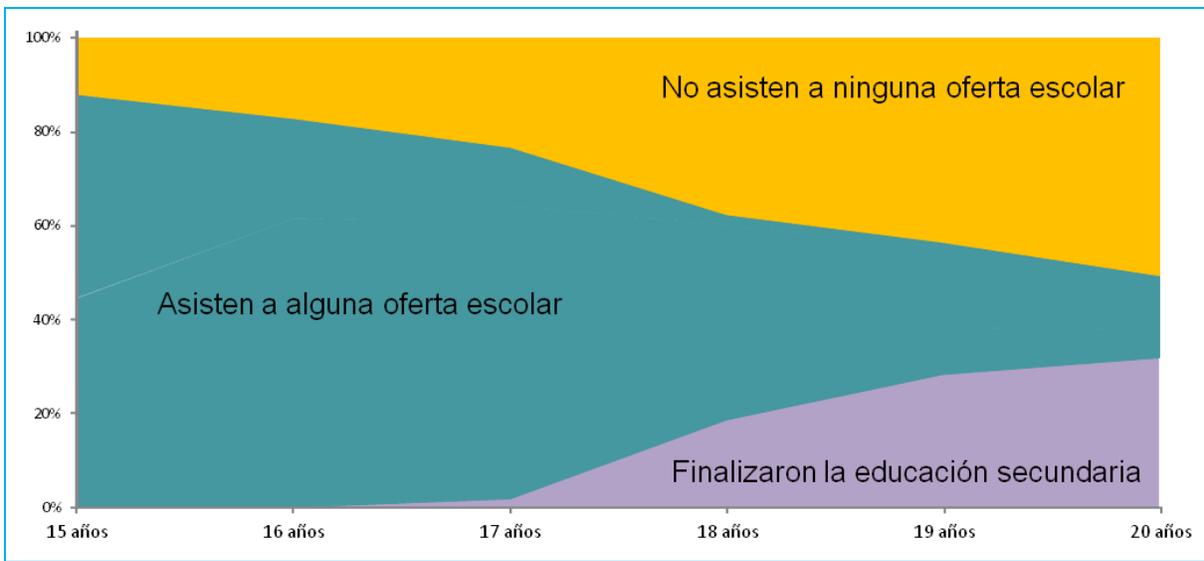
### 1.4. ESQUEMA PARA RECONSTRUIR LAS CATEGORÍAS DE EXCLUSIÓN

Tomando como punto de partida a la población de 15 a 20 años, es posible elaborar un conjunto de categorías exhaustivas y excluyentes que permiten identificar las diferentes situaciones en las que se encuentra este grupo en relación a las distintas formas de exclusión.

A continuación, se presentan una serie de pasos que permiten reconstruir estas diferentes categorías, a partir de dos datos clave:

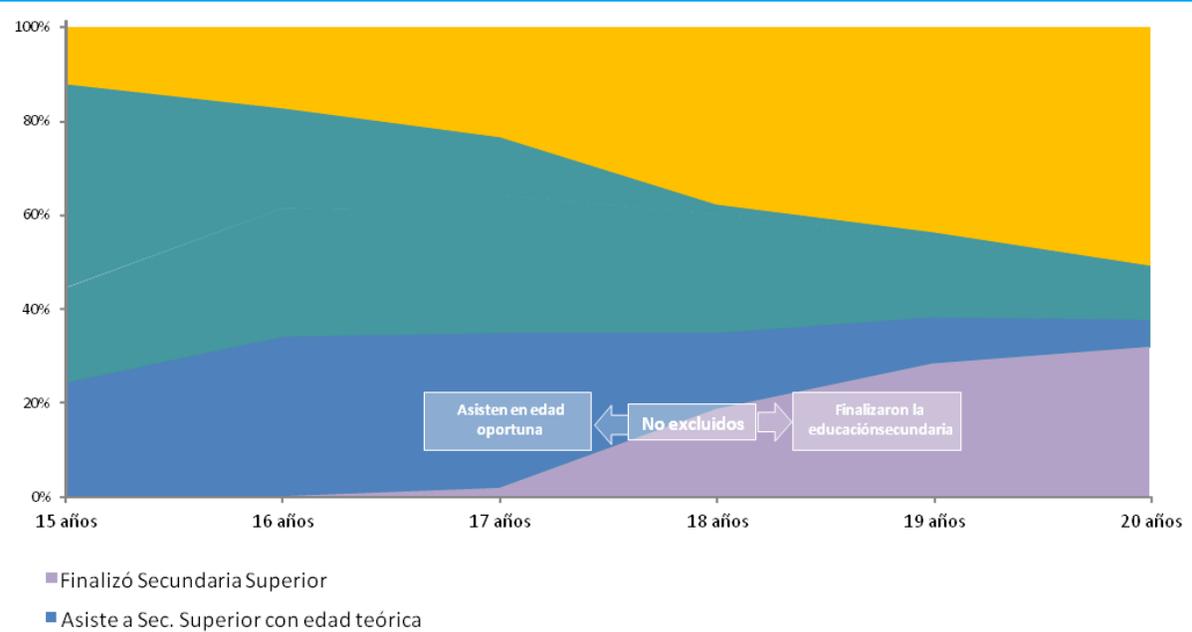
- La condición de asistencia escolar
- El grado, nivel y modalidad al que asiste o asistió como máximo nivel educativo

**Paso 1:** Dividir a la población en tres grandes grupos: quienes finalizaron la educación secundaria, quienes no la han finalizado y asisten a alguna oferta escolar, y finalmente a quienes no finalizaron la educación secundaria y no asisten a ninguna oferta.



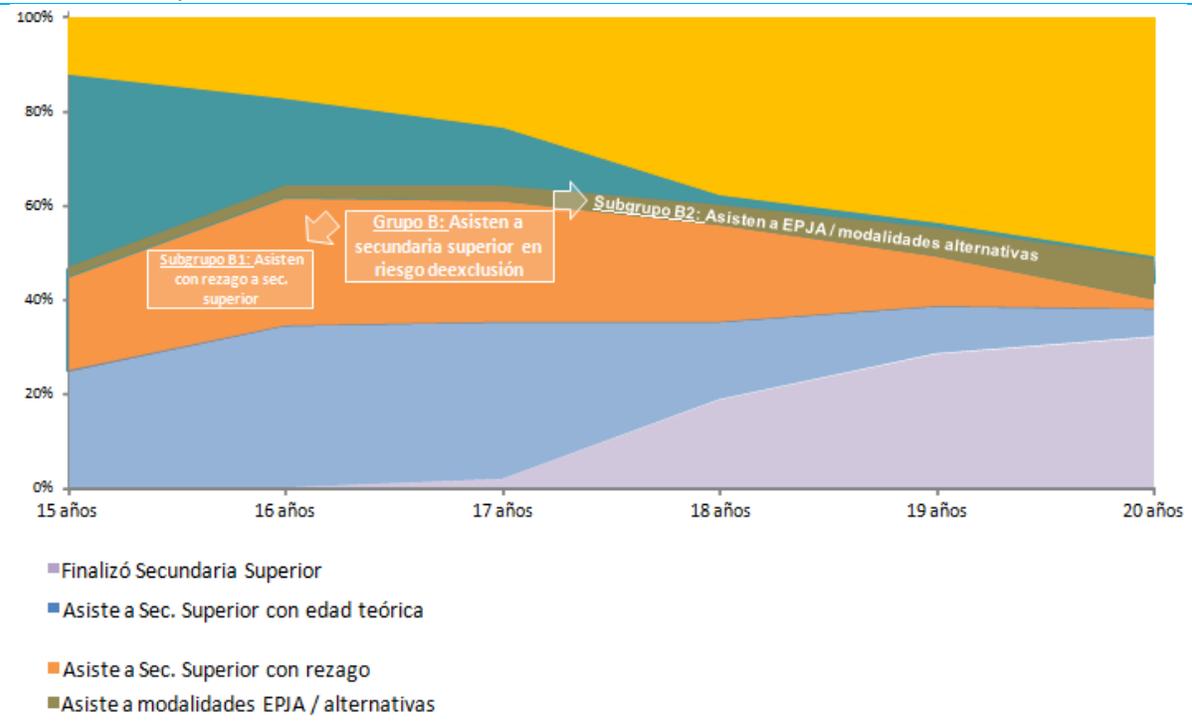
La información de la **condición de asistencia escolar** junto con la identificación del **último grado o nivel aprobado** es suficiente para poder realizar esta primera división.

**Paso 2:** Identificar a la población no excluida.



Se compone de la población que finalizó la educación secundaria, y aquella que asiste a secundaria superior en edad oportuna.

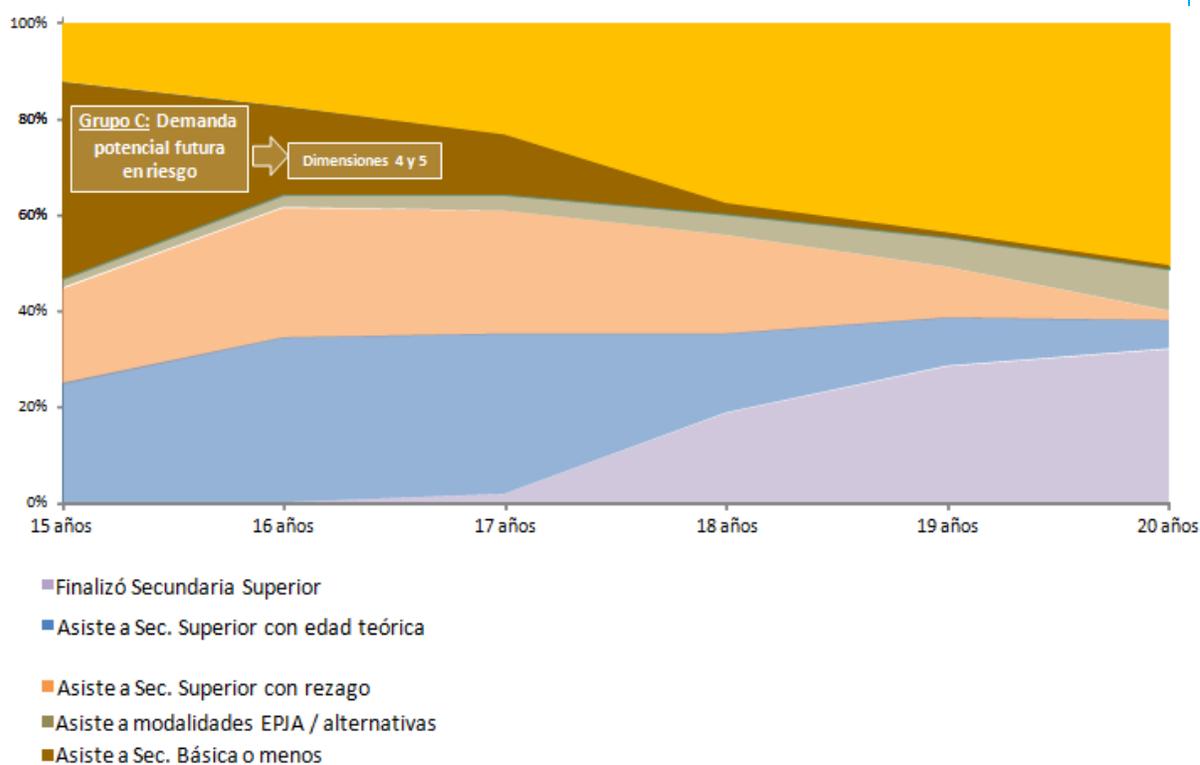
**Paso 3:** Identificar a la población que asiste a secundaria superior y se encuentra en riesgo de exclusión (Grupo B).



Son quienes asisten a alguna oferta que acredite secundaria superior. Se incluye a quienes asisten a la oferta regular de secundaria superior con rezago, y a aquellos que asisten a educación de

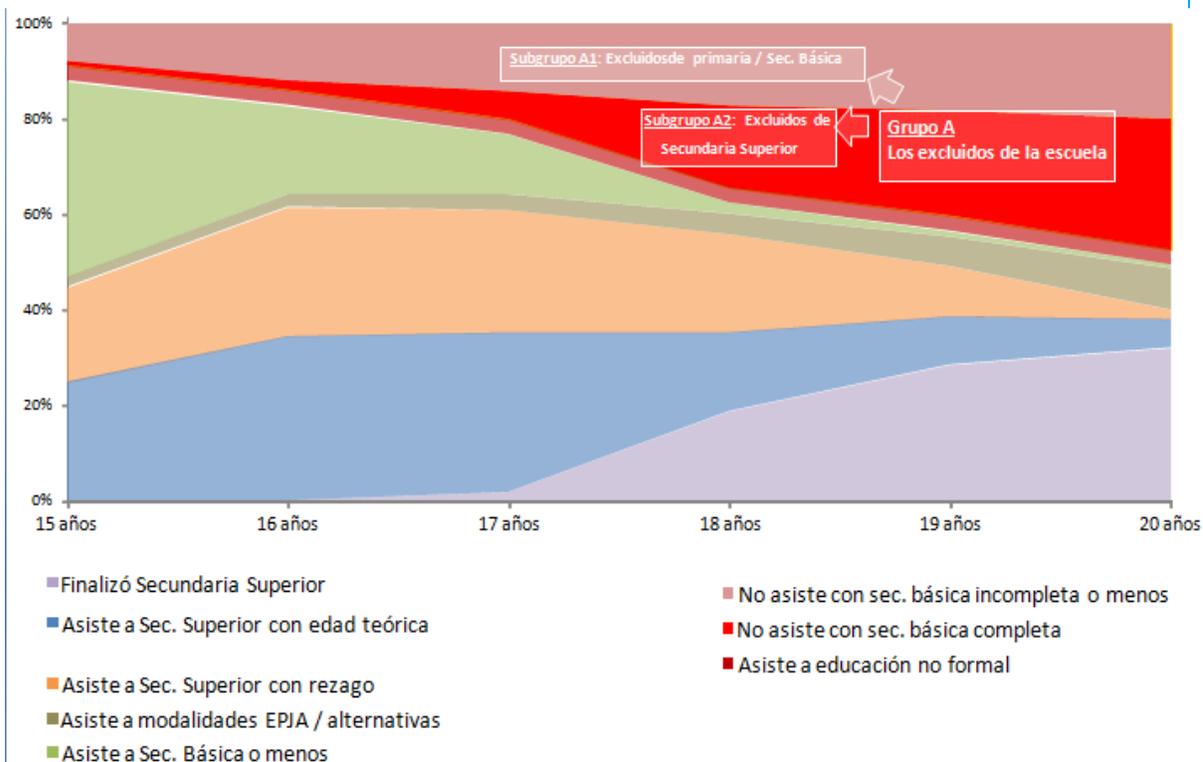
adultos (EPJA) o modalidades alternativas (como formatos no graduados u ofertas complementarias a la educación regular) que incluyen terminalidad del nivel secundario. Para la población que asiste con rezago a secundaria superior, es conveniente distinguir al menos a quienes asisten con un año de rezago, o quienes lo hacen con dos o más años.

**Paso 4:** Identificar a la población que constituye demanda potencial futura para secundaria superior en riesgo de exclusión (Grupo C).



Son aquellos que, aunque poseen edad de asistir a secundaria superior, se encuentran inscriptos en niveles educativos anteriores (primaria o sec. básica) con rezago, o asisten a educación de adultos u otras ofertas alternativas que acrediten educación primaria o secundaria básica. Este grupo forma parte de la Dimensiones 4 y 5 en el marco de la iniciativa OOSC. Se considera a este grupo como potencial población que demandará secundaria superior en condiciones de alto riesgo de abandono. Con esta categoría se articula el análisis entre dimensiones de exclusión.

## Paso 5: Identificar a la población excluida del sistema educativo (Grupo A)



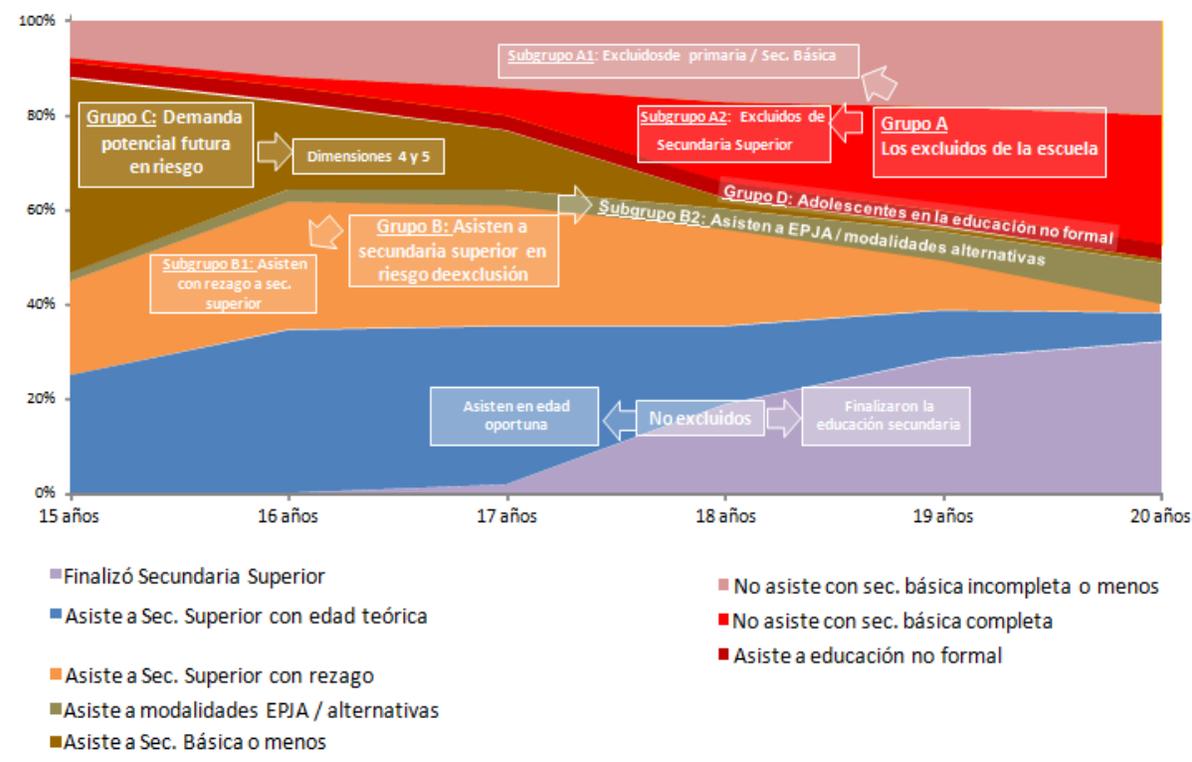
Son quienes no finalizaron la secundaria y no asisten a ninguna oferta educativa que ofrezca terminalidad. Se clasifican según su condición de demanda potencial:

Excluidos con demanda potencial de primaria o secundaria básica: corresponde a la población que no asiste a la escuela y que se encuentra en condiciones normativas de inscribirse al nivel primario o a la secundaria básica.

Excluidos con demanda potencial de secundaria superior: corresponde a la población que no asiste a la escuela y que se encuentra en condiciones normativas de inscribirse a la secundaria superior. Este grupo conforma la población excluida de secundaria superior

Finalmente, se incluye también a quienes asisten a la educación no formal. Esta categoría remite a quienes poseen entre 15 y 20 años y están asistiendo a espacios educativos sin terminalidad. Se consideran excluidos de secundaria superior, pero al estar escolarizados se encuentran en una situación de mayor protección en relación a aquellos que no asisten.

**Esquema final:** Considerando la condición de asistencia escolar, el máximo nivel educativo alcanzado y la oferta a la que se asiste, se perfila el conjunto de categorías para identificar la condición de exclusión de la población de 15 a 20 años.



En este esquema completo fueron incluidas todas las categorías que definen la situación de exclusión de la población en este rango de edad

|   |   |
|---|---|
| <b>Grupo A - Grupo A - Adolescentes y jóvenes de 15 a 20 años excluidos de la escuela</b>   |   |
| <b>Subgrupo A1:</b> Adolescentes y jóvenes de 15 a 20 años fuera de la escuela que no transitaron o concluyeron, ya sea la primaria o la secundaria básica.                           | <b>Subgrupo A2:</b> Adolescentes y jóvenes de 15 a 20 años en condiciones de asistir a la secundaria superior pero abandonaron en la transición de la secundaria básica a la superior, durante este nivel o lo finalizaron pero no lograron acreditarlo por adeudar materias u otras situaciones. |
| <b>Grupo B - Adolescentes y jóvenes de 15 a 20 años en la educación secundaria superior pero en riesgo de exclusión</b>   |   |
| <b>Subgrupo B1:</b> Adolescentes y jóvenes de 15 a 20 años que asisten pero con rezago. <i>En riesgo por haber acumulado fracasos o situaciones de riesgo.</i>                        | <b>Subgrupo B2:</b> Adolescentes y jóvenes de 15 a 20 años que asisten a modalidades alternativas. <i>En riesgo por haber abandonado previamente la educación regular o común</i>   |
| <b>Grupo C - La demanda potencial futura en riesgo de exclusión</b>   |   |
| Adolescentes y jóvenes de 15 a 20 años asisten a primaria o a secundaria básica con rezago (Comprendidos en las Dimensiones 4 (en primaria) y 5 de Exclusión (en secundaria básica)). |   |
| <b>Grupo D - Adolescentes y jóvenes de 15 a 20 años en la educación no formal</b>   |   |
| Adolescentes y jóvenes de 15 a 20 años que asisten a espacios educativos que amplían sus oportunidades de inserción sin terminalidad (no acreditan niveles educativos).               |   |

## CAPÍTULO 2. DESCRIPCIÓN DE LAS BARRERAS QUE GENERAN SITUACIONES DE EXCLUSIÓN EDUCATIVA

La propuesta metodológica para la construcción de los perfiles presentada en el capítulo anterior muestra que estar excluido de la escuela en este tramo de edad no puede reducirse a estar excluido totalmente de la educación secundaria superior. Una proporción más o menos significativa puede haber quedado totalmente excluida en el completamiento o el acceso a secundaria básica, o incluso antes. La diversidad de recorridos escolares previos y las situaciones escolares y vitales presentes de los jóvenes requiere un análisis más desagregado para identificar las formas e intensidad de la exclusión. Por ejemplo: el rezago escolar acumulado que pone a muchos adolescentes en educación secundaria básica o incluso primaria; la combinación del estudio con el trabajo, la maternidad, la jefatura de hogar; el tener edad normativa para acceder a ofertas formativas a distancia, de adultos y otras modalidades alternativas. Finalmente, en algunos países los últimos años de la educación secundaria no son obligatorios, y en algunos casos tampoco son gratuitos. Todo ello aumenta el desafío de una adecuada categorización máxime teniendo en cuenta que esta categorización es una orientación también para la formulación o adecuación de políticas.

Para organizar la revisión de barreras que generan o agravan la exclusión en sus distintas expresiones para este grupo de edad, se utiliza como estructura analítica los 4 dominios con sus 10 determinantes propuestos por la metodología MoRES<sup>36</sup>. La siguiente tabla expone esa categorización, incluyendo la expresión deseable o meta para cada determinante: si esta meta no se cumple el determinante se expresa como barrera que genera o agrava la exclusión.

| Dominio                  | Determinantes   | Meta o expresión deseable del funcionamiento del determinante  |
|--------------------------|---|--|
| <b>AMBIENTE PROPICIO</b> | <b>NORMAS SOCIALES</b><br><i>Reglas sociales de comportamiento que son orientadas por la presión social</i> | La sociedad, a través de sus pautas y prácticas compartidas, ejerce presión por el derecho a la educación de todos los niños, niñas y adolescentes (NNA) sin excepción.                        |
|                          | <b>LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS</b><br><i>Adecuación de las leyes y políticas en el nivel nacional y</i>         | Las regulaciones y las políticas están claramente orientadas a garantizar el derecho a una educación de calidad para todos los NNA, en articulación con otros derechos de los NNA, como salud, |

<sup>36</sup> MORES (Monitoring Results for Equity System) es un marco metodológico tendiente a generar un Sistema de Seguimiento de los Resultados para la Equidad, desarrollado por UNICEF. Para mayor información ver [http://www.unicef.org/evaldatabase/files/2120-UNICEF-MoRES\\_pubs-Main.pdf](http://www.unicef.org/evaldatabase/files/2120-UNICEF-MoRES_pubs-Main.pdf)

|                                      |   |   |
|--------------------------------------|---|---|
|                                      | <p><i>sub nacional</i></p> <p><b>PRESUPUESTO Y GASTO</b><br/><i>Asignaciones y desembolsos de los recursos requeridos a nivel nacional y sub nacional</i></p> <p><b>GESTIÓN Y COORDINACIÓN</b><br/><i>Roles y rendición de cuentas / Coordinación / Colaboración</i></p>  | <p>seguridad, protección, nutrición.</p> <p>El presupuesto es adecuado y orientado a evitar la exclusión actual y potencial y el gasto se ejecuta en forma oportuna para el cumplimiento de planes educativos orientados a garantizar la equidad y la calidad de la educación.</p> <p>La clara asignación y distribución de roles y responsabilidades, y la existencia de una adecuada coordinación y colaboración entre áreas y niveles de gobierno propician la implementación de planes educativos orientados a garantizar la equidad y la calidad de la educación con adecuados mecanismos de rendición de cuentas.</p>   |
| <b>OFERTA DEL SISTEMA EDUCATIVO</b>  | <p><b>ACCESO A SERVICIOS EDUCATIVOS PERTINENTES CERCANOS, ADECUADOS Y CONOCIDOS POR LA CIUDADANIA</b><br/><i>Acceso físico (servicios, facilidades, información)</i></p> <p><b>DISPONIBILIDAD DE INSUMOS Y MATERIALES ESENCIALES</b><br/><i>Insumos esenciales / Aportes requeridos para prestar el servicio educativo o adoptar una práctica</i></p>   | <p>Los NNA pueden acceder a ofertas escolares pertinentes en su área de residencia, en edificios adecuados, con docentes titulados en cantidad suficiente y con una formación potente, sin interrupciones a lo largo de todo el año escolar en todos los niveles de la educación obligatoria.</p> <p>La distribución de materiales y recursos pedagógicos pertinentes y relevantes para los aprendizajes clave, que se realiza con el fin de mejorar el acceso a la educación y garantizar trayectorias escolares continuas, se realiza en el momento oportuno y sin costos para quienes lo necesiten.</p>  |
| <b>DEMANDA DEL SISTEMA EDUCATIVO</b> | <p><b>ACCESO FINANCIERO A LA EDUCACIÓN</b><br/><i>Capacidad para afrontar (servicios / prácticas) costos directos e indirectos</i></p> <p><b>PRÁCTICAS Y CREENCIAS SOCIALES Y CULTURALES</b><br/><i>Creencias y prácticas individuales que pueden ser compartidas pero no producto de la presión social o expectativas sociales</i></p> <p><b>REGULARIDAD Y CONTINUIDAD EN LA ASISTENCIA A LOS SERVICIOS EDUCATIVOS</b><br/><i>Completamiento / continuidad en el uso de los servicios educativos y en la adopción de prácticas</i></p> | <p>Las familias cuentan con los recursos propios o con recursos asignados que permiten cubrir costos directos e indirectos de la educación obligatoria.</p> <p>Las familias sostienen creencias y prácticas individuales a favor de la escolarización de sus hijos e hijas, aun cuando no exista una presión social o expectativas de la sociedad, demandando la cantidad y calidad de oportunidades educativas para ellos y ellas.</p> <p>Las familias y los estudiantes se matriculan en forma oportuna y mantienen una asistencia regular durante el ciclo de clases a lo largo de toda la escolaridad hasta completar los niveles que están cursando, incluyendo tramos de educación que no son obligatorios.</p> |

Los estudiantes tienen oportunidades de aprendizaje duradero y significativo y evaluaciones acordes a lo enseñado, dentro de climas vinculares positivos, con normas claras de organización. Los estudiantes pueden dar evidencia de lo aprendido en evaluaciones externas que son concordantes con las propuestas de enseñanza en las que participaron.

Esta estructura de determinantes ordena el estudio de las barreras que operan en los puntos críticos de restricción identificados en el análisis de perfiles.

El estudio de barreras incluye un cuidadoso análisis documental sobre las distintas barreras: las investigaciones disponibles, la prolija revisión de la normativa vigente, el estudio de los informes de políticas y programas (desde sus propios textos hasta las evaluaciones que se hayan practicado), la compilación de las opiniones públicas sobre educación, como documentos principales. Esa búsqueda puede hallar vacíos de conocimiento para comprender cómo se genera un punto de restricción. Un resultado derivado interesante es ayudar a completar la agenda de investigaciones y estudios específicos que amplíen el conocimiento y ayuden a sostener la definición de políticas y estrategias.

Todo ello debe guardar relación directa con la diversidad de situaciones de exclusión que se presentan en esta compleja franja etaria: cuanto más enfocado y preciso sea el análisis en esas distintas situaciones, el informe resultante será más adecuado para el diseño de políticas. Es importante tener en cuenta la magnitud y características de cada uno de los tres grupos y sub grupos: las barreras que han construido y agravado la exclusión pueden ser diferentes para cada grupo.

El grupo C –estudiantes de 15-20 años en primaria o secundaria básica- es parte de las Dimensiones 4 y 5, por lo que no se profundizó su estudio en el capítulo anterior. No obstante, en el análisis de las barreras que generan o agravan la exclusión entre los 15 y 20 años se los mantiene en foco, ya que los procesos de exclusión que padecen tienen rasgos comunes. Las políticas específicas para la remoción de los factores de exclusión pueden también tener puntos de contacto porque el foco allí está puesto en la población de 15 a 20 años de edad tanto excluida como en riesgo educativo. La asistencia a la escuela con rezago avanzado que caracteriza a este grupo los coloca en una situación potencial de abandono y es necesario proteger sus itinerarios, especialmente en la transición al siguiente nivel educativo (ya que el rezago avanzado que padecen los pone en una situación potencial de exclusión total en la transición hacia niveles educativos superiores o el completamiento de los niveles que cursan).

---

## ¿QUÉ SITUACIONES EXPLORAR PARA CADA BARRERA?

En este apartado se aportan elementos para caracterizar mejor cada determinante o barrera que operan para la exclusión educativa actual o futura (en riesgo educativo) de los adolescentes y jóvenes de 15 a 20 años.

### 2.1. AMBIENTE PROPICIO

El ambiente totalmente propicio para la educación requiere la combinación de cuatro determinantes que se enumeran a continuación: i) normas sociales; ii) legislación y políticas; iii) presupuesto; iv) gestión y coordinación

#### DETERMINANTE 1. NORMAS SOCIALES

Las experiencias escolares previas de estos jóvenes de 15 a 20 años ya los han ubicado en un rango determinado en una escala socialmente valorada de “mérito académico” y “esfuerzo personal. Que un joven de 16 años esté cursando la escuela primaria, o uno de 17 años asista a la secundaria básica o a la educación de adultos, puede generar una representación social que lo marque como “menos inteligente”, “menos esforzado”. Las evidencias de los análisis cuantitativos muestran que esta población tiene altas probabilidades de ser más pobre, vivir en zonas urbanas, ser de algún grupo afrodescendiente o indígena. Es muy probable que se acumulen prejuicios acerca de sus capacidades, y que sea más opaco el interrogante acerca de la calidad del sistema educativo que lo acogió hasta el momento. Incluso, para quienes abandonaron tempranamente la escuela, se agrega la etiqueta del “poco interés” personal o familiar por los estudios.

Pueden considerarse estas situaciones como distintas expresiones de normas sociales que consideran la escolaridad, en particular la escuela secundaria, como un sistema cuyas reglas de funcionamiento –casi

#### ¿Qué significa norma social?

Son reglas de comportamiento condicionadas por la presión social. Proveen marcos de sentido que guían la acción humana y prescriben para actores específicos y situaciones específicas cuáles son los comportamientos y acciones adecuados. La no observancia de estas normas coloca al individuo en tensión con la sociedad a la que pertenece. No se comporta de acuerdo a lo que los otros esperan de ese individuo como integrante de un mismo colectivo social, es decir que no cumple con expectativas mutuas sobre las que se basa la vida social. Y no ajustarse a estas expectativas y cánones compartidos puede implicar sanciones y la condena de la sociedad.

La existencia de una presión social que guía las acciones de los individuos es lo que las distingue respecto de muchos comportamientos y prácticas guiados por posiciones o creencias personales (Determinante 8). El carácter de social también está dado porque tienen sentido en un contexto determinado: lo que es norma social en un país, una región, o un grupo social, no lo es necesariamente en otros.

indiscutidas- permitirían jerarquizar a las personas según los desempeños evidenciados dentro de esas reglas. No alcanzar resultados suficientes es en sí misma una situación de desventaja para muchos estudiantes. Este hecho tiende a tener una explicación exclusivamente centrada en supuestos déficits individuales, familiares, de pertenencia social o cultural. No comportarse o no tener desempeños al menos como un alumno “promedio”, genera y acumula una serie de tensiones tanto escolares como sociales.

La educación secundaria superior, bachillerato o educación media es el nivel normativamente asignado a este tramo de edad. El origen de este nivel en LAC estuvo fuertemente marcado por el interés en la formación de las elites intelectuales, las clases medias calificadas. Ello continúa manifestándose hoy en día, en perjuicio de otros sectores para los que la escuela secundaria es más ajena. La idea de mérito académico como norma social excluyente para progresar en la educación secundaria forma parte de la opinión pública vigente en varios países de la región. Es usual que el mérito académico se exprese en obtener buenas calificaciones en evaluaciones centradas en la repetición y la memoria. Para los estudiantes que no tienen éxito en mostrar estos desempeños, puede naturalizarse que como no se comportan de acuerdo a lo que los otros esperan de ellos, deben abandonar la educación común. No cumplen con las expectativas de la sociedad porque no han mostrado el mérito suficiente para pertenecer a un espacio privilegiado y entonces se les reserva como suerte, y con suerte, formaciones centradas en el trabajo o la asistencia a modalidades alternativas de escolaridad.

La inercia de este modelo de secundaria se observa en países de la región que han definido la obligatoriedad de la educación secundaria completa y por lo tanto han incrementado su cobertura. Esto ha facilitado un mayor acceso de adolescentes y jóvenes de los sectores populares a la educación secundaria básica pero no necesariamente la transición a la secundaria superior, su permanencia y titulación. Los altos niveles de reprobación y abandono en la educación secundaria se combinan en muchos casos con un rezago acarreado desde la primaria y constituyen una antesala para el abandono. Esta repetición frecuentemente es valorada como una expresión de calidad y exigencia de la escuela y como una expresión de desinterés o poca capacidad de los estudiantes.

Lejos de anular los efectos de las desigualdades sociales, la matriz selectiva de la escuela no ha hecho más que acentuar las diferencias de nacimiento y de la situación vital de los jóvenes. Esta norma social influye mucho en profesores, formadores de opinión y también penetra la propia subjetividad de los estudiantes excluidos o en riesgo, y sus familias.

En otros planos, otro ejemplo de norma social que genera exclusión es la presión social para que las madres adolescentes abandonen el sistema educativo, o al menos el desinterés por cuidar la continuidad de sus estudios. Embarazos adolescentes que pueden tener parcialmente relación con la escasa valoración a la educación sexual en la escuela, Asimismo, también pueden encontrarse resistencias y poca valoración de las oportunidades formativas alternativas, deteriorando el resultado del esfuerzo de escolarización que realizan los estudiantes que llegan a estas modalidades.

Para delinear un panorama sobre este determinante se requiere explorar cuál es el compromiso explícito de actores sociales que tienen capacidad de incidir en la opinión pública en relación con la escolarización de todos los adolescentes y jóvenes, cualquiera sea su situación vital y nivel socioeconómico. En particular se destacan como agentes claves:

- *Formadores de opinión pública*, porque inciden en la construcción de opiniones y representaciones de los miembros de la sociedad, en la valoración de lo que es socialmente aceptado o reprobado, y en el mantenimiento, agravamiento o superación de prejuicios sobre distintos grupos poblacionales. Su papel es aún más relevante en la constitución de grupos de presión a favor de la obligatoriedad del nivel cuando esto no está normado, o para movilizar a los estudiantes a través de los medios de comunicación a concluir sus estudios o retomar su escolarización.

- *Tomadores de decisión y legisladores*, porque desde su lugar institucional inciden en la aprobación de normativas formales, por ejemplo la instauración de la obligatoriedad y gratuidad de la educación secundaria, y la aprobación de normas que garanticen una educación de calidad en los formatos alternativos y completamiento del nivel educativo. Asimismo, las plataformas y manifestaciones de grupos políticos dan cuenta de estas definiciones.

- *Docentes y sindicatos docentes*, porque sus opiniones y representaciones tienen gran influencia en las prácticas cotidianas de enseñanza y de organización escolar. Los prejuicios y prácticas de los docentes son un factor explicativo relevante del abandono.

- *Los propios jóvenes*. Si bien la influencia de los adultos de referencia de los jóvenes es importante, en este tramo de edad, los jóvenes protagonizan muchas decisiones vitales, como las de escolarización. Por ello es importante indagar las motivaciones, expectativas y experiencias que los jóvenes ponen en juego en estas decisiones sobre la permanencia y progreso en la escuela, sobre el cambio de modalidades de escolarización. Visto desde la

perspectiva de los jóvenes que no están excluidos pueden aparecer tendencias colectivas a desmerecer o limitar la participación educativa de pares de otros grupos sociales.

## DETERMINANTE 2. LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS

Garantizar condiciones para el acceso y permanencia en el sistema educativo de los adolescentes y jóvenes requiere de un fuerte rol del Estado en la generación de instrumentos propicios en dos sentidos: marcos normativos y políticas públicas.

Respecto de los **marcos normativos**, es necesario tener presente que hay definiciones normativas que se producen en los tres poderes de los estados: el Poder Legislativo con su potestad de sancionar leyes, el Poder Ejecutivo con su potestad reglamentaria y el Poder Judicial con su potestad de contralor constitucional, y de formulación jurisprudencial.

Un primer eje de análisis se aboca a la presencia en las regulaciones generales (Constituciones, Leyes Generales de Educación, de Protección de Derechos de la Infancia y Juventud) de definiciones sobre la obligatoriedad y gratuidad de los estudios, identificando hasta qué edad y qué niveles educativos son obligatorios. En particular, si se incluye la educación secundaria superior obligatoria y gratuita y se contempla la educación permanente de jóvenes y adultos con sus distintas modalidades. Se debe considerar también de qué modo las leyes laborales contemplan un marco de protección a los trabajadores adolescentes, así como la congruencia entre la edad mínima de acceso al mercado laboral y la edad de finalización de la educación secundaria superior.

A la vez, es necesario prestar particular atención a las normas de rango menor, emitidas por diferentes actores y niveles dentro del sistema educativo, mediante las cuales se operacionaliza el pleno ejercicio del derecho a la educación. Algunas de las normas son:

- *Régimen de inscripción y acceso*: establece pautas para la matriculación de los estudiantes, que producen las rutinas concretas con las que se encuentra la población cuando busca acceder o continuar en el sistema educativo. Hay que analizar su claridad y precisión, qué requisitos plantean, como definen la edad y los certificados previos, si tienen “zonas grises” que permiten discrecionalidad, por ejemplo al elegir establecimiento, turno o modalidad. Debe considerarse el modo en que se contempla el acceso de estudiantes previamente excluidos y las normas que rigen para ingresar a propuestas de educación alternativa.

• *Régimen de asistencia a clases:* pauta las condiciones de regularidad de asistencia y a clases. Si bien el valor de la presencia cotidiana y la puntualidad es fundamental, a veces ignora las situaciones de estudiantes de familias migrantes o desplazadas, adolescentes que trabajan o ayudan en sus hogares, de estudiantes embarazadas y madres, y de adolescentes y jóvenes que ingresan ya avanzado el ciclo lectivo.

• *Régimen de calificación, evaluación y promoción:* regula las condiciones generales para acreditar el aprendizaje, asignarle un valor y disponer los niveles de calificación para pasar al grado siguiente; pautan procedimientos para recuperar calificaciones y ampliar las posibilidades de promover. Los criterios de calificación y promoción pueden tener importantes márgenes de discrecionalidad, y en ocasiones no están claramente vinculados con la enseñanza. La aprobación de las asignaturas como criterio de promoción puede tener distintos niveles de exigencia: hay países en los que no se puede tener ningún espacio pendiente. En aquellos países donde existen exámenes finales de acreditación es necesario analizar sus regulaciones. En particular es importante detectar si los estudiantes pueden afrontar solos estos exámenes, o requieren de preparaciones especiales que implican costos económicos.

• *Régimen de convivencia o disciplina escolar:* La formulación de reglamentos de convivencia para el nivel escolar puede no tener en cuenta patrones culturales sobre “lo correcto”, centrado en las prohibiciones y sanciones y dificultar así su apropiación.

El *currículo* es un componente clave para este análisis, en tanto principal dispositivo de regulación y de valoración de la propuesta pedagógica. Aún luego de varias reformas curriculares, ha sido muy dificultoso en gran parte de los países de la región despojar a los currículos vigentes de un vasto despliegue de contenidos conceptuales. La mayor parte sigue fragmentando las propuestas por disciplinas y grados con mayor valoración de las habilidades cognitivas. Tiende a dejarse de lado las habilidades socioemocionales, que son absolutamente necesarias tanto para el presente de los jóvenes como para la transición al mundo adulto. Es importante analizar –más allá de los enunciados generales- cuánto tiempo real se asigna a trabajar esas distintas habilidades.

La multiplicación de espacios curriculares ha abonado al fracaso temprano dentro de todo el nivel secundario. La estructura mosaico del currículo con un número de entre 7 y 14 espacios curriculares por año, se potencia negativamente con los criterios de promoción basados en promedios aritméticos dentro y entre asignaturas. Estas características del régimen académico pueden incidir en la exclusión padecida dentro del **Grupo A2**, donde no se alcanza la titulación de

educación secundaria, ya sea por abandono en la cursada o incluso concluyendo la cursada sin lograr la titulación debido a que adeudan asignaturas. Y también en la exclusión que padecen los que, dentro del Grupo C, se encuentran asistiendo a la secundaria básica ya con rezago avanzado (Dimensión 5). Las modalidades alternativas (**Grupo B2**) suelen recibir a jóvenes que encontraron barreras en su escolaridad regular, ofreciendo formatos más flexibles que se ajustarían a sus necesidades. Es importante verificar si esa flexibilidad se verifica en la implementación o se mantiene en un plano más discursivo.

En el caso de poblaciones indígenas, rurales y de poblaciones urbanas periféricas y empobrecidas, es importante analizar si hay margen normativo para aumentar la relevancia para la vida que ofrece el currículo teniendo en consideración las urgencias concretas que enfrentan los jóvenes en su aquí y ahora.

En cuanto a las **políticas públicas**, el estudio de este Determinante se concentra en analizar en qué medida las acciones de gobierno se articulan en un plan integral a garantizar la escolarización total, plena, sostenida y oportuna a los adolescentes y jóvenes de 15 a 20 años. Los particulares desafíos de lograr esta escolarización requieren una perspectiva multisectorial en los esfuerzos del Estado.

Algunos procesos merecen una especial atención en términos de barreras que generan o agravan la exclusión. Para los jóvenes que ya han sido excluidos ¿existen políticas comunicacionales y estrategias institucionales orientadas a buscarlos, captar su atención para que se inserten nuevamente en el sistema educativo? ¿Qué combinación de políticas sostienen su reingreso y permanencia en términos materiales y de apoyo educativo y emocional? ¿Los espacios educativos en los que se insertan están preparados efectivamente para recibirlos con adecuaciones y estrategias particulares o vuelven a las mismas escuelas que los expulsaron?

En el caso de los jóvenes que aún se mantienen en el sistema educativo pero a riesgo de abandonarlo, ¿qué acciones se encuentran efectivamente en marcha para proteger sus itinerarios escolares tanto en la escuela como desde los gobiernos educativos? ¿Qué tipo de seguimiento y apoyo existe para prevenir el abandono?

Una exigencia particular en la protección de itinerarios escolares se localiza en los países donde se ha legislado la educación secundaria como obligatoria: esta obligatoriedad es una responsabilidad para los jóvenes y sus familias, pero también para los Estados. ¿Cuáles son las condiciones materiales, simbólicas, organizativas, de capacitación, de movilización social que se

han puesto en marcha para cumplir esa obligatoriedad? ¿Qué reflexión se plantea en torno a una obligatoriedad enunciada frente a una exclusión total o potencial de un 50% de la población?

Por ello es importante analizar en conjunto las distintas políticas que el Estado tiene en marcha para el desarrollo de la juventud; entre ellas las políticas educativas. Excede el campo de este estudio una evaluación general de las políticas de juventud. Este estudio plantea al sector educativo como “demandante” y “portavoz” de los derechos educativos de los jóvenes. El interés en esta barrera es tomar conocimiento de las estrategias aplicadas de planificación, realización y evaluación de políticas para la juventud, y qué lugar ocupa la política educativa en estas.

Las políticas públicas para la juventud deben necesariamente integrar diversas estrategias, ya que en cada situación de exclusión educativa inciden distintas barreras. Se precisan políticas de protección social que operen en un diálogo recíproco de servicio con las políticas educativas: ambas deben potenciarse para lograr mayor justicia. Pero también se requiere de una acción estatal que involucre a políticas de salud, de seguridad, y de desarrollo económico.

En suma, en este Determinante se busca analizar de qué modo cada estado da respuesta a los desafíos expresados por el perfil de exclusión educativa desde las diferentes áreas de gestión y con qué grado de integralidad. Particularmente ¿existe una planificación transversal de acciones con foco en esta franja de edad? ¿Se fijan las prioridades de intervención de cada área a partir de una lectura integral y compartida del perfil de exclusión y las barreras a remover con los otros actores estatales involucrados? ¿Los problemas detectados en la implementación de cada línea de política y las estrategias de resolución, exitosas o no, retroalimentan al resto de las políticas? ¿En qué medida y de qué modo los hallazgos, la información, y las necesidades que se detectan en la marcha de la ejecución se comparten entre las distintas áreas de gestión para dar las respuestas requeridas y calibrar mejor en general el resto de las intervenciones? ¿Existe una estrategia integral de monitoreo y evaluación de las políticas implementadas?

El debate analítico de los últimos años ha tendido a enfrentar las acciones focalizadas o selectivas con las acciones y programas universales. Un problema tan complejo y enraizado como es el fracaso escolar y el abandono, con su enorme impacto para aquellos en situación de pobreza, requiere implementar una trama de intervenciones, que sean gestionadas con perspectivas de complementación y de dinamismo evolutivo. Este es el desafío para los responsables políticos y los ejecutores técnicos a cargo de la conducción y gestión de los sistemas educativos.

En el plano estricto de las medidas de política educativa, es interesante analizar como un país se ha situado en torno a la tensión entre acciones universales y acciones focalizadas.

Hay acciones universales desarrolladas en varios países tales como cambios curriculares, modificaciones de estructura, renovación de la formación docente inicial, mecanismos de evaluación nacional que son valiosas con el fin de lograr mejoras generales. Pero aquí ¿se contempla la diversidad de las situaciones de origen de los estudiantes o se diseñan tomando como referencia a un “alumno promedio”?

En el primer caso, esto permite sobre-asignar o asignar diferencialmente recursos creando oportunidades educativas ampliadas para los sectores más desfavorecidos. En el segundo caso, se corre el riesgo de cristalizar e incluso profundizar las desigualdades. La falta de registro de cuáles son los alumnos reales lleva a la extendida naturalización del fracaso escolar por la vía de su imputación a déficits socioculturales o cognitivos del alumno. Esto incide fuertemente en un abordaje del mejoramiento de la calidad educativa que, en la práctica cotidiana de las aulas y bajo el amparo del imperativo de “exigencia” y “excelencia”, retacea la diversificación e intensificación de las propuestas de enseñanza destinadas a quienes más lo necesitan

Focalizar para universalizar puede y debe ser un instrumento de las políticas públicas, en la medida en que las políticas diferenciadas busquen garantizar iguales derechos a todos los integrantes de una comunidad. En otras palabras, la focalización debe ser un instrumento para poder universalizar.

PNUD (2011)

Lo mismo puede suceder con los docentes. ¿Las políticas presuponen la existencia de docentes y directivos con características excepcionales en lo humano y en lo técnico o tienen en cuenta la diversidad de realidades en materia de formación, trayectoria, experiencia?

En cuanto a los programas focalizados o selectivos que se implementa, ¿se toman los suficientes recaudos para evitar la estigmatización de las personas e instituciones que acceden a los mismos? ¿La cobertura se corresponde con el tamaño de la necesidad de la población o se terminan propiciando que los excluidos compitan entre sí para acceder a programas que más que focalizados, son restringidos en recursos? Cabe señalar además que existe una cierta propensión, guiada por una visión estrecha de la evaluación centrada en diseños experimentales, a contar con grupos de control para dar cuenta del impacto de las políticas. Sin invalidar el método en sí, en los hechos se traduce frecuentemente en la exclusión concreta de un grupo poblacional que debiera ser beneficiario de la política, lo que transforma una cuestión técnica en un problema ético y político.

La educación es un derecho universal, y para hacer titulares de ese derecho a los que hoy están excluidos o en riesgo de exclusión es relevante pensar que se requieran en algunos casos de políticas selectivas sin las cuales la universalidad resultaría un enunciado. Por ejemplo, focalizar

ciertas políticas educativas en los jóvenes procedentes de los hogares más pobres, para que se incorporen a la educación en un nivel de mayor igualdad con otros jóvenes, es una política de focalización que permite universalizar la educación (PNUD, 2011:42). A la vez, todos aquellos que forman parte del grupo para el cual se diseñó esa política deben poder acceder a la misma, lo que la torna universal para ese grupo. Se puede considerar también como política selectiva a las políticas de acción afirmativa, que son medidas de carácter temporal para corregir o reparar situaciones sin lo cual un grupo social no alcanzaría igualdad efectiva; por ejemplo la población afrodescendiente, la población indígena.

### DETERMINANTE 3. PRESUPUESTO Y GASTO

El financiamiento es una condición necesaria para garantizar una oferta educativa de la amplitud y calidad necesaria para una inclusión plena. Es conocido que una enorme proporción de los recursos disponibles se concentra en las remuneraciones del personal docente para atender a la cobertura presente. Los desafíos de ampliar la cobertura, incluyendo edificios, materiales, nuevos cargos docentes y de mejorar distintos aspectos del servicio con la extensión y calidad necesaria para proteger el derecho a la educación, interpelan tanto los procedimientos de asignación de recursos, como de ejecución efectiva y eficaz. Muchos países de la región integran su presupuesto educativo con distintas fuentes de recursos, incluso de donaciones externas. De todos modos es indispensable tener presente que esta condición es necesaria pero no suficiente para alcanzar la calidad: hay varios países que han aumentado la inversión, pero aún no han mejorado fuertemente sus resultados tanto de inclusión como de aprendizajes.

Además de contar con el financiamiento, es importante que la ejecución de esos recursos sea equitativa, fluida y oportuna. Al analizar la inversión económica en educación se deben ponderar los siguientes elementos:

- Magnitud, fuentes y adecuación del presupuesto para garantizar la obligatoriedad, gratuidad y la inclusión total.
- Criterios de asignación sustantiva (entre niveles educativos) y territorial tendientes a generar condiciones de equidad.
- Funcionalidad asignada a los recursos asignados en el presupuesto: inversión, gastos salariales, proyectos de provisión de materiales y recursos didácticos, entre otros.

- Alineación de recursos nacionales, subnacionales e internacionales para la superación de la exclusión y priorización de recursos para la atención de NNA con más necesidades.
- Oportunidad y ritmo de ejecución de recursos desde nivel central y descentralizado.
- Control y seguimiento de la ejecución transparente y efectiva del gasto previsto para las escuelas.

En la región hay varios países sobre los que hay indicios de una oferta deficitaria de servicios educativos de nivel secundario y de la modalidad de educación de jóvenes y adultos. Esto se agrava en la ruralidad y en territorios con población indígena. La expansión de esta oferta requiere de inversión adicional. Es importante analizar qué definiciones presupuestarias se han tomado para ese incremento, y qué sendero temporal se ha considerado.

#### DETERMINANTE 4. GESTIÓN Y COORDINACIÓN

La buena gestión y coordinación integral del sistema educativo supone organismos con competencias claras, que cuentan con procedimientos estables y consolidados para ejecutar las políticas, controlar los recursos, apoyar y atender las situaciones emergentes de la implementación, y para articular eficazmente con otros organismos. Cada país distribuye estas responsabilidades en organismos centrales, subnacionales, locales e incluso a nivel escolar. Algunos de los temas clave a considerar en la comprensión de este Determinante son:

- El apoyo y control de la efectiva asignación y disponibilidad de recursos (humanos, materiales, financieros) en las escuelas.
- El desarrollo de las capacidades técnicas de los equipos de apoyo a las escuelas (supervisores, capacitadores, asistentes técnicos, asistentes sociales, psicólogos).
- La captura, procesamiento y accesibilidad de información relevante para analizar situaciones y monitorear procesos.
- La existencia de esquemas efectivos de cooperación intersectorial a nivel territorial, para resolver situaciones específicas de exclusión.
- La vigencia de mecanismos de rendición de cuentas a la par de dispositivos de apoyo oportuno

- El impulso a procesos de participación comunitaria.
- La existencia de información de acceso público que permita el seguimiento ciudadano de los avances del plan integral de acción de gobierno orientado a garantizar la escolarización total, plena, sostenida y oportuna a los adolescentes y jóvenes de 15 a 20 años.

Un aspecto particular a atender es el de la concertación y coordinación intersectorial entre los ministerios de educación y los de desarrollo social, trabajo, economía, salud, entre otros. ¿Se plasman en el territorio los acuerdos y estrategias conjuntas delineados a nivel central y a su vez las necesidades y particulares de cada territorio y comunidad son considerados en el diseño de las intervenciones? Asimismo, el análisis no debe limitarse exclusivamente a los ámbitos estatales. Por ejemplo, en varios países de la región, los sindicatos son importantes generadores de ofertas de formación profesional, así como las empresas. ¿Hay mecanismos de concertación para articular este tipo de propuestas con programas educativos que permitan la titulación de los estudiantes?

## 2.2. OFERTA DEL SISTEMA EDUCATIVO

El dominio de la Oferta incluye dos determinantes: i) acceso a servicios cercanos, adecuados y pertinentes, que son conocidos por la ciudadanía.; ii) disponibilidad de equipamiento didáctico que facilite y permita los aprendizajes.

### DETERMINANTE 5. ACCESO A SERVICIOS PERTINENTES, CERCANOS, Y ADECUADOS E INFORMACIÓN A LA CIUDADANÍA

En este determinante se aborda la oferta de servicios educativos en todos los niveles de la educación para los adolescentes y jóvenes de 15 a 20 años considerando cinco facetas clave:

- *La pertinencia territorial del tipo de oferta educativa propuesta:* las facetas distintivas de cada territorio no suelen ser dimensiones consideradas en la programación educativa. ¿Existe dialogo entre los planificadores y los actores locales que permita que la programación de nuevos servicios educativos en la enseñanza general o la generación de modalidades alternativas que sean adecuados a las características, particularidades, identidades, potencialidades culturales, sociales, económicas y fortalezcan el capital social de cada comunidad? Esto es particularmente relevante para las poblaciones en el área rural e indígena. ¿Predomina en la educación rural una oferta de secundaria que sigue el modelo graduado urbano o existe un

modelo específico? ¿La contextualización de la oferta para poblaciones indígenas se limita a la introducción en el currículo de “contenidos típicos” o es una enseñanza bilingüe? ¿Se contemplan modelos de educación por alternancia?<sup>37</sup> ¿Existen modelos de tele-educación combinados con una educación presencial que atienda al contexto?

- *La pertinencia y adecuación de la oferta de educación secundaria en general:* ¿existe un proceso de acompañamiento a los estudiantes en la transición de la primaria a la secundaria? ¿La oferta existente hace hincapié en el aprendizaje de contenidos o se centra en el desarrollo de capacidades y sociales de los estudiantes? ¿La oferta disponible incorpora la perspectiva de ciclo? considerando que en general a la educación de jóvenes y adultos se accede recién a partir de los 18 años (en promedio en la región), ¿cuál es la oferta disponible para la franja de edad de 15-17 años que quiere reinsertarse, y que a su vez no es recibida en las escuelas de educación común? ¿Existen estrategias o programas para el reingreso que ofrezcan condiciones para que la nueva experiencia educativa de los que abandonaron no se constituya en la profecía de un nuevo fracaso? ¿Cuál es la escala y el impacto de estas ofertas? ¿Existen modalidades flexibles que se diferencien de la organización del tiempo escolar y que ofrezcan una propuesta curricular más relacionada con las situaciones de vida de los jóvenes que asisten a la educación de jóvenes y adultos? ¿Hay ofertas específicas para los adolescentes y jóvenes con discapacidad que no pueden ser integrados a la educación común y, a su vez, se ha previsto equipamiento, recursos específicos y docentes que puedan encarar prácticas inclusivas para priorizar su inserción en la oferta común? ¿Cuál es la oferta disponible para los adolescentes y jóvenes en contexto de encierro o privados de su libertad? ¿Existen mecanismos que faciliten la articulación y el pasaje de los estudiantes, desde las ofertas de formación profesional a algún tipo de oferta que les permita titular la secundaria que reconozca los espacios formativos transitados?

---

<sup>37</sup> La educación por alternancia es un modelo organizativo y pedagógico de la enseñanza rural que articula dos espacios formativos distribuidos alternativamente a lo largo del año escolar. El estudiante asiste durante un periodo a un centro educativo agrícola. Luego permanece el periodo siguiente en el medio social y laboral en el que se desenvuelve llevando adelante una formación práctica orientada en la que pone en juego las habilidades adquiridas en la escuela. Así alterna sucesivamente entre estos espacios formativos que cuentan con dispositivos particulares de articulación. Este modelo tiene una doble finalidad: garantizar la educación integral de los adolescentes y jóvenes que viven en zonas rurales, ofreciéndoles una formación profesional; y empoderar a las comunidades a las que pertenecen, fortaleciendo el desarrollo local. Guatemala, Perú, Brasil, Argentina, Francia, e Italia son algunos de los países en los que se desarrolla.

- *La distribución territorial de la oferta educativa formal:* dado que en muchos países de la región la oferta para esta franja de población es escasa, se precisa de un serio ejercicio de micro planificación para su ampliación. Se deben considerar variables como las características de los perfiles de exclusión, la accesibilidad, y el tipo de oferta existente en la actualidad. En lugares de difícil acceso o traslado ¿existen por ejemplo alternativas que incorporen a las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) como soporte de educación semi presencial?
  - *Las características físicas de los edificios:* se requieren ciertas condiciones mínimas para que un adolescente pueda estudiar. Por condiciones mínimas se hace referencia a la solidez del edificio escolar, su correcta iluminación, los niveles de protección de las inclemencias del clima, la cantidad de espacios físicos, el equipamiento mobiliario suficiente, el acceso a los servicios básicos (agua, electricidad, baños, comunicaciones), su funcionalidad en términos del modo en el que se adaptan a las necesidades pedagógicas, y asociado a ello la existencia de políticas de mantenimiento. Asimismo, y aunque no se trate de un aspecto físico, ¿cómo se aborda la convivencia institucional cuando coexisten en un mismo edificio diferentes escuelas o diferentes niveles educativos?
    - *La asignación correcta de personal docente, directivo y de apoyo con la formación requerida:* aquí interesa identificar problemas que derivan de: (a) la escasez de docentes; (b) la insuficiencia de docentes especializados en modalidades o disciplinas, que afecta la factibilidad de ampliar la oferta en ciertas áreas; (c) la falta de docentes hablantes de lenguas originarias; (d) los procedimientos organizacionales que posibilitan una alta rotación de docentes que comienzan sus carreras en zonas rurales o marginales y rápidamente dejan los cargos en cuanto consiguen una ubicación que les resulta de su preferencia; y (e) la formación docente. En el análisis, es importante prestar atención a los marcos normativos que rigen el acceso y la carrera docente, y las políticas de formación docente. También hay que considerar la disponibilidad y calificación de perfiles de apoyo, en especial en las ofertas que implican reinserción de estudiantes (perfiles tutoriales, profesionales de las ciencias de la salud, monitores comunitarios, entre otros).
    - *El funcionamiento cotidiano de los servicios escolares a lo largo de todo el ciclo lectivo:* es importante dimensionar el tiempo efectivo de clases, generalmente
-

menor que el tiempo de enseñanza oficial, y analizar los factores que inciden en esta brecha. Para ello es necesario dimensionar (i) la cantidad de días reales de clases; (ii) la duración real de la jornada, y (iii) la cantidad de horas de clase que se destinan a otras actividades que no se vinculan con la enseñanza. En el caso de puesta en marcha de esquemas semipresenciales o en línea para los niveles educativos donde fuera adecuado, ¿se verifica la disponibilidad y el acceso a los recursos tecnológicos y de apoyo por parte de los estudiantes?

- *Información clara a la ciudadanía:* aquí resulta relevante analizar en qué medida y de qué modo se brinda información a la ciudadanía acerca de la oferta a la que pueden acceder, las reglas de juego en materia de fechas de inscripción y requisitos, calendarios y horarios escolares, materiales y apoyos que brinda el estado para facilitar la escolarización, entre otras cuestiones.

#### DETERMINANTE 6. DISPONIBILIDAD DE MATERIALES DE APRENDIZAJE

Para la tarea de enseñar y aprender es importante contar con materiales pertinentes y relevantes para los aprendizajes clave, en el momento oportuno y sin costos para quienes lo necesiten, y que los docentes accedan a herramientas y materiales que permitan apoyar la tarea de enseñar. Hay materiales que pueden ser previstos para su entrega a los estudiantes y otros que son adecuados para equipar las aulas y las escuelas. Es necesario analizar qué rol asume el estado para su provisión en la población de menor nivel de recursos económicos.

En el caso de la educación secundaria, que suele tener diversas orientaciones, se requiere además materiales e insumos más específicos ligados a las diferentes orientaciones: por ejemplo el funcionamiento de una escuela agro técnica es impensable sin el acceso a animales, pasturas, cultivos, semillas, etc. Por ello, en este nivel educativo, la provisión de equipamiento e insumos especializados debe también considerarse. En las ofertas destinadas al ingreso de estudiantes, o en aquellos casos donde arrancan desde la primaria, ¿hay materiales adaptados a una franja de población en tránsito a la adultez?

Una mención específica es necesaria respecto del equipamiento informático y multimedial. En las últimas décadas los países de la región han invertido mucho en equipamiento didáctico de este tipo. Sin embargo, el uso pedagógico de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC)

sigue siendo en muchos casos un desafío que supone políticas específicas relacionadas con los docentes, por un lado, pero también políticas ágiles de mantenimiento y reposición de equipos.

### 2.3. DEMANDA DE EDUCACIÓN

#### DETERMINANTE 7. ACCESO FINANCIERO

Garantizar que todos puedan asistir regularmente a la escuela supone explorar qué incentivos y políticas pueden servir para contrarrestar dos cuestiones que dificultan la escolarización de los adolescentes y jóvenes provenientes de familias de muy bajos ingresos:

- la insuficiencia de ingresos para la subsistencia
- la dificultad para afrontar los costos directos de la escolarización.

Cuando los ingresos personales o familiares son escasos, existe una tensión entre asistir o no asistir a la escuela. La tensión tiene tres focos principales: (i) costos directos asociados a la escolarización; (ii) ingresos que el estudiante o el grupo familiar deja de percibir si el adolescente o joven estudia en vez de trabajar; y (iii) costo del cuidado de sus niños en el caso de madres o padres adolescentes. Allí reside la tensión en torno al costo de oportunidad de la escolarización. Además, en las decisiones que los hogares y los estudiantes de 15 a 20 años toman respecto del costo de oportunidad de la escolarización impacta fuertemente la percepción respecto de la calidad de la oferta educativa, los prejuicios de las propias instituciones educativas respecto de determinados grupos de población y normas sociales arraigadas que operan en contra del derecho a la educación. Esto termina confluyendo en la construcción de una autoimagen negativa del estudiante y la naturalización de que no cuenta con las habilidades para poder estudiar.

Uno de los costos directos más relevantes es el de los traslados a la escuela; este costo está en directa relación con la oferta educativa existente y su localización (Determinante 6). Otro de los costos directos asociados a la escolarización es el de los insumos tales como materiales y elementos didácticos; estos recursos son un soporte clave para el aprendizaje y el rol del estado en su provisión en la población de menor nivel de recursos económicos ya fue señalado en el análisis del Determinante 5.

Interesa analizar aquí lo que sucede con ciertas exigencias que se imponen en las escuelas: materiales costosos, profusión de fotocopias, vestimentas particulares, y por sobre todo, los costos de matriculación y otros costos asociados. Adicionalmente, muchos países en la región

siguen teniendo costumbres de solicitar uniformes escolares que pueden tener un costo importante.

La educación pública obligatoria debe ser gratuita; sin embargo en varios países de la región se cobra matrícula, gastos de inscripción, cooperadoras, seguros, derechos de examen, fondos para materiales didácticos o para reparaciones, por única vez o en forma mensual. El aporte a las cooperadoras es de carácter voluntario pero en muchas escuela este aporta se transforma en condicionante para la matriculación o la obtención de los boletines de calificación. Esto puede profundizarse en aquellos países en los cuales la educación secundaria no forma parte del tramo obligatorio de educación. Por ello es necesario recorrer diversas situaciones, que pueden combinarse en distinta manera, y que plantean un interrogante respecto de qué modo el estado da respuesta. Esta puede ser a través de programas de transferencias condicionadas de ingreso para los estudiantes o fondos escolares con destinos específicos, para atender la situación de:

- Los *adolescentes y jóvenes que viven en hogares que tienen extremas restricciones de ingresos* y que no alcanzan a cubrir sus necesidades alimentarias y en particular, pero no exclusivamente, los adolescentes y jóvenes de comunidades rurales
  - Las *madres adolescentes y jóvenes* que no cuentan con facilidades o ingresos para el cuidado de sus niños mientras asisten a la escuela.
  - Los *adolescentes y jóvenes que trabajan* o que se encuentran ante la imposibilidad de afrontar el costo de oportunidad de ir a la escuela.
  - Los *adolescentes y jóvenes que sólo tienen acceso a escuelas alejadas* con el consiguiente incremento de costos de traslado, alimentación y/o alojamiento.
  - Los *adolescentes y jóvenes que \ no pueden afrontar ellos mismos o sus familias los costos de materiales y recursos solicitados por la escuela.*
  - Los *adolescentes y jóvenes que van a escuelas estatales que cobran aranceles* de distinto tipo.

Son frecuentes los argumentos que explican la decisión de abandono de la escolaridad que toman los adolescentes y jóvenes para ingresar al mundo del trabajo como el fruto de una equivocada evaluación de los beneficios futuros de completar la escolarización, en términos de empleo e ingresos.

Es importante profundizar en el conocimiento de estos procesos de decisión de los adolescentes y jóvenes—solos o

influenciados por su entorno—, con herramientas metodológicas que permitan identificar y discriminar el peso de los varios factores que pueden influirlos.

Factores tales como sus necesidades económicas actuales, sus posibilidades actuales de ingresos y empleo, la perspectiva futura de mejorar esa inserción contando con un título, el capital social con el que cuentan para insertarse en empleos donde esos títulos se reconozcan, y en particular, las experiencias escolares más o menos significativas por las que han transitado son claves de indagación.

En el caso del **grupo D**, los adolescentes y jóvenes de 15 a 20 años no están insertos en instituciones de educación común o de alguna modalidad alternativa que ofrece terminalidad pero asisten regularmente a espacios educativos que amplían sus oportunidades de inserción en la sociedad y en el mundo del trabajo. El estudio de este grupo representa un desafío. ¿Por qué

#### Detrás del abandono escolar

Las razones que se esconden detrás del abandono estudiantil en la secundaria son múltiples. Algunos autores han buscado caracterizar cuales son los factores de mayor incidencia, proponiendo una tipología de los mismos. Jordan et.al. (1994) distinguen dos tipos de efectos que operan para el abandono, y que se asocian a las opciones que uno tiene al encontrar una puerta.

- **Efecto Tire (pull out):** factores externos a la escuela tales como necesidades económicas, situaciones familiares, cambios en el estado civil del estudiante, maternidad o paternidad, influencia del grupo de pares, inserción en el mercado laboral influyen para que el estudiante se retire de la escuela. Estas situaciones ejercen una fuerza centrípeta que atrae al estudiante fuera del mundo escolar.
- **Efecto Empuje (push out):** factores atribuibles a la propia escuela construyen el camino del abandono, especialmente aquellos relacionados con el régimen de asistencia a clases y el régimen de convivencia o disciplina escolar. La escuela empuja hacia afuera rápidamente a aquellos estudiantes que entran en conflicto con estas normas. Al contrario que en el caso anterior, aquí asistimos a una fuerza o movimiento centrífugo donde la escuela es la que repele al estudiante.

Doll et.al. (2013) trae a escena una tercera categoría propuesta originalmente por Watt y Roessingh (1994):

- **Efecto Caída:** aquí también influyen factores internos a la escuela, pero a diferencia del efecto Empuje, se trata de factores directamente relacionados con la enseñanza. El camino del abandono se construye gradualmente a partir de no poder seguir el ritmo de la clase, sentirse frustrado por no comprender, obtener bajos resultados en las evaluaciones, y consecuentemente repetir de año. Y es producto fundamentalmente de la ausencia de una propuesta escolar y de aula que contemple los diferentes ritmos de aprendizaje, las diversas características e historias de los sujetos. La desafiliación del estudiante es el resultado de un sistema educativo que no fue diseñado para la diversidad.

eligen esta oferta los estudiantes aun cuando no les va a permitir contar con un título? ¿Pesan en esta decisión factores negativos asociados a la oferta común del sistema más que la perspectiva de una inserción laboral?

## DETERMINANTE 8. PRÁCTICAS SOCIALES Y CULTURALES

Este Determinante alude a creencias o prácticas individuales que son comúnmente compartidas pero que no son condicionadas por una norma social ejercida mediante presión. Es el caso de decisiones restrictivas sobre la escolarización que pudieran estar determinadas por pautas culturales, bajas expectativas en sus capacidades, recelos por las diferencias culturales con las escuelas, baja autoestima influida por los prejuicios sociales y escolares. Son situaciones en las que la **oferta es accesible en términos de cercanía, gratuidad y funcionamiento regular de las escuelas**, pero de todos modos i) los estudiantes no son matriculados o se lo hace tardíamente; y/o ii) abandonan el sistema educativo sin concluir sus estudios.

Algunas familias que no apoyan a sus hijos a mantenerse en la escuela, y estudiantes que deciden interrumpir sus estudios lo hacen debido a la edad *“porque consideran que ya están grandes”*. En el contexto de algunos países, esta reacción es esperable, especialmente en los casos en los que ha aumentado recientemente la cantidad de años de escolaridad obligatoria. Por lo tanto, al ser un proceso transicional, esta actitud no debería considerarse una situación cristalizada y permanente, sino una posible reacción que puede ser modificada con políticas sostenidas.

Pero esta percepción puede ser reforzada por el propio sistema educativo. En algunos países de la región las escuelas no garantizan una experiencia escolar protegida y equitativa para todos, especialmente para los adolescentes y jóvenes provenientes de familias pobres. Entonces el problema no radica tanto en el desapego o baja valoración de los jóvenes y las familias respecto de la educación sino en ciertas prácticas y realidades *“expulsivas”* de la propia escuela y sus docentes (Determinante 10) frente a las cuales reacciona defensivamente. De hecho, no todos abandonan la educación definitivamente sino que optan por otro tipo de propuestas (**Grupo B2 o Grupo D**) que se adaptan más a sus expectativas. Esto implica la necesidad de revertir representaciones sociales muy extendidas en el sistema educativo en torno a la irreversibilidad del abandono.

## DETERMINANTE 9. REGULARIDAD Y CONTINUIDAD EN LA ASISTENCIA A LOS SERVICIOS EDUCATIVOS

El análisis de este determinante supone primero haber indagado si existen restricciones producto de cuestiones relativas al costo de oportunidad (Determinante 7) que afecten la escolarización de los adolescentes y jóvenes de 15 a 20 años, su permanencia y su egreso en tiempo y forma. Se trata de explorar qué otras cuestiones inherentes al propio sistema educativo pueden estar operando. En este caso hay una oferta existente pero sin embargo los adolescentes y jóvenes tienen una asistencia discontinua o incluso se registra abandono temporal durante el año, y hay diversas formas de desapego con la escolarización formal, e incluso con ofertas alternativas no formales. Las oportunidades educativas accesibles no son plenamente aprovechadas.

Ante este tipo de barreras hay que equilibrar dos enfoques: el que enfatiza las decisiones de los individuos y de las familias en términos de apego o esfuerzo por la escolaridad; y otro que enfatiza las responsabilidades de organizar una oferta educativa adecuada y pertinente, en la que los estudiantes –especialmente los que pertenecen a minorías, o que arrastran fracasos, o pobres– puedan permanecer y progresar. Por ejemplo, una asistencia irregular puede ser ponderada desde el compromiso familiar con la educación, o desde la rigidez del sistema para aceptar las situaciones de los estudiantes que trabajan o que participan en actividades rurales estacionales.

Aquí el análisis debe centrarse en las representaciones y percepciones de las familias y los adolescentes y jóvenes respecto de la vida escolar. Se debe prestar especial atención al modo en el que vivencian la experiencia aquellos en riesgo de abandonar los estudios (**Grupo B1 y Grupo C**), y las percepciones y representaciones acerca de la educación y la escuela de aquellos que hoy no se encuentran en el sistema educativo (**Grupo A**) o asisten a propuestas formativas alternativas con y sin titulación (**Grupo B2 y Grupo D**). Las prácticas pedagógicas, el clima vincular de la escuela, la existencia de procesos de segregación, las condiciones edilicias y de acceso son algunos de los aspectos sobre los que recoger la opinión y experiencia de tránsito por el sistema educativo de adolescentes y jóvenes. Resultan un aporte para este estudio las encuestas y estudios de juventud que se realizan en varios países de la región, que a la vez que incluyen aspectos ligados a la educación suelen ofrecer información valiosa respecto de las expectativas y representaciones de los jóvenes acerca de su propio futuro.

Desde esta perspectiva, lo que podría percibirse como una escasa valoración de la educación podría ser en realidad una respuesta defensiva ante el fracaso considerado como inevitable. Incluso, en el caso de los que ya transitaron 9 años de sistema educativo y

abandonaron (**Grupo A2**) hablar de baja valoración de la educación resulta desacertado. Lo mismo puede decirse de aquellos que optan por otro tipo de propuestas (**Grupo D**) o de aquellos que aún se encuentran transitando la primaria (Dimensión 4 en el grupo C). Indagar en torno a las expectativas que tienen los propios jóvenes y adolescentes respecto de la educación para su futuro, y como se conectan o desconectan estas expectativas con la experiencia escolar vivida resulta un aporte valioso para entender las razones de la deserción o la salida de la educación común hacia otro tipo de ofertas educativas.

En numerosas investigaciones, suelen primar las percepciones de los docentes sobre los alumnos y sus familias, y éstas se analizan sin tomar en cuenta la vinculación o tensión entre las distintas representaciones sociales de la escuela y las familias. Particular recaudo debe tomarse respecto de:

- *los prejuicios o representaciones sociales que existen sobre las capacidades cognitivas de los estudiantes.* Estos operan especialmente para aquellos provenientes de sectores empobrecidos, inmigrantes, indígenas, y cualquier otro que no responda al modelo de alumno “ideal” que esperan recibir las escuelas y para las que se han formado los profesores. Este modelo termina siendo asumido por los propios alumnos impactando negativamente en su auto estima. En el mismo sentido, para el caso de los adolescentes y jóvenes con Discapacidad con o sin Necesidades Educativas Especiales sigue prevaleciendo un modelo médico en el que éstos deben adaptarse al sistema educativo; en lugar de un modelo social, en el que la escuela se adapte al adolescente o joven que tiene una necesidad educativa especial.

- *ciertas representaciones que desvinculan la continuidad de los estudiantes dentro del sistema de las oportunidades efectivas de aprendizaje de las que participan.* En numerosos estudios que aplican herramientas econométricas, con fuerte peso en el sistema educativo, el abandono se concibe como una decisión tomada por el estudiante con racionalidad plena, en función de los costos de oportunidad. Se ignora que pueden ser producto de experiencias acumuladas de fracaso de frustración al no aprender, que repercuten en una baja autoestima.

#### El 1er año de cada ciclo como clave de trayectoria

La transición entre niveles y entre ciclos representa un importante cuello de botella para las trayectorias educativas. Curran Neild (2009), analizando el caso de Estados Unidos sostiene que en el 1er año de la secundaria superior (año 9) es clave en la posibilidad de completar la trayectoria escolar. Pone en juego el concepto de estar “fuera de pista”: los estudiantes “fuera de pista” (off track) son aquellos que al finalizar el 1er año repiten, o logran avanzar al año siguiente, pero adeudando materias, lo que los sitúa en nuestra palabras en riesgo educativo. Entre las razones que influyen en la posibilidad de quedar fuera de pista, Curran Neild registra 4 grupos de explicaciones propuestas por la academia, docencia y las políticas públicas. Como en el caso latinoamericano, la mayor ruptura se produce entre la primaria y la secundaria básica, muchas de estas observaciones pueden aplicarse también al 1er año de la secundaria básica. Cómo se observa a continuación, las explicaciones centradas en la responsabilidad de la escuela y del sistema educativo son las que tienen mayor alcance explicativo del abandono escolar. Proteger especialmente a los estudiantes en el inicio de cada ciclo educativo implementando políticas que aborden de modo integral este momento clave resulta fundamental.

- Cambio en el curso de la vida: el 9º año escolar es el inicio de un nuevo nivel educativo, pero también una nueva etapa en el curso de la vida de los estudiantes, marcada por un mayor nivel de autonomía, un creciente peso de la opinión e influencia de los pares, la asunción de mayores riesgos, entre otros rasgos. Este tipo de situaciones, señala la autora, no alcanzan para explicar en un todo la dificultad que encuentran los alumnos en este primer año. Pero desde la perspectiva de este documento se considera que deben ser tenidas en cuenta y conllevan la puesta en marcha de políticas públicas que van más allá del sistema educativo: políticas integrales de juventud.
- Transición a una nueva escuela: en Estados Unidos, como sucede en varios países de la región, el ingreso a la secundaria superior implica cambiar de establecimiento, de grupo de pares y enfrentarse a nuevos planteles docentes. Los estudiantes deben adaptarse a un nuevo entorno, a nuevas relaciones, nuevas reglas y nuevas rutinas. La autora no encuentra evidencia conclusiva respecto de que esto sea un factor asociado al quedar fuera de pista; incluso señala que frente a experiencias negativas anteriores, la oportunidad de un nuevo comienzo en otra escuela puede resultar beneficioso. No obstante, desde la perspectiva de este documento se considera que es un factor a atender en tanto cambio movilizante; y que obliga a tener mejores políticas de articulación entre la primaria y la secundaria. Esta transición implica un cambio importante de organización escolar y régimen académico, y tiene un impacto importante en los estudiantes, que requieren de mayor protección y asistencia.
- Inadecuada preparación para el nuevo nivel: la ausencia de oportunidades efectivas de aprendizaje tiene un alto impacto y repercute en las posibilidades de lograr una escolarización total, oportuna y plena, de mantenerse “en la pista”. La autora, a partir de estudios de seguimiento de cohortes encuentra que aquellos que ingresan al 9º año con desempeños académicos débiles se encuentran en alto riesgo de abandonar la escuela. En particular, bajos niveles de lecto-comprensión y matemática en los años anteriores resultan fuerte predictores de dificultades académicas en el grado 9, que se expresan en bajos resultados en pruebas estandarizadas.
- Organización y clima escolar: las características organizativas de cada escuela tienen un impacto relevante. La autora encuentra, a partir del análisis de estudios longitudinales, que los estudiantes que asisten a escuelas organizadas de un modo más comunitario, donde hay responsabilidades y toma de decisión compartida por todo el equipo institucional, compromiso con el logro de los objetivos consensuados y un particular cuidado en las relaciones interpersonales entre docentes y alumnos logran mejores aprendizajes que sus pares, aquellos que asisten a escuelas más “burocráticamente” organizadas. Asimismo, un estudio reseñado por la autora, basado en el análisis comparado de resultados de aprendizaje y el reporte de los estudiantes sobre el clima escolar aporta evidencia de la asociación entre el nivel de confianza en la relación docente-alumno y el rendimiento escolar.

## 2.4. CALIDAD

### DETERMINANTE 10. CALIDAD DE LA EXPERIENCIA ESCOLAR

Hablar de calidad de la educación implica poner en juego en conjunto cinco aspectos constitutivos e interrelacionados: equidad, relevancia, pertinencia, eficacia y eficiencia. Desde la perspectiva de la educación como derecho humano, la ausencia de alguna de estas dimensiones impide hablar de una educación de calidad (OREALC -UNESCO, 2007). La cuestión de la eficiencia es objeto del Determinante 3 (Presupuesto y Gasto).

Aquí el análisis se centra en el análisis de los factores que se visibilizan y permiten en la escuela que todos los estudiantes tengan oportunidades de aprendizajes duraderos y significativos, con evaluaciones acordes a lo enseñado, dentro de climas vinculares positivos, con normas claras de organización. Un aprendizaje que permita un despliegue pleno de las potencialidades de los estudiantes es la meta de la educación entendida como derecho. Se aprende en la medida en que se participa en forma sostenida de una propuesta pedagógica adecuada, potente, relevante, significativa y pertinente. En el análisis es importante considerar:

- *el currículo real y las competencias de enseñanza de los docentes:* El currículo formal está estructurado según los mapas de conocimiento de las disciplinas académicas. El currículo real, en cambio, se ordena en función de las capacidades de enseñanza disponibles en los docentes. Si los docentes emplean metodologías de enseñanza poco efectivas, la calidad de la selección de contenidos que se pueda haber alcanzado en los documentos curriculares se desdibuja. Se evidencia una falta de diversificación del aprendizaje frente a un diseño universal para todos los adolescentes y jóvenes. Para enfrentar la tarea de enseñanza en grupos diversos, se precisa un saber técnico por parte de los docentes que les permita conducir actividades grupales dando a cada uno de sus alumnos oportunidades de crecimiento. Asumir que existe un desacople entre el currículo formal y el real abre un amplio campo de acción para apoyar a las escuelas y al aprendizaje de los estudiantes y para pensar qué tipo de apoyo requieren los docentes.
- *la forma en la que la evaluación se aplica y utiliza para realimentar la propuesta pedagógica y para calificar:* los procedimientos para la evaluación periódica y los criterios de promoción determinan comportamientos estructurales y puntos críticos de generación de riesgo escolar. Estos se cristalizan como obstáculos que impiden el flujo de los itinerarios

escolares de los estudiantes. La distribución del indicador de promoción escolar pone en evidencia este comportamiento estructural: el primer año de cada nivel y de cada ciclo, tanto en la escuela primaria como en la secundaria, resultan críticos para los alumnos en términos de alcanzar el desempeño requerido para la aprobación. En la educación secundaria, la no promoción genera un efecto aún más negativo, que es el abandono sin reinserción y por tanto la desescolarización. Se debe prestar particular atención a las características de los exámenes obligatorios que, al final de la secundaria, algunos países de la región implementan como requisito para obtener el título secundario, y las posibilidades que tienen los estudiantes de rendirlos sin recurrir a costosos entrenamientos adicionales. Además, el tipo de examen habitual en las escuelas de la región apela a desempeños enciclopédicos, memorísticos y que requiere frecuentemente de una preparación adicional al tiempo de clase; ésta solo se puede obtener a partir de un entorno familiar con cierto nivel académico o con el pago a profesores que entrenen a los estudiantes.

- *las modalidades de organización de los grupos clase:* asignar a los estudiantes a grupos a partir de etiquetarlos de acuerdo a sus habilidades puede ser una decisión crucial que determine el futuro itinerario escolar. En el rendimiento escolar de los estudiantes influyen las expectativas propias y ajenas respecto a su desempeño y sus posibilidades. Y esto es particularmente relevante en contextos sociales desfavorecidos y con riesgo de fracaso. Allí suele observarse que la escuela practica una configuración segregada de los grupo clase que tiene efectos negativos en la autoestima de los estudiantes que fueron asignados al grupo “de los lentos”, “los repetidores” etc.

- *las características del clima escolar en el aula y en la escuela:* el clima escolar es una trama en la que operan distintos factores: aspectos institucionales, aspectos académicos, aspectos emocionales y socioafectivos, y aspectos vinculares. El clima escolar no sólo es determinante en los logros escolares de los estudiantes, sino que moldea aspectos subjetivos en cada uno de los integrantes de una escuela, de repercusión integral en la personalidad presente y futura. Esto repercute en la vinculación, el sentimiento de pertenencia a la institución, el respeto por las normas, el compromiso y la motivación de estudiantes y docentes.

- Un aspecto al que prestarle atención es el *clima de violencia periescolar*. Existe un cierto nivel de consenso respecto de que constituye un factor cultural que dificulta la escolaridad. En algunas zonas la violencia ha afectado dramáticamente el clima social. Las maras o pandillas, la delincuencia asociada al narcotráfico, los espacios rurales no plenamente gobernados por la ley y el Estado, o episodios cotidianos de violencia en zonas aledañas a las escuelas, hacen que miles de jóvenes y adolescentes sufran peligros para su seguridad, que se traducen en alto ausentismo y abandono.

- *La existencia y características de los espacios educativos con propuestas de reingreso o reinserción y con espacios flexibles para aquellos que lo requieren:* promover la reinserción de alumnos en la

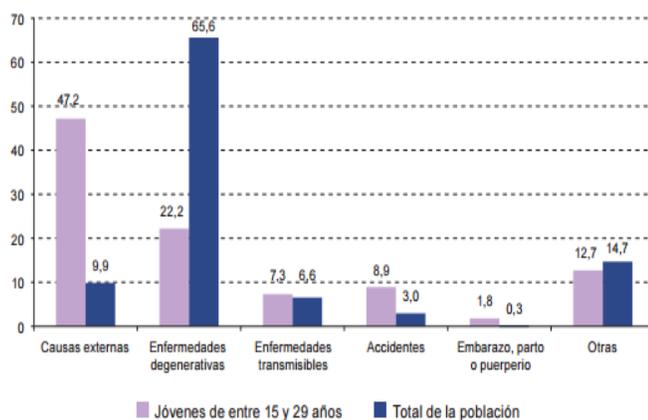
escolaridad obligatoria significa incorporar dispositivos que garanticen los saberes necesarios, que sean flexibles en su estructura, pero que reúnan el prestigio simbólico de “ir a la escuela”. Asimismo, la existencia de esquemas flexibles facilita la asistencia de los adolescentes y jóvenes que son a la vez estudiantes y trabajadores.

### Exposición a la violencia

“La exposición a distintas formas de violencia también constituye un riesgo para la adolescencia y la juventud latinoamericana. América Latina es la región del mundo con mayor proporción de homicidios de niños y adolescentes (...) la tasa de homicidios en esta población en el año 2012 era de 12 por cada 100.000 habitantes, en tanto que el promedio mundial es de solo 4 por cada 100.000 habitantes (...) la prevalencia de muertes por causas externas es más elevada entre adolescentes y jóvenes que en otros grupos etarios (...) las muertes por causas externas —homicidios, accidentes de tránsito, suicidios y otras lesiones— representan casi la mitad del conjunto de muertes en la población de 15 a 29 años, mientras que en el total de la población la proporción es de solo un 9,9% (ver gráfico adjunto)

La victimización y la violencia juvenil, así como el microtráfico de drogas y los consumos más problemáticos tienden a asociarse a la segregación urbana y se concentran en bolsones de exclusión, donde muchas veces operan la ilegalidad o formas de paralegalidad que hacen a los jóvenes y adolescentes más vulnerables a la violencia y al crimen, así como más propensos a incurrir en delitos o acciones violentas. En este sentido, la segregación urbana es un factor clave y una marca distintiva de América Latina en relación con los problemas de vulnerabilidad de jóvenes y adolescentes” (Cecchini et.al., 2015:134-135).

América Latina y el Caribe: distribución de las causas de defunción en el total de la población y en los jóvenes de entre 15 y 29 años, 2010 (En porcentajes)



Fuente: Cecchini et.al. (2015) Gráfico IV.4

Una mención particular debe realizarse respecto de las evaluaciones externas de aprendizajes. Estas aportan información valiosa, que debe ser analizada junto con el análisis de las prácticas de enseñanza. Esto evita el riesgo de atribuir exclusivamente a los estudiantes el nivel de logro que pueden alcanzar en este tipo de evaluaciones. Asimismo, es importante considerar que muchas evaluaciones tienen desarrollos técnicos complejos y de alta calidad, pero que no se corresponden con las prácticas reales de enseñanza en la que los estudiantes participan. Los estudiantes pueden dar evidencia de lo aprendido en evaluaciones externas en el caso de que las evaluaciones sean concordantes con las propuestas de enseñanza en las que participaron.

## 2.5. IMPACTO DE LAS BARRERAS

Anteriormente se ha señalado que hay barreras que tienen mayor o menor relevancia en la configuración de las situaciones de exclusión de cada grupo o sub-grupo. Pero además hay barreras de orden más sistémico. Estas no afectan a un grupo particular sino que condicionan el funcionamiento de un sistema educativo orientado a garantizar las mejores condiciones para la escolarización y aprendizaje de todos los adolescentes y jóvenes. En el siguiente cuadro resumen, se han buscado listar las principales barreras asociadas a cada Determinante así como distinguir cuando éstas afectan a un grupo en particular o cuando son barreras que tienen un carácter global. Se recuerda que puede haber otras barreras que operen según la situación de cada país.

|   |   |
|---|---|
| <b>Grupo A - Adolescentes y jóvenes de 15 a 20 años excluidos de la escuela</b>   |   |
| <b>Subgrupo A1:</b> fuera de la escuela (no transitaron o concluyeron la primaria o la secundaria básica).              | <b>Subgrupo A2:</b> en condiciones de asistir a la secundaria superior pero abandonaron en la transición hacia; durante; o finalizaron sin acreditarla. |
| <b>Grupo B – Adolescentes y jóvenes de 15 a 20 años en la educación secundaria superior pero en riesgo de exclusión</b> |   |
| <b>Subgrupo B1:</b> asisten con rezago. <i>En riesgo por haber acumulado fracasos o situaciones de riesgo.</i>          | <b>Subgrupo B2:</b> asisten a modalidades alternativas. <i>En riesgo por haber abandonado previamente la educación regular o común</i>                  |
| Grupo C- Demanda potencial futura en riesgo de exclusión  |   |
| Grupo D - Adolescentes y jóvenes de 15 a 20 años en la educación no formal  |   |

| Dominios   | Determinantes   | Barreras involucradas   | ¿Tienen carácter global o afectan a un grupo en particular? |
|--|---|---|---|
| <b>AMBIENTE PROPICIO</b>   | NORMAS SOCIALES   | Normas sociales que determinen alguna forma de prejuicio con respecto a las capacidades y derechos de los adolescentes y jóvenes para continuar su escolarización hasta completar la secundaria | Grupo A y Grupo D   |
|  |   | Ausencia de estrategias de comunicación efectivas que instalen la importancia de la educación, que la instituyan como derecho, y visibilicen los costos del fracaso y la exclusión.             | Global  |
|  | LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS                                   | No obligatoriedad de toda o parte de la secundaria en normas fundamentales  | Grupo A – Grupo D   |
|  |   | Debilidades de reglamentación que aumentan riesgos de exclusión (normas relativas a inscripción/acceso; asistencia a clases; calificación, evaluación y promoción; convivencia escolar)         | Global  |
|  |   | Normas escolares ajenas y no trabajadas con los estudiantes   | Global  |
|  |   | Currículos formales profusos, saturados y fragmentados, centrados en contenidos conceptuales y con escasa orientación a la enseñanza de habilidades no cognitivas o socioemocionales            | Global  |
|  |   | Ausencia de políticas de juventud integradas  | Global  |
|  | PRESUPUESTO Y GASTO                                       | Restricción presupuestaria para atender las condiciones generales del sistema   | Global  |
|  |   | Criterios de asignación inequitativos   | Global  |
|  |   | Problemas en la oportunidad y ritmo de la ejecución presupuestaria  | Global  |
|  |   | Sobrecostos del fracaso escolar   | Grupo B – Grupo C   |
|  |   | Inadecuado diagnóstico y monitoreo de los procesos de exclusión   | Global  |
|  | GESTIÓN Y COORDINACIÓN                                    | Insatisfactoria relevancia y eficacia del apoyo a las escuelas con mayores desafíos   | Global  |
|  |   | Inexistencia de esquemas efectivos de cooperación intersectorial a nivel territorial, para resolver situaciones específicas de exclusión  | Global  |
|  |   | Debilidad o ausencia de mecanismos de control de la ejecución y de rendición de cuentas   | Global  |
|  |   | Debilidad o ausencia de mecanismos de consulta a la comunidad y a los jóvenes   | Global  |
| Brechas de oferta escolar en determinados niveles y localizaciones |   | Global  |   |
| <b>OFERTA DEL SISTEMA EDUCATIVO</b>                                | ACCESO A SERVICIOS Y PERTINENTES, CERCANOS, Y ADECUADOS E | Inadecuación de la propuesta de la educación secundaria (matriz institucional selectiva)  | Global  |
|  |   | Educación rural desvalorizada en su identidad   | Adolescentes y jóvenes de la                                |

|   |   |  |  |
|---|---|--|--|
|   | INFORMACIÓN A LA CIUDADANÍA                       | ruralidad  |  |
|   |   | Oferta escolar empobrecida y confusa para la población indígena o buenas experiencias que no pueden alcanzar la escala necesaria                       | Adolescentes y jóvenes de grupos indígenas   |
|   |   | Dificultad para atender la población con discapacidad en forma oportuna y profesional  | Adolescentes y jóvenes con discapacidad  |
|   |   | Baja cobertura y eficacia de las propuestas para reinsertar estudiantes que abandonaron  | Grupo A  |
|   |   | Ausencia de oferta para jóvenes en contexto de encierro  | Adolescentes y jóvenes judicializados  |
|   |   | Políticas de formación docente desvinculadas de la realidad escolar y que no preparan para la inclusión  | Global   |
|   |   | Falta o deterioro de edificios escolares   | Global   |
|   |   | Falta de personal docente, directivo o de apoyo  | Global   |
|   |   | Equipos docentes débiles o sin consolidar  | Global   |
|   |   | Escasa información a la ciudadanía sobre oferta disponible, requisitos, funcionamiento y apoyos que brinda el estado para facilitar la escolarización, | Global   |
|   | Tiempo lectivo escaso y desaprovechado            | Global   |  |
|   | DISPONIBILIDAD DE INSUMOS Y MATERIALES ESENCIALES | Equipamiento didáctico empobrecido, inexistente o no pertinente en relación a la oferta  | Global   |
|   |   | Ausencia o escasez de libros adecuados   | Global   |
|   |   | Inexistencia o déficit de equipamiento informático y multimedial   | Global   |
|   |   | Inadecuación de los materiales en la oferta de EDJA y/o reingreso  | Grupo A – Grupo B2   |
|   |   | Ausencia o bajo uso pedagógico de las TIC  | Global   |
|   | DEMANDA DEL SISTEMA EDUCATIVO                     | ACCESO FINANCIERO A LA EDUCACIÓN   | Insuficiencia extrema de ingresos familiares                                       |
| Tensión con el costo de oportunidad para asistir a las escuelas |   |  | Grupo A  |
| Dificultad para llegar y estar en la escuela                    |   |  | Adolescentes y jóvenes de sectores populares, del ámbito rural y de grupos étnicos |
| Dificultad para contar con los insumos para la escuela          |   |  | Adolescentes y jóvenes de sectores populares, del ámbito rural y de grupos étnicos |
| Dificultad para afrontar costos de matrícula                    |   |  | Adolescentes y jóvenes de sectores populares, del ámbito rural y de grupos étnicos |

|                              |  |   |   |
|------------------------------|--|---|---|
|                              | PRÁCTICAS Y<br>CREENCIAS<br>SOCIALES Y<br>CULTURALES                                 | Posturas retraídas para demandar o ejercer el derecho a la educación  | Alumnos de sectores populares, del ámbito rural y de grupos étnicos |
|                              |  | Prejuicios negativos sobre las capacidades de los estudiantes   | Alumnos de sectores populares, del ámbito rural y de grupos étnicos |
|                              | REGULARIDAD Y<br>CONTINUIDAD<br>EN LA<br>ASISTENCIA A<br>LOS SERVICIOS<br>EDUCATIVOS | Estudiante que no es considerado integralmente como sujeto único inserto en un grupo determinado  | Global  |
|                              |  | Diferencias entre las culturas populares y la cultura sostenida en la escuela, con escaso diálogo e integración                             | Alumnos de sectores populares, del ámbito rural y de grupos étnicos |
|                              |  | Inapropiada elección de canales y medios o tono de comunicación para movilizar a los adolescentes y jóvenes fuera de la escuela y en riesgo | Grupo A – Grupo B – Grupo C   |
| <b>CALIDAD<br/>EDUCATIVA</b> | CALIDAD DE LA<br>EXPERIENCIA<br>ESCOLAR  | Prácticas de evaluación erráticas y procedimientos de promoción con arbitrariedades   | Global  |
|                              |  | Procesos de organización escolar que producen segregación encubierta  | Alumnos de sectores populares, del ámbito rural y de grupos étnicos |
|                              |  | Clima escolar competitivo, comunicación agresiva  | Global  |
|                              |  | Clima de violencia periescolar  | Global  |
|                              |  | Docentes que tienen dificultades para organizar la enseñanza en grupos diversos   | Global  |
|                              |  | Docentes con poco dominio de metodologías eficaces de enseñanza   | Global  |
|                              |  | Evaluaciones finales para certificar conclusión secundaria superior restrictivas o sin consonancia con lo abordado en el aula               | Global en los países con exámenes finales de certificación          |
|                              |  | Debilidad de los dispositivos pedagógicos para el trabajo con estudiantes reingresantes   | Grupo A   |
|                              |  | Propuesta de la educación de jóvenes y adultos que no se diferencia de la propuesta de la secundaria común                                  | Subgrupo B2 y grupo A   |

---

## CAPÍTULO 3: LA SISTEMATIZACIÓN DE ESTUDIOS DE LAS BARRERAS QUE GENERAN SITUACIONES DE EXCLUSIÓN EDUCATIVA

Para la construcción de conocimiento, un buen punto de partida es la sistematización de los estudios, investigaciones y evaluaciones disponibles en un país. Esto permite contar con un estudio denominado “estado del arte”, orientado temáticamente hacia el abordaje de la exclusión educativa de una determinada población. Un estado del arte permite determinar cómo ha sido tratado el tema, qué información se posee acerca de las características, magnitud y localización de las situaciones de exclusión, cuáles son las explicaciones más frecuentes, qué decisiones metodológicas se han tomado, qué visibilidad tiene la situación de exclusión. Este relevamiento permite también identificar *los vacíos de conocimiento*; los que configuran una agenda de investigación.

Dos insumos son clave, al menos para un primer nivel de caracterización: i) el perfil que muestra las diferentes situaciones de exclusión que aquejan a esta franja etaria para cada país; y ii) la identificación de Determinantes y Barreras expuesta en el capítulo anterior. La combinación de identificación de perfiles y conocimiento de barreras, y la construcción a partir de ello de un estado del arte es un insumo relevante para el diseño de políticas o para mejorar su pertinencia.

La variedad de situaciones de exclusión actual o potencial de la población de adolescentes y jóvenes de 15 a 20 años debe ser tomada en cuenta para construir el estado del arte. El mismo puede centrarse en la totalidad de la población, abordando cada situación de exclusión en particular, o restringirse a nivel de un grupo, o incluso poner el foco en algún subgrupo. Estas decisiones deberán derivarse de la magnitud, persistencia y especificidad de la situación de exclusión que caracteriza a cada grupo o subgrupo en cada país. Es importante centrar la atención en dimensiones de exclusión educativa que reclamen su puesta en agenda por parte de los gobiernos, de UNICEF y otras agencias de cooperación

### 3.1. APROXIMACIÓN GENERAL PARA DEFINIR EL CAMPO DE BÚSQUEDA

El estado del arte se construye a partir del rastreo sistemático y fundado de estudios, investigaciones, sistematizaciones o evaluaciones de programas, que de ahora en adelante se denominan genéricamente “literatura sobre exclusión”. Esta literatura incorpora en su análisis el

estudio de las barreras que afectan la inserción o permanencia en el sistema educativo de la población de 15 a 20 años. Puede estar orientada a describirlas en profundidad y detalle u enfocada en explicar sus procesos de generación, persistencia o agravamiento. Puede estar centrada en la exclusión educativa, o esta temática puede ser un aspecto secundario.

Algunos comentarios de orden general para orientar la revisión:

- Como primera medida es necesario tomar decisiones en torno al foco de la búsqueda. Se puede pretender iluminar la situación de exclusión educativa de toda la población de 15 a 20 años y entonces prestar atención a todas las barreras; o bien se puede priorizar construir conocimiento sobre la exclusión de alguno de los grupos o subgrupos en los que se desagrega esta población, y entonces concentrarse solo en aquellas barreras más relevantes para ese grupo. Se puede incluso definir que el estudio se concentrará en una sola barrera o un grupo de barreras. Esta decisión depende de (i) las características del perfil de la población excluida y en riesgo de exclusión; (ii) el financiamiento disponible para el estudio que también; y (iii) necesidades de generar políticas urgentes para ciertos grupos aun cuando no sean el grupo poblacional más numeroso.

- Es importante distinguir entre factores concurrentes y factores causales de la exclusión educativa. Los factores concurrentes son imprescindibles para la caracterización de las situaciones, pero no deben representar el único ángulo de análisis. Los estudios educativos que sólo toman las distintas manifestaciones y efectos de la pobreza y la desigualdad social como el factor explicativo causal principal o preponderante de la exclusión tienden a obviar los procesos de exclusión que el propio sistema educativo genera o propicia. La invisibilidad de estos factores causales en el plano pedagógico, organizacional y sociocultural limita el abordaje de la realidad y acota el espectro de acción en materia de acciones y políticas superadoras.

- La revisión de literatura debe orientarse a partir de cada una de las situaciones de exclusión que se busca conocer con más detalle, para poder así identificar las barreras más relevantes para cada grupo y subgrupo. A su vez, las disparidades que se registran al interior de éstos grupos y subgrupos (por ejemplo, entre zonas rurales y urbanas) pueden ser consecuencia de distintas interacciones entre barreras (comunes entre zonas o no).

Por ello, es relevante profundizar la búsqueda de estudios que particularicen cada situación.

- Es importante verificar que la literatura sobre exclusión revisada guarde relación con situaciones reales y presentes del contexto concreto de los diferentes grupos y subgrupos. Las especulaciones o generalizaciones que no se basan en evidencias recogidas sino en supuestos conceptuales (e incluso, ideológicos) dificultan el reconocimiento de las fuerzas reales que operan y deterioran la calidad de las posibles soluciones que se diseñen.

- Es posible que no se halle información sobre alguno de estos grupos y subgrupos, o sobre algunas barreras que se estiman relevantes. En tal caso será importante hacer la salvedad del caso ya que permite orientar una agenda de investigaciones a futuro.

Se sugiere prestar particular atención a las barreras que operan en la conformación de ciertos cuellos de botella que se derivan del análisis de los perfiles de exclusión. Estos puntos críticos en la trayectoria escolar de adolescentes y jóvenes pueden ser diferentes en cada uno de los sistemas educativos nacionales; pero se identifican algunos trazos característicos para la región:

- La **transición de primaria a secundaria** como un momento en el que se registra abandono escolar transitorio o definitivo.

- El **primer año de la secundaria básica** donde se registran elevados niveles de repitencia.

- La **transición entre la secundaria básica y la secundaria superior** como otro momento en el que se registra abandono escolar transitorio o definitivo.

- El **primer año de la secundaria superior** donde se vuelven a registrar elevados niveles de repitencia.

- La **titulación de la secundaria superior**: un número relevante de alumnos que concluye el ciclo no logra acreditarlo por adeudar materias; o, en los países con sistemas de exámenes finales de certificación, no los rinden o fracasan en los mismos.

- El **pasaje de la educación común a ofertas alternativa** es un cuello de botella porque en la mayoría de los casos media en este pasaje un proceso temporal de abandono del sistema educativo y un reingreso a otro tipo de oferta que no siempre implica o concluye en titulación.

### 3.2. MATRICES PARA LA SISTEMATIZACIÓN DE LA BÚSQUEDA DE LITERATURA

La intención de un estado del arte es sistematizar conocimiento. Sin orientaciones claras se puede producir el “síndrome de la aguja en el pajar”, donde se pierde de vista el propósito final de identificar barreras que operan realmente en la exclusión (más allá de las especulaciones). Por ello es necesario acotar o plantear etapas sucesivas de análisis. Los principales criterios para acotar la búsqueda que se sugieren son:

- **Foco:** priorizar la literatura más específica sobre la exclusión total o del riesgo educativo de todos o algunos de los grupos y subgrupos en los que se desagrega esta franja etaria, o porque se analiza en detalle alguna barrera. Asimismo, y sin dejar de considerarlos, es necesario priorizar en la selección estudios que concentren su análisis en el grupo de edad más que en el tramo educativo que le correspondería por edad (secundaria superior).

- **Estrategia del estudio y fuentes:** evitar los abordajes de sistematización de conceptos teóricos sino priorizar los que trabajen con datos primarios o secundarios de las situaciones reales. Pueden ser estudios exploratorios, descriptivos, experimentales, evaluaciones de programas educativos y sociales.

- **Institución o investigadores reconocidos:** puede ser útil preparar unas listas de consulta a referentes clave para que señalen investigaciones relevantes, siempre dentro del marco de la exclusión (no implica juicios de valor sobre otros campos de estudio)

- **Periodo:** de los más recientes a los más antiguos.

- **Alcance del estudio:** de los trabajos de mayor alcance a los estudios de pocos casos.

Se propone realizar en primer lugar un relevamiento general, amplio, y luego aplicar estos criterios de selección para identificar un conjunto que ronde los 10 a 15 estudios sobre los cuales sistematizar posteriormente las barreras que se describan, expliquen y fundamenten con datos de la realidad escolar o social. Para este proceso se han formulado, a modo de esquema general, una serie de matrices de revisión.

### Matriz para organizar el listado de estudios e investigaciones

Esta primera matriz aborda un nivel básico de identificación de la literatura sobre exclusión que pudiera estar relacionada con un cuello de botella, la población o una sub población de esta franja de edad o con algún nivel educativo específico.

#### Matriz de organización de lista de estudios e investigaciones

| CUELLO DE BOTELLA/ EDAD/NIVEL |                    |                    | <i>(poner nombre de grupo/subgrupo abordado o toda la población, dependiendo de dónde se pone el foco)</i> |                      |   |
|-------------------------------|--------------------|--------------------|--|----------------------|---|
| Estudio nro.                  | Nombre del estudio | Temática principal | Institución / equipo responsable   | Fecha de realización | Territorio sobre el que aplica el estudio |
| E 1                           |                    |                    |  |                      |   |
| E 2                           |                    |                    |  |                      |   |
| E 3                           |                    |                    |  |                      |   |
| E "n"                         |                    |                    |  |                      |   |

### Matriz para preparar selección de estudios

Esta matriz avanza con el análisis identificando, para cada uno de los estudios listados en la matriz anterior, posicionándolos en función de sus alcances de acuerdo al listado de criterios generales de selección. Aquí se muestra como planilla con efectos de síntesis, pero en el caso concreto de la revisión es más operativo generar una especie de formulario estudio por estudio, que incluya breves comentarios sobre cada criterio.

### Matriz de criterios generales para posicionar estudios e investigaciones

| <b>CRITERIO PARA SELECCION</b><br><i>(marcar en la columna de cada estudio, la opción de fila que corresponda a cada criterio) Las cruces van a modo de ejemplo</i> | <b>Estudio 1</b> | <b>Estudio 2</b> | <b>Estudio 3</b> | <b>E..."n"</b> |
|---|------------------|------------------|------------------|----------------|
| <b>FOCO EN CUELLO DE BOTELLA/ EDAD/NIVEL:</b>   |                  |                  |                  |                |
| Abordaje específico   | x                |                  |                  |                |
| Abordaje parcial  |                  |                  | x                |                |
| Abordaje marginalmente  |                  | x                |                  |                |
| <b>ESTRATEGIA</b>   |                  |                  |                  |                |
| Estudio descriptivo   |                  | x                |                  |                |
| Estudio exploratorio  |                  |                  | x                |                |
| Estudio Experimental  |                  |                  |                  |                |
| Documento conceptual.   | x                |                  |                  |                |
| Estudio de casos / etnográfico  |                  |                  |                  | x              |
| Otro  |                  |                  |                  |                |
| <b>FUENTES:</b>   |                  |                  |                  |                |
| Primarias   |                  | x                | x                |                |
| Secundarias   |                  | x                |                  |                |
| No toma fuentes de datos  | x                |                  |                  |                |
| <b>INSTITUCION /EQUIPO</b>  |                  |                  |                  |                |
| Alto prestigio en educación y en abordaje de exclusión  |                  |                  | x                |                |
| Prestigio en educación y en abordaje de exclusión   |                  |                  |                  |                |
| Sin referencias específicas   | x                |                  |                  |                |
| <b>COBERTURA EN RELACION CON SITUACION DE EXCLUSION/ EDAD/NIVEL</b>   |                  |                  |                  |                |
| Nacional  |                  |                  |                  |                |
| Ámbito subnacional  | x                |                  |                  |                |
| Ámbito local  |                  | x                |                  |                |
| Grupo de escuelas   |                  |                  | x                |                |
| <b>PERIODO</b>  |                  |                  |                  |                |
| De los últimos 3 años   | x                |                  | x                |                |
| Entre 4 a 7 años  |                  | x                |                  |                |
| Entre 8 a 10 años   |                  |                  |                  |                |
| 11años y más  |                  |                  |                  |                |

La pericia de la persona o equipo que realice este relevamiento de estudios, el atento seguimiento del enfoque conceptual general de la Iniciativa, y la adecuación de las sugerencias planteadas generan un primer nivel de selección de estudios de mayor pertinencia. La separación de estudios (en esta fase o en las siguientes) no expresa un juicio de valor sobre la calidad o

relevancia de ese estudio, sino la opción por otros en función de los criterios de enfoque. Esta primera revisión puede dejar un máximo de 25 estudios preseleccionados para dar continuidad al análisis.

### Matriz para primer análisis de los estudios preseleccionados

En este momento se profundiza en la lectura del estudio, teniendo presente que ciertos estudios estarán muy enfocados en la exclusión actual o potencial, y en otros puede haber un abordaje periférico. Para cada estudio se produce una tabla de revisión. Se sugiere incluir apartados textuales de los estudios (con referencias para su ubicación) como modo de mantener aún la directa expresión de los investigadores. Por ejemplo, se sugiere transcribir los objetivos del estudio, la descripción de la metodología, las preguntas más relevantes de los instrumentos, las conclusiones, los datos principales. A continuación, se presenta una matriz que incluye algunos ejemplos de preguntas organizadoras.

#### Matriz de primer análisis de estudios e investigaciones

|   |   |
|---|---|
| <b>Nombre del Estudio:</b><br>Número de identificación  |   |
| <b>¿Cuál es el objetivo principal del estudio?</b>  | Los estudios encontrados ¿se concentran en la exclusión educativa actual o potencial? ¿O abordan algunas de estas situaciones en forma colateral y subsidiaria? ¿Cómo se expresa el objetivo?   |
| <b>¿Sobre qué población refiere el estudio?</b>   | Se aborda ¿todo el grupo poblacional; algún segmento etario; los excluidos de la escuela en general; los que abandonaron en la transición de la secundaria básica a la superior; los que abandonaron durante este nivel o lo finalizaron pero no lograron acreditarlo por adeudar materias; los que están en la educación secundaria superior pero en riesgo de exclusión; los que asisten a modalidades alternativas (en riesgo de exclusión); los que asisten a espacios educativos sin terminalidad, o la demanda potencial futura en riesgo de exclusión? ¿O se estudia a este grupo poblacional o alguno de sus grupos/subgrupos en función de algún enfoque particular: género; ámbito territorial (zonas urbanas / rurales); pertenencia étnica? |
| <b>¿Qué tipo de fuentes utiliza?<br/>¿Qué instrumentos han diseñado? ¿Qué procesamientos han producido?</b> | ¿Se apoyan en información censal? ¿Utilizan encuestas a hogares? ¿Registros escolares? ¿Trabajos de campo? ¿Encuestas a agentes y destinatarios del sistema educativo?  |
| <b>¿Qué tipo de indicadores se usan?</b>  | ¿Los estudios cuantitativos se apoyan en indicadores tradicionalmente utilizados como los relativos a cobertura del sistema, egreso, transición entre niveles, repetición de grado, o utilizan otros indicadores? ¿Se usa el indicador rezago escolar?  |
| <b>¿Qué metodología aplica?</b>   | ¿Los estudios son exclusivamente cuantitativos o cualitativos o ambas metodologías? ¿En los estudios cualitativos se contempla la opinión de los adolescentes y jóvenes? ¿O se basan exclusivamente en la opinión de docentes y directivos?   |
| <b>¿Cómo caracteriza el problema</b>  | Contrastar la formulación del problema con los perfiles de exclusión  |

|  |   |
|--|---|
| <i>de estudio?</i>   |   |
| <i>¿A qué conclusiones arriba sobre las causas del problema?</i> | Realizar un primer chequeo sobre las barreras presentadas en el estudio |

Luego de producir el conjunto de tablas de análisis para los estudios preseleccionados, se combinan los criterios y se propone una selección final de 10 a 15 estudios que contengan material relevante, análisis en profundidad, cobertura, cantidad de casos, riqueza explicativa, para hacer finalmente el cruce con las barreras.

### Matriz de recorrido de barreras en los estudios seleccionados

Esta matriz es la que marca finalmente la vinculación entre el lote de estudios seleccionados y el enfoque. Por ello, se basa en la estructuración de Dominios y barreras, pero sin verse limitado a la enumeración presentada. Es decir, pueden aparecer nuevas barreras no previstas.

### Matriz de barreras por Dominio abordadas en los estudios e investigaciones

| Dominio                              | ¿En qué Dominio se inscriben la/s barrera/s abordadas por el estudio?                       | E 1 | E 2 | E 3 | E <sub>n</sub> |
|--------------------------------------|---|-----|-----|-----|----------------|
| <b>AMBIENTE PROPICIO</b>             | NORMAS SOCIALES   |     |     |     |                |
|                                      | LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS   |     |     |     |                |
|                                      | PRESUPUESTO Y GASTO   |     |     |     |                |
|                                      | GESTIÓN Y COORDINACIÓN  |     |     |     |                |
| <b>OFERTA DEL SISTEMA EDUCATIVO</b>  | ACCESO A SERVICIOS EDUCATIVOS PERTINENTES CERCANOS, ADECUADOS Y CONOCIDOS POR LA CIUDADANIA |     |     |     |                |
|                                      | DISPONIBILIDAD DE INSUMOS Y MATERIALES ESENCIALES   |     |     |     |                |
| <b>DEMANDA DEL SISTEMA EDUCATIVO</b> | ACCESO FINANCIERO A LA EDUCACIÓN  |     |     |     |                |
|                                      | PRÁCTICAS Y CREENCIAS SOCIALES Y CULTURALES   |     |     |     |                |
|                                      | REGULARIDAD Y CONTINUIDAD EN LA ASISTENCIA A LOS SERVICIOS EDUCATIVOS                       |     |     |     |                |
| <b>CALIDAD EDUCATIVA</b>             | CALIDAD DE LA EXPERIENCIA ESCOLAR   |     |     |     |                |

La matriz anterior sirve para presentar una síntesis muy general. Debe complementarse con un informe final en el que se detallen las caracterizaciones que se hagan de las barreras tal como han sido estudiadas. Este informe permite proveer al lector de una aproximación a un conocimiento de cierta consistencia y validez para explicar los perfiles de exclusión priorizados.

Para finalizar, se sugiere culminar con dos apartados donde se expongan: i) las “condensaciones” (barreras sobre las cuáles hay mayor concentración de abordajes); y ii), los

“vacíos”<sup>38</sup> (barreras relevantes en función de la información que arroja el perfil de las dimensiones de exclusión para cada país, pero no abordadas en los estudios seleccionados).

La preparación del estado del arte requiere ser encargada a un experto o equipo que cuente con conocimientos sobre el sistema educativo del país, sus políticas y sus estrategias; sobre las metodologías de investigación más usuales y sus tópicos de calidad; y que también pueda comprender y valorar genuinamente la importancia de conocer la exclusión para poderla remover y superar.

A continuación, se presentan una serie de preguntas analíticas relevantes que permiten orientar la búsqueda, relevamiento y análisis de la literatura sobre exclusión. Se sugiere relevar si los estudios existentes:

- Profundizan sobre la caracterización del abandono escolar en la escuela secundaria en general, y en la secundaria superior en particular. Si utilizan metodologías cualitativas para indagar sus causas y si profundizan el conocimiento de los procesos de decisión de los jóvenes con herramientas metodológicas adecuadas que permitan identificar y discriminar el peso e influencia de los distintos factores.
- Localizan dónde se dan los mayores niveles de rezago escolar y de abandono, y si los analizan según sector de gestión, zona, sexo de los alumnos, tipo de oferta educativa.
- Analizan la repitencia de nivel secundario y los vinculan con las prácticas y criterios de los docentes para evaluar a sus alumnos.
- Focalizan el estudio en el aula y analizan si existen prácticas orientadas a desarrollar capacidades que teóricamente los alumnos deben tener incorporadas desde los niveles educativos anteriores.
- Analizan las prácticas de la escuela para recuperar alumnos con fracaso y con alta sobreedad.
- Registran la percepción de los docentes sobre el interés y la capacidad de sus alumnos.
- Indagan acerca de las expectativas de los alumnos sobre el interés y posibilidades de aprendizaje.

---

<sup>38</sup> Dejando de lado obviamente los vacíos que responden a un previo criterio de concentrar el estudio en unas pocas barreras.

- Indagan acerca de la existencia de normas sociales y/o de prácticas sociales y culturales que pudieran limitar el derecho a la educación de los adolescentes y jóvenes provenientes de algunos sectores sociales.
  - Analizan los costos asociados a la escolarización.
  - Analizan las características de los exámenes finales (en el caso de países en los que son requisito para la titulación) y los costos asociados a rendirlos.
  - Profundizan sobre las causas de pasaje de la educación común a ofertas alternativas.
  - Indagan sobre los factores que determinan la elección por parte de los estudiantes de ofertas de formación sin terminalidad.
    - Analizan la relación entre la educación y el mercado de trabajo.
    - Registran los niveles de abandono y graduación en las ofertas alternativas o de reingreso.
    - Analizan las características y factores que operan en los procesos de violencia escolar y periescolar.
    - Estudian las representaciones subyacentes en medios de comunicación y formadores de opinión respecto de la educación como derecho, de la exclusión educativa actual o potencial de esta franja poblacional, y de los jóvenes en general como sujetos de derecho.

Hasta aquí se han presentado recomendaciones para sistematizar y recopilar toda la literatura existente, publicaciones, estudios investigaciones vinculadas a los ejes planteados, específicamente en relación con las barreras y las diferentes situaciones de exclusión educativa de la población de 15 a 20 años.

---

## CAPÍTULO 4 LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN PARA EL ESTUDIO DE LAS BARRERAS

La diversidad de situaciones frente a la educación que caracterizan a esta franja escolar y el escaso conocimiento acerca de esta diversidad suponen la necesidad de generar conocimiento para poder actuar. Resulta clave priorizar la realización de estudios e investigaciones que permitan obtener información de primera mano de parte de los adolescentes y jóvenes acerca de los factores que incidieron en el abandono de los que hoy están excluidos, de aquellos que volvieron más tarde pero que eligieron ofertas alternativas como la educación de jóvenes y adultos, o los que optaron por espacios educativos que amplían sus oportunidades de inserción en la sociedad pero que no acreditan niveles educativos.

Estas aparentes decisiones individuales son, en la mayoría de los casos, consecuencia o reacción al modo en que el propio sistema educativo los ha tratado, a las oportunidades efectivas de aprendizaje que no les ha brindado, a la acumulación de pequeñas resignaciones cotidianas, e incluso a como la sociedad limita el derecho a la educación para algunos sectores sociales.

A la vez, en esta franja de edad adquieren también un mayor peso ciertas situaciones de vida tales como la asunción de mayores responsabilidades en el hogar, el ingreso temprano al mercado de trabajo, la maternidad, constituirse en jefe/ de hogar que impactan en las posibilidades de acceso o permanencia en el sistema educativo, y que se convierten en causales de abandono o acceso a ofertas limitadas cuando el estado no actúa con políticas protectoras. Existen asimismo algunas cuestiones sistémicas sobre las que se requieren mayores precisiones y que atañen al propio gobierno del sistema educativo y a la escuela. Se sugiere entonces avanzar en estudios e investigaciones en torno a:

- I. El reconocimiento de representaciones sociales sobre el derecho a la educación de toso los adolescentes y jóvenes que operan en la sociedad
- II. Las configuraciones normativas que restringen o dan contenido concreto al derecho a la educación
- III. Las políticas que son más o menos efectivas para proteger concretamente los derechos educativos de estos adolescentes y jóvenes y los grados de integralidad de las mismas

IV. Los rasgos constitutivos del sistema educativo y sus escuelas que limitan las oportunidades educativas de estos adolescentes y jóvenes y los de aquellos que las alientan

V. El lugar de la educación y el sentido de la experiencia escolar en la trayectoria de vida de los adolescentes y jóvenes y en las expectativas del futuro

En estas líneas de investigación se condensa la búsqueda de evidencias en torno a los determinantes y barreras asociadas que operan en la exclusión educativa de adolescentes y jóvenes.

#### 4.1. EL RECONOCIMIENTO DE REPRESENTACIONES SOCIALES SOBRE EL DERECHO A LA EDUCACIÓN DE TODOS LOS ADOLESCENTES Y JÓVENES QUE OPERAN EN LA SOCIEDAD

| Determinantes                                      | Barreras involucradas   | ¿Tienen carácter global o afectan a un grupo en particular?         |
|--|---|---|
| <b>NORMAS SOCIALES</b>                             | Normas sociales que determinen alguna forma de prejuicio con respecto a las capacidades y derechos de los adolescentes y jóvenes para continuar su escolarización hasta completar la secundaria | Grupo A y Grupo D   |
| <b>PRÁCTICAS Y CREENCIAS SOCIALES Y CULTURALES</b> | Posturas retraídas para demandar o ejercer el derecho a la educación  | Alumnos de sectores populares, del ámbito rural y de grupos étnicos |

Ocuparse de las representaciones que hoy sostienen y justifican la desigualdad y la exclusión para modificarlas, en favor de la inclusión, implica un cambio profundo en amplios sectores de la sociedad. Una estrategia comunicacional poderosa no suple o resuelve lo que la política educativa no logra construir; y una buena definición política y técnica que no reconozca la vigencia de prejuicios, inercias, representaciones e incluso conflictos entre grupos, encontrará un terreno poco fértil para realizar transformaciones y evoluciones que cambien el actual estado de las cosas.

Un modo de capturar representaciones, e incluso detectar la existencia de normas sociales con poder regulatorio es la realización de estudios de percepciones de los formadores de opinión.

Los formadores de opinión son personas provenientes de ámbitos diversos cuya voz es escuchada por amplias franjas de la sociedad o por audiencias específicas que, aunque no sean necesariamente numerosas, influyen en la construcción de juicios y convicciones. Su poder de convocatoria puede residir en el soporte desde donde difunden sus posturas (periodistas / presentadores televisivos / twitteros con muchos seguidores / blogueros reconocidos) que permite la llegada a grandes audiencias, en el prestigio de su trayectoria (científicos y especialistas / ex funcionarios), en la popularidad que tienen en la sociedad (jugadores de fútbol / cantantes), en el poder con el que cuentan (intendentes, líderes comunitarios, dirigentes empresariales, líderes religiosos). Lo que todos tienen común es que expresan puntos de vista que cobran fuerza y se constituyen en dominantes. La opinión pública es la opinión dominante, que impone posturas y conductas a las que uno debe ajustarse (Neumann, 1992). Por ello es importante indagar cuáles son sus opiniones y convicciones respecto de la educación, de los jóvenes, tanto hoy como en una perspectiva de futuro.

Se trata de estudios de tipo cualitativo basados en entrevistas personales semiestructuradas confidenciales a partir de una guía de pautas para orientar las entrevistas y proveer un marco común de análisis. Estas preguntas configuran temas que ordenaran una matriz de análisis. En esta matriz de análisis se volcarán los fragmentos relevantes de las entrevistas para lo cual se requiere de la desgrabación de las mismas. Lo que se transcribe debe ser textual.

A continuación, se transcribe, a modo de ejemplo, algunas preguntas/eje que guiaron un estudio de este tipo realizado en la ciudad de Buenos Aires (Argentina) sobre educación secundaria.

|  |
|--|
| ¿Cuál es el rol de la educación en la Argentina de hoy?  |
| ¿Existe una demanda por parte de la sociedad sobre educación?  |
| ¿Como ve hoy en día a la escuela media o secundaria en la ciudad de Buenos Aires?                      |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Características</li> </ul>                                    |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diferencias entre las escuelas públicas y privadas</li> </ul> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formación de egreso de los estudiantes actuales</li> </ul>    |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formación de egreso deseable</li> </ul>                       |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elementos faltantes</li> </ul>                                |
| ¿Para qué debería servir la escuela media? ¿Qué es más importante?                                     |

|   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formación para el trabajo</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Preparación para estudios de nivel superior</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inserción social</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Socialización con los pares</li> </ul>   |
| <p>¿Considera que la escuela media de la ciudad tiene las herramientas para el logro de ese propósito?</p>  |
| <p>Que se debería cambiar:</p>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Recursos humanos</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Recursos técnicos</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuestiones organizativas</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vínculos de las escuelas con la comunidad</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuestiones presupuestarias</li> </ul>  |
| <p>Como impacta en el sistema educativo y la escuela media en particular:</p>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Las nuevas realidades familiares de sus alumnos, padres divorciados, familias ensambladas etc.</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los medios de comunicación</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Las asimetrías sociales existentes</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Migraciones</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sexualidad de los jóvenes</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diversidad religiosa</li> </ul>  |
| <p>¿Qué debe hacer la escuela media (particularmente la pública) frente a la desigualdad social existente y la diversidad étnico-cultural y migratoria presente entre sus estudiantes (y sus familias)?</p> |
| <p>¿Se visualizan esfuerzos de la escuela media (privada y pública) para reducir la fragmentación social y la discriminación entre sus estudiantes y entre los ciudadanos?</p>                              |
| <p>Fuente: UBA-CEDOP y USAL (2013)</p>  |

Otro instrumento relevante, pero más costoso económicamente, es la medición de opinión pública sobre aspectos de la educación<sup>39</sup> mediante sondeos o encuestas personales que pueden ser telefónicas, físicas (con soporte papel o con el apoyo de dispositivos móviles) o en línea (auto administradas vía web). En el primer caso, la ventaja de la rapidez coexiste con la desventaja de lo acotado en términos de cantidad de preguntas y de población (zonas urbanas con teléfonos en domicilio). El valor de las encuestas físicas radica en que es más factible de aprehender por este medio la opinión de los habitantes de zonas rurales o de comunidades indígenas y de contar con cuestionarios más complejos, pero resulta más costosa su planificación y aplicación. Las encuestas pueden ser domiciliarias o realizadas en puntos de aglomeración tales como estaciones de trenes, de autobuses, de metro. Los resultados de ambos tipos de encuestas serán representativos estadísticamente siempre que esto sea previsto en el diseño. Las encuestas en línea son un instrumento que también ofrece información rápida, pero existe una limitante en términos de población ya que se requiere acceso a internet y manejo de computadora.

Finalmente, un tercer instrumento a considerar es el de los grupos focales que permite, registrar discusiones y posturas respecto de temas pautados con la coordinación de un moderador. Permite captar matices y discusiones que no se captan en las encuestas, pero depende de que se haya realizado una buena selección de integrantes y de que el moderador tenga experiencia para movilizar la opinión de todos los participantes. Los resultados son indicativos y no representativos.

Se han presentado una serie de opciones, que incluso pueden combinarse. La elección por un método dependerá del grado de representatividad estadística que se quiera lograr, del tiempo y del presupuesto disponible, de las características poblacionales, entre otras variables. Dado que el foco de interés del estudio es registrar la existencia, rasgos y alcances de normas sociales y/o prácticas sociales y culturales limitantes de la educación para todos se sugiere comenzar por el estudio de percepciones de los formadores de opinión. Se requiere que la nómina de personas a entrevistar sea amplia en términos de roles y campos de actividad, y que den cuenta de las diferentes realidades territoriales del país.

---

<sup>39</sup>Uruguay se encuentra a punto de lanzar una encuesta de este tipo. Ver <http://ineed.edu.uy/sites/default/files/Medici%C3%B3n%20de%20opini%C3%B3n%20p%C3%BAblica%20sobre%20educaci%C3%B3n.pdf>

## 4.2. LAS CONFIGURACIONES NORMATIVAS QUE RESTRINGEN O DAN CONTENIDO CONCRETO AL DERECHO A LA EDUCACIÓN

| Determinantes           | Barreras involucradas   | ¿Tienen carácter global o afectan a un grupo en particular? |
|-------------------------|---|---|
| LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS | No obligatoriedad de toda o parte de la secundaria en normas fundamentales  | Grupo A – Grupo D   |
|                         | Debilidades de reglamentación que aumentan riesgos de exclusión (normas relativas a inscripción/acceso; asistencia a clases; calificación, evaluación y promoción; convivencia escolar) | Global  |
|                         | Normas escolares ajenas y no trabajadas con los estudiantes   | Global  |

### Contenidos relevantes para el análisis normativo

Las leyes aparecen como fuente de escenarios de futuro, de orientación de metas, como aval de derechos, pero en el plano de la realización no siempre tienen la misma presencia. En muchos casos se enfrentan grandes desafíos políticos, presupuestarios y técnicos para la implementación de esos principios.

Junto a las normas marco, la lógica de la gestión pública en general — y en particular del sistema educativo — reclama un encuadre reglamentario. La normativa reglamentaria puede ser un soporte relevante para la implementación efectiva de la inclusión escolar o puede ser un obstáculo, tanto por los aspectos sustantivos de su contenido como por sus aspectos subjetivos o funcionales. Por ello, estudiarla desde una perspectiva lógica (desde la técnica legislativa) es tan importante como conocerla en su perspectiva dinámica (desde el análisis organizacional).

En lo que respecta a **la perspectiva “lógica”** hay dos ejes principales de análisis: i) orden y nitidez de la estructura normativa; y ii) los contenidos sustantivos de las normas.

El orden y nitidez se refiere fundamentalmente a dos aspectos:

- la atención a la prelación jurídica propia de cada país, es decir que en cada nivel se regule lo que corresponde a la propia competencia, sin superposiciones ni vacíos. A su vez, también deben resultar adecuadas las asignaciones de tareas y las competencias ejecutivas (función de aplicación), de supervisión de la aplicación

(función de control), y de reparación o ajuste de la aplicación incorrecta o no aplicación (función de sanción);

- la precisión en la expresión de la regulación, con la inclusión de las definiciones suficientes, la explicación de lo que se crea, se prohíbe, se permite, se promueve, como principales tipos de conducta que se busca disponer en las normativas educativas. Y en tanto conductas personales o funcionamientos institucionales, la formulación clara de las distintas responsabilidades o deberes, y de las posibilidades o derechos es condición de una buena norma.

En cuanto a los contenidos sustantivos de las normas, en el marco de la Iniciativa Global por los Niños Fuera de la Escuela, se destacan algunos temas clave:

- la obligatoriedad y la gratuidad;
- las normas de acceso y matriculación al sistema educativo, y los trasposos de estudiantes entre escuelas y modalidades;
- los regímenes de calificación, evaluación, promoción y certificación;
- los reglamentos escolares, y las normas de convivencia o disciplina;
- las regulaciones sobre gobierno escolar, en particular las formas de participación de estudiantes;
- la posibilidad de protección especial de itinerarios escolares para grupos o localidades de mayor prioridad;
- los mecanismos de reinserción de estudiantes que abandonaron el sistema y que pueden estar regresando a partir de programas específicos;
- los procedimientos institucionales de articulación entre la formación profesional y los trayectos formativos generales que ofrecen terminalidad.

En lo que respecta a la **perspectiva dinámica**, se trata de relevar en qué medida la norma escrita se hace efectiva en las prácticas escolares y en el sistema educativo. En esta perspectiva importa relevar si estas normas se aplican respetando lo prescripto o si existen desvíos, reinterpretaciones, o incluso creación de nuevas normas “de hecho” que alteran el sentido original de los marcos normativos.

### Sugerencias para análisis de leyes y normas reglamentarias

En esta propuesta comprensiva se debe considerar el conjunto ampliado de normas reglamentarias (leyes, decretos, acuerdos o resoluciones) que emanan de los ministerios de

educación, pero también de otros organismos con competencia en políticas de protección social. Se deben trabajar las sucesivas mediaciones (explícitas o implícitas) que atraviesan las normas hasta su aplicación a nivel escolar. Debe considerarse además, en caso que correspondiere, normas de los estados subnacionales.

Este estudio implica un análisis comparativo de cada una de las reglamentaciones y los efectos sobre las prácticas escolares; con descripción y explicación de cómo las reglamentaciones y normativas son apropiadas en los discursos y prácticas escolares, incidiendo de esta forma en las trayectorias escolares de los alumnos.

En lo que respecta a las estrategias metodológicas, deben complementarse para poder cubrir las perspectivas lógica y dinámica. Para el análisis formal de la normativa pueden aplicarse una serie de matrices de análisis que arrancan con la compilación ordenada de las normas vigentes, la vinculación de sus disposiciones, la detección de vacíos, superposiciones y diversas imprecisiones.

Para el análisis dinámico se propone a nivel escolar utilizar formas de relevamiento cuantitativo, y de registro de evidencias que permitan describir tanto los procedimientos objetivos que se realizan como la percepción subjetiva de tales procedimientos y sus efectos. En el apartado relativo al estudio denominado *Los rasgos constitutivos de las escuelas que limitan las oportunidades educativas de estos adolescentes y jóvenes y los de aquellas que alientan la progresión y conclusión de los estudios* se trabaja la estrategia de **indagación** de las prácticas, que es la metodología recomendable en este ámbito para registrar la aplicación institucional de las normas generales.

También es necesario prever entrevistas con agentes del sistema educativo, con responsabilidad en distintos niveles en la elaboración, aprobación, comunicación, seguimiento y control de las normas correspondientes a los focos de interés. Esas entrevistas deben realizarse tanto en el nivel central, como en distintos puntos de intermediación (administraciones subnacionales, supervisión, equipos técnicos), y hasta en un conjunto de escuelas. Las entrevistas debieran girar en torno a: i) el plano formal de la norma, su conocimiento expreso por sí y en relación con las normas de fundamento y las normas reglamentarias, el contenido que formulan y su nexos con las políticas educativas y sus estrategias o programas de desarrollo; y, ii) el plano dinámico, incluyendo los soportes de difusión que se hayan previsto, las formas de comunicación a los equipos docentes y a la comunidad en general, la detección de aplicaciones inadecuadas, las desvíos de interpretación que se hayan previsto o registrado.

Es importante considerar en el estudio los discursos de todos los actores intervinientes. Al estudiar y analizar la información que arrojan los “discursos”, se pueden identificar puntos centrales de las representaciones y aspectos o elementos periféricos o secundarios, así como metáforas, tipos de representaciones o de elementos al interior de las representaciones, palabras claves, repeticiones y otros énfasis, fuentes de autoridad que los autores refieren o “citan” para respaldar sus creencias o acciones, asociaciones emocionales. Todo ello da un panorama para comprender más sutilmente el proceso completo de implementación de normativas y regulaciones, especialmente en el caso de normas que han pretendido cambiar en forma sustancial las oportunidades educativas, pero con resultados incipientes, insuficientes, o prácticamente nulos.

#### 4.3. LAS POLÍTICAS QUE SON MÁS O MENOS EFECTIVAS PARA PROTEGER CONCRETAMENTE LOS DERECHOS EDUCATIVOS DE ESTOS ADOLESCENTES Y JÓVENES Y LOS GRADOS DE INTEGRALIDAD DE LAS MISMAS

| Determinantes                  | Barreras involucradas   | ¿Tienen carácter global o afectan a un grupo en particular? |
|--------------------------------|---|---|
| <b>NORMAS SOCIALES</b>         | Ausencia de estrategias de comunicación efectivas que instalen la importancia de la educación, que la instituyan como derecho, y visibilicen los costos del fracaso y la exclusión. | Global  |
| <b>LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS</b> | Ausencia de políticas de juventud integradas  | Global  |
| <b>PRESUPUESTO Y GASTO</b>     | Restricción presupuestaria para atender las condiciones generales del sistema   | Global  |
|                                | Criterios de asignación inequitativos   | Global  |
|                                | Problemas en la oportunidad y ritmo de la ejecución presupuestaria  | Global  |
| <b>GESTIÓN Y COORDINACIÓN</b>  | Inadecuado diagnóstico y monitoreo de los procesos de exclusión   | Global  |
|                                | Insatisfactoria relevancia y eficacia del apoyo a las escuelas con mayores desafíos   | Global  |
|                                | Inexistencia de esquemas efectivos de cooperación intersectorial a nivel territorial, para resolver situaciones específicas de exclusión  | Global  |
|                                | Debilidad o ausencia de mecanismos de control de la ejecución y de rendición de cuentas   | Global  |

|  |  |  |
|--|--|--|
|  | Debilidad o ausencia de mecanismos de consulta a la comunidad  | Global                                     |
| <b>ACCESO A SERVICIOS EDUCATIVOS PERTINENTES CERCANOS, ADECUADOS Y CONOCIDOS POR LA CIUDADANIA</b> | Brechas de oferta escolar en determinados niveles y localizaciones   | Global                                     |
|  | Inadecuación de la propuesta de la educación secundaria (matriz institucional selectiva)   | Global                                     |
|  | Educación rural desvalorizada en su identidad  | Adolescentes y jóvenes de la ruralidad     |
|  | Oferta escolar empobrecida y confusa para la población indígena o buenas experiencias que no pueden alcanzar la escala necesaria                       | Adolescentes y jóvenes de grupos indígenas |
|  | Dificultad para atender la población con discapacidad en forma oportuna y profesional  | Adolescentes y jóvenes con discapacidad    |
|  | Baja cobertura y eficacia de las propuestas para reinsertar estudiantes que abandonaron  | Grupo A                                    |
|  | Ausencia de oferta para jóvenes en contexto de encierro  | Adolescentes y jóvenes judicializados      |
|  | Políticas de formación docente desvinculadas de la realidad escolar y que no preparan para la inclusión  | Global                                     |
|  | Falta o deterioro de edificios escolares   | Global                                     |
|  | Falta de personal docente, directivo o de apoyo  | Global                                     |
| <b>DISPONIBILIDAD DE INSUMOS Y MATERIALES ESENCIALES</b>   | Equipos docentes débiles o sin consolidar  |  |
|  | Escasa información a la ciudadanía sobre oferta disponible, requisitos, funcionamiento y apoyos que brinda el estado para facilitar la escolarización, | Global                                     |
|  | Equipamiento didáctico empobrecido, inexistente o no pertinente en relación a la oferta  | Global                                     |
|  | Ausencia o escasez de libros adecuados   | Global                                     |
|  | Inadecuación de los materiales en la oferta de EDJA y/o reingreso  | Grupo A – Grupo B2                         |
| <b>REGULARIDAD Y CONTINUIDAD EN LA ASISTENCIA A LOS SERVICIOS EDUCATIVOS</b>                       | Bajo uso pedagógico de las TIC   | Global                                     |
|  | Inapropiada elección de canales y medios o tono de comunicación para movilizar a los adolescentes y jóvenes fuera de la escuela                        | Grupo A                                    |
|  | Escasa consideración integrada del estudiante como un sujeto único inserto en un grupo determinado   | Global                                     |
| <b>CALIDAD DE LA EXPERIENCIA ESCOLAR</b>   | Evaluaciones externas que no se corresponden con las prácticas reales de enseñanza en la que los estudiantes participan                                | Global                                     |
|  | Clima de violencia periescolar   | Global                                     |

Garantizar la escolarización total, oportuna y plena para todos los adolescentes y jóvenes de 15 a 20 años se ubica en el plano de la acción de los estados nacionales y de la cooperación internacional a su servicio. Las políticas, estrategias o programas de acción positiva estatales son la

herramienta concreta a partir de la cual se orienta la construcción o mejora de un escenario, se asignan recursos y se movilizan personas y equipos para la tarea.

Para posibilitar el ejercicio pleno del derecho a la educación, los estados necesitan allanar los obstáculos para el ingreso o reingreso de un conjunto de adolescentes y jóvenes que hoy están excluidos de la educación a la par de la mejora de las condiciones de escolarización de los que hoy están insertos en el sistema educativo con rezago o en ofertas alternativas. Se precisan cambios estructurales en la oferta educativa de la secundaria, empezando por la extensión de la obligatoriedad a todo el nivel en donde esto no sucede. No obstante, en los países en donde se ha conquistado este derecho, también se requieren cambios porque resulta una contradicción plantear un recorrido es obligatorio y que luego los dispositivos que debieran facilitarlos vayan dejando afuera o demorando a la mitad de la población a atender.

Por sobre todo, se requiere que las políticas se conciben y ejecuten desde una perspectiva integral que considere al joven como sujeto único. Que un área específica estatal sea responsable primaria de la implementación de una política no quita que dicha política sea parte de una estrategia articulada de intervención estatal en la que diferentes acciones sectoriales se combinan permitiendo un abordaje transversal. Como se ha señalado en el capítulo anterior, no se trata de pensar una evaluación general de las políticas de juventud sino de ver el lugar de las políticas educativas en las políticas de juventud.

Miradas **desde la perspectiva de los adolescentes y jóvenes**, algunas políticas estatales tienen carácter **paliativo** y están dirigidas a reparar las consecuencias cognitivas y socio afectivas derivadas de una situación de alteración en el itinerario escolar (repetencia, abandono, reinscripción, u otras) a partir de apoyos particulares (materiales y pedagógicos). Otras son de carácter **preventivo** y se activan ante grupos que corren el riesgo de afrontar una situación de alteración en su itinerario escolar, con el propósito de evitar que se defina negativamente la situación (abandono temporal o definitivo por carecer de recursos económicos, por enfrentar problemas de salud derivados de la ausencia de acceso a la salud, entre otros). Un ejemplo en el primer caso son las *propuestas para la reinserción o reingreso al sistema educativo* a estudiantes con el fin de que puedan completar sus estudios. Los programas que se implementan suelen ser de escala reducida y poco impacto en relación con la necesidad total. La situación en su conjunto impone la revisión de prácticas docentes, institucionales y del sistema educativo, que fueron las que generaron en primera instancia las situaciones de rezago que conducen en muchos casos al

abandono. Pero a la vez, se requieren de soluciones hoy para que estos jóvenes que están fuera del sistema puedan realizar o completar sus estudios.

En el segundo caso, los programas de transferencias de ingreso, en particular los que se distribuyen bajo ciertas condiciones de asistencia a la escuela por parte de los beneficiarios, se han generalizado en la región como estrategia aceptada de corregir las desigualdades de posición, redistribuir los recursos tributarios y posibilitar un nivel mínimo de subsistencia en los grupos familiares. Para que estos programas tengan éxito es necesario contar con la disponibilidad de escuelas cercanas para los niveles de escolaridad obligatorios, y se deben considerar también los costos directos e indirectos de escolarización. Las experiencias recientes en políticas de protección social se van consolidando con la inclusión de transferencias monetarias junto con distintas medidas para favorecer el acceso a prestaciones sociales relevantes como salud, nutrición, protección jurídica y educación.

**Desde la perspectiva de los gobiernos educativos**, algunas políticas tienen un **alcance sistémico** ya que apuntan a generar mejores condiciones para el funcionamiento de todo el sistema educativo y a promover el derecho a la educación de todos. Otras tienen un **alcance selectivo** y apuntan a sobre asignar recursos que permiten crear oportunidades educativas ampliadas para grupos o territorios más desfavorecidos. Y un tercer conjunto de **políticas mixtas** combina ambos aspectos: un carácter universal que convive con acciones intensificadas en los territorios y/o poblaciones que requiere de mayores apoyos.

Un ejemplo de las primeras son las políticas con foco en la formación y el trabajo docente. La formación docente en LAC aún mantiene desafíos sin resolver para desarrollar y fortalecer las competencias de enseñanza. Se destaca la débil articulación institucional, curricular, pedagógica y docente entre la educación obligatoria en todos sus niveles y la formación docente, tanto inicial como continua. Respecto de la formación secundaria específicamente, hay una gran debilidad para abordar el particular momento neurocognitivo y emocional de los adolescentes, tanto en su dimensión individual como social (las culturas juveniles). Pero fundamentalmente, y quizás más que en el resto de los niveles educativos, se requiere un arduo trabajo enfocado en remover representaciones negativas entre los docentes, en vistas de instalar la perspectiva de la educación como un derecho de todos independientemente de su procedencia social o étnica, y la responsabilidad ético profesional que le cabe al educador.

En muchos países de la región quienes ejercen la docencia en la secundaria, e incluso en las modalidades alternativas, carecen además de la formación y titulación adecuadas, y esto

representa un reto. Algunos son docentes formados para la primaria, y en otros casos, se trata de profesionales o especialistas que no cuentan con formación pedagógica. Esto obliga a planificar estrategias de reconversión de estos actuales docentes. En otros países de la región, donde para ejercer la docencia se requiere de formación universitaria, la propuesta formativa se encuentra desvinculada de la realidad de la educación básica. El énfasis en las políticas de formación docente debe estar puesto tanto en las políticas ligadas al desarrollo profesional, que permiten mejorar las condiciones del ahora, como en la formación docente inicial para poder contar a futuro con docentes mejor formados desde el inicio.

Las políticas específicas para los pueblos indígenas y afrodescendientes son un ejemplo de política selectiva. Las experiencias de educación intercultural bilingüe han sido un terreno en el que casi todos los Estados y los Pueblos indígenas de Latinoamérica y el Caribe han logrado abrir un diálogo sostenido en el tiempo, con acciones concretas. Sin embargo, las oportunidades educativas de la población indígena aún son deficitarias, tanto si se mide la cantidad de años de estudio como la proporción de fracasos. También adolecen en aspectos más cualitativos de pertinencia y relevancia cultural. Diversos factores se combinan para producir esta desventaja escolar, que se suma a las múltiples postergaciones y agravios sociales, económicos y políticos que padecen los pueblos indígenas en la región. En muchas ocasiones, la población afrodescendiente padece similares niveles de exclusión

Un típico caso de política mixta es el financiamiento educativo. En sistemas escolares inequitativos como los de la región el financiamiento educativo debe seguir criterios de equidad. Por ello la pauta no debería ser la igualdad de recursos (por alumno) sino, más bien, la consideración de los distintos costos de escolarización según el contexto en que se desarrolla el servicio. Solo así se podría nivelar el punto de partida que permita que todos los niños cuenten con igualdad de oportunidades para alcanzar elevados niveles mínimos de resultados.

Pensando en un estudio de tipo repertorio de políticas, a continuación se propone como insumo:

- Una lista genérica de políticas a considerar. Las mismas se organizan por Dominio y se basan en el tipo de barreras que busca remover o superar. En algunos casos las políticas a estudiar incluyen, aunque exceden, a las políticas educativas, como es el caso de políticas de protección sociales tales como los programas de transferencia de ingresos.
- Una matriz simple para un primer ordenamiento de las políticas

| Dominio                       |  | TIPO DE POLITICA  |
|-------------------------------|--|---|
| AMBIENTE PROPICIO             |  | Políticas integrales de juventud (esquemas integrados de diagnóstico e intervención,  |
|                               |  | Políticas orientadas al desarrollo de las capacidades técnicas de los equipos de apoyo a las escuelas (supervisores, capacitadores, asistentes técnicos, asistentes sociales, psicólogos) |
|                               |  | Las políticas de comunicación que buscan la movilización social en defensa del derecho a la educación de todos  |
|                               |  | Políticas destinadas a mejorar los recursos para la educación y optimizar su uso  |
|                               |  | Políticas destinadas a estimular la participación de la sociedad  |
| OFERTA DEL SISTEMA EDUCATIVO  |  | Políticas destinadas a fortalecer el planeamiento del sistema educativo y el uso de la información para la expansión de la oferta educativa   |
|                               |  | Políticas de mejora de la secundaria  |
|                               |  | Políticas de información a la ciudadanía  |
|                               |  | Políticas específicas para la ruralidad, los pueblos indígenas, los discapacitados y los jóvenes en contexto de encierro  |
|                               |  | Políticas de reingreso  |
|                               |  | Políticas dirigidas a revalorizar las identidades culturales en la escuela  |
|                               |  | Políticas de infraestructura y equipamiento   |
|                               |  | Políticas de articulación con el mundo del trabajo  |
|                               |  | Políticas destinadas a generar una oferta adecuada para los reingresantes   |
|                               |  | Políticas de formación y trabajo docente (carrera, puesto de trabajo, presentismo)  |
| DEMANDA DEL SISTEMA EDUCATIVO |  | Políticas que se dirigen a mejorar los ingresos familiares o del estudiante   |
|                               |  | Políticas que buscan atenuar o eliminar los costos directos de la escolarización  |
|                               |  | Políticas enfocadas en movilizar a los estudiantes que abandonaron para su reingreso al sistema educativo en buenas condiciones   |
|                               |  | Políticas destinadas a relevar percepciones y opiniones de los jóvenes y a empoderarlos   |
|                               |  | Políticas de fortalecimiento de la enseñanza  |
| CALIDAD EDUCATIVA             |  | generar metodologías e instrumentos eficaces para la tarea formativa en estos contextos diversos  |
|                               |  | Políticas destinadas a favorecer la perspectiva de ciclos   |
|                               |  | Políticas de impulsar al apoyo personalizado en los estudiantes con desfase grado-edad  |
|                               |  | Políticas de mejora de la gestión escolar   |
|                               |  | Políticas de mejora del clima escolar   |
|                               |  | Políticas destinadas a erradicar toda forma de violencia escolar y periescolar  |
|                               |  | Políticas de evaluación en general (aprendizajes, inclusión, etc.)  |

| Políticas para remover barreras del dominio | Nombre     | Propósito | UNIVERSAL         |  | SELECTIVO  |                      |                         | MIXTO | INTERVENCIÓN   |           | ESTRATEGIA      |           | EJECUCIÓN  |              |                 | FINANCIAMIENTO |        |         |
|---|------------|-----------|-------------------|--|------------|----------------------|-------------------------|-------|----------------|-----------|-----------------|-----------|------------|--------------|-----------------|----------------|--------|---------|
|   |            |           | Toda la población | Toda la población que asiste a la secundaria | geográfico | indicadores críticos | colectivos particulares |       | tramos de edad | Sectorial | Multi-sectorial | Paliativa | Preventiva | Centralizada | Descentralizada | Mixta          | Propio | Externo |
| AMBIENTE PROPICIO                           | Política 1 |           |                   |  |            |                      |                         |       |                |           |                 |           |            |              |                 |                |        |         |
|   | Política 2 |           |                   |  |            |                      |                         |       |                |           |                 |           |            |              |                 |                |        |         |
|   | Política n |           |                   |  |            |                      |                         |       |                |           |                 |           |            |              |                 |                |        |         |
| OFERTA DEL SISTEMA EDUCATIVO                |            |           |                   |  |            |                      |                         |       |                |           |                 |           |            |              |                 |                |        |         |
| DEMANDA DEL SISTEMA EDUCATIVO               |            |           |                   |  |            |                      |                         |       |                |           |                 |           |            |              |                 |                |        |         |
| CALIDAD EDUCATIVA                           |            |           |                   |  |            |                      |                         |       |                |           |                 |           |            |              |                 |                |        |         |

## Algunos comentarios de orden general para decisiones sobre estudios de políticas

Como encuadre desde donde tomar decisiones en torno a qué políticas estudiar, se debe prestar atención a los cuellos de botella que se observan a nivel sistema (presentados en el apartado 2.1). Pero en particular, hay conjuntos específicos de jóvenes y adolescentes que requieren de mayor dedicación del Estado.

### *¿Para quiénes hay que mejorar particularmente las condiciones del itinerario escolar?*

- Para todos los adolescentes y jóvenes, en el caso de la población rural (en especial la que vive en espacios de amplia dispersión), la población indígena (en particular, las niñas y adolescentes), la población afroamericana, la población en situación de pobreza o marginalidad urbana extrema, la población migrante o en situación de desplazamiento por eventos de violencia, y de las personas que tienen discapacidades que dificultan su acceso y permanencia en las instituciones educativas.
- Para los adolescentes y jóvenes (en adición o no a las condiciones anteriores) que trabajan, que son jefes de hogar, que son padres o madres.
- Para los adolescentes y jóvenes (en adición o no a las condiciones anteriores) que tienen conductas adictivas, que viven en entornos donde imperan prácticas de violencia, que están judicializados o están involucrados en situaciones judiciales y/o de abusos y violencia familiar.
- Para todos los adolescentes y jóvenes que se encuentran hoy insertos en el sistema educativo asistiendo con rezago a la oferta común o a ofertas alternativas.
- Para todos los adolescentes y jóvenes que participan de ofertas de formación profesional pero que a cuyo término no contarán con la titulación secundaria.

Entonces, como primera medida es necesario tomar **decisiones en torno a qué políticas estudiar**. Esta decisión dependerá de (i) las características del perfil de la población excluida y en riesgo de exclusión; (ii) los dominios y barreras más relevantes que se desprenden.

En una segunda instancia, deberá decidirse también **cual será el tipo de estudio**. Puede tener por finalidad construir el repertorio actualizado de todas o parte de las políticas en ejecución que tienen por foco a alguno de los grupos excluidos o en riesgo de exclusión, o ser carácter evaluativo centrado en alguna política o conjunto de políticas en particular, o bien puede implicar una perspectiva comparada que incorpore evidencia a partir de experiencias de

otros países de la región que hayan sido objeto de evaluaciones rigurosas. Cada tipo de estudio implica costos y recursos diferentes pero sobre todo, responde a propósitos diferentes.

- Por su carácter general, el repertorio de políticas en ejecución puede ser un primer estudio a realizar. Se puede abordar desde el nivel central y ofrece una primera idea de la intervención estatal. Para que se constituya en un mapa efectivo de intervención debe darse cuenta en el análisis tanto de los territorios y poblaciones alcanzados por las diversas intervenciones estatales como de aquellos excluidos de las intervenciones. Algunos aspectos a considerar son: (i) cuales son los aspectos que definen el carácter de beneficiario; (ii) si el acceso a la política o programa es “a demanda” o existen estrategias de búsqueda o identificación directa de los potenciales beneficiarios, (iv) las áreas estatales involucradas en su ejecución y los modos de articulación (iv) los costos asociados, (v) la existencia o inexistencia de evaluaciones recientes de estas políticas o programas. Para la construcción resulta necesario analizar los documentos base, los informes del programa, las evaluaciones y los textos oficiales de los portales.

- La evaluación de alguna política o conjunto de políticas implica un diseño metodológico riguroso que, para poder contar con la voz de los jóvenes, debe necesariamente contemplar una combinación de enfoques cuali y cuantitativos. Asimismo, requiere de un trabajo de campo que permita cotejar en terreno el modo en el que el programa se despliega. Para ello se debe definir, entre otros:

- Tipo de evaluación que se busca: puede centrarse en los procesos, para ver en qué medida los componentes de la política o del programa contribuyen o son disfuncionales a los fines perseguidos o bien en el impacto, para determinar qué medida se alcanzaron los objetivos y si produjo otros efectos (Cohen y Franco, 1992)

- Tipo de muestra que dependerán en gran parte del tipo y localización de la población de jóvenes y/o escuelas objeto de la política, y los recursos disponibles.

- La realización de un estudio comparativo *desde cero* supone desde el inicio acuerdos en el diseño metodológico para que quienes lleven adelante el estudio en cada región lo hagan en torno a ejes de indagación y enfoques comunes que permitan luego la comparación. Otra posibilidad es partir de una investigación ya hecha sobre alguna política común exitosa en otro país y replicarla en el país con el fin de producir un nuevo estudio en el que la perspectiva comparada permita aportar información que

puede operar como base para la mejora de la política en curso. Cabe señalar que en este tipo de estudio se debe prestar particular atención a las diferencias de organización del sistema educativo y su gobierno ya que una política que fue fácil de implementar en un país unitario puede resultar difícil de llevar adelante en un contexto federal donde los decisores se multiplican.

#### 4.4. LOS RASGOS CONSTITUTIVOS DE LOS SISTEMAS Y SUS ESCUELAS QUE LIMITAN LAS OPORTUNIDADES EDUCATIVAS DE LOS ADOLESCENTES Y JÓVENES Y LOS DE AQUELLOS QUE LAS ALIENTAN

| Determinantes  | Barreras involucradas  | ¿Tienen carácter global o afectan a un grupo en particular?         |
|--|--|---|
| <b>LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS</b>   | Currículos formales profusos, saturados y fragmentados, centrados en contenidos conceptuales y con escasa orientación a la enseñanza de habilidades no cognitivas o socioemocionales | Global  |
| <b>PRÁCTICAS Y CREENCIAS SOCIALES Y CULTURALES</b>                           | Diferencias entre las culturas populares y la cultura sostenida en la escuela, con escaso diálogo e integración  | Alumnos de sectores populares, del ámbito rural y de grupos étnicos |
|  | Clima de violencia periescolar   | Global  |
| <b>REGULARIDAD Y CONTINUIDAD EN LA ASISTENCIA A LOS SERVICIOS EDUCATIVOS</b> | Prejuicios negativos sobre las capacidades de los estudiantes  | Alumnos de sectores populares, del ámbito rural y de grupos étnicos |
|  | Escasa consideración integrada del estudiante como un sujeto único inserto en un grupo determinado   | Global  |
|  | Prácticas de evaluación erráticas y procedimientos de promoción con arbitrariedades  | Global  |
| <b>CALIDAD DE LA EXPERIENCIA ESCOLAR</b>                                     | Procesos de organización escolar que producen segregación encubierta   | Alumnos de sectores populares, del ámbito rural y de grupos étnicos |
|  | Clima escolar competitivo, comunicación agresiva   | Global  |
|  | Docentes que tienen dificultades para organizar la enseñanza en grupos diversos  | Global  |
|  | Docentes con poco dominio de metodologías eficaces de enseñanza  | Global  |
|  | Debilidad de los dispositivos pedagógicos para el trabajo con estudiantes reingresantes  | Grupo A   |

El eje de este estudio es **la situación de enseñanza en la escuela**. Tanto en el plano formal como en el plano real, *la situación de enseñanza en la escuela* es un producto social y cultural. Y en ella influyen no solo los enunciados curriculares formales, sino la traducción del mismo en la realidad de la escuela. El currículo real suele promover y valorar determinadas formas de actividad cognitiva por sobre otras, donde la diversidad tiende a ser más vista como problema que como oportunidad. Así, para tener éxito escolar, los estudiantes suelen verse dirigidos a identificar “la” forma correcta de hacer las cosas antes que a explorar distintas formas posibles. Esta opción cognitiva tiene efectos profundos sobre la subjetividad pues inclina la motivación inicial del estudiante por atender el objeto de aprendizaje, o la actividad de aprendizaje, a tratar de cumplir adecuadamente las reglas que se esperan de él como estudiante. Asimismo, existe poca consideración de la cultura que portan los alumnos a la par que aquellos estudiantes que no se ajustan al modelo de alumno ideal son víctimas en muchos casos de procesos más o menos sutiles de segregación en la organización escolar.

El currículo oficial de cada país es un caso particular de regulación propia y específica del sistema educativo. Cada formulación curricular es un largo y complejo proceso que moviliza a muchos especialistas y profesionales. Este proceso, atravesado por ámbitos de negociación entre lo deseable y lo posible, entre lo relevante y lo interesante, entre lo actualizado y lo fundante, suele decantar en un documento de gran agregación y superposición de contenidos y definiciones prescriptivas sobre lo que debe aprenderse en cada nivel educativo.

Para mejorar la eficacia curricular en términos de posibilitar aprendizajes relevantes hay que partir reconociendo la tensión generada entre la formulación de documentos curriculares ambiciosos, extensos, organizados con una lógica “de colección” (Bernstein, 1988); y las maneras concretas en las que los docentes toman decisiones de enseñanza y construyen el currículo real. A partir de aquí se puede pensar qué tipo de apoyo requieren los docentes y qué mejoras de las condiciones institucionales en las que se desarrolla el currículo favorecerán una enseñanza que aumente la inclusión. El currículo formal está estructurado según los mapas de conocimiento de las disciplinas académicas; el currículo real, en cambio, se ordena en función de las capacidades de enseñanza disponibles en los docentes.

Si los docentes emplean metodologías de enseñanza poco efectivas, la calidad de la selección de contenidos que se pueda haber alcanzado en los documentos curriculares se desdibuja. Si las prácticas de evaluación en las escuelas son de baja calidad, con ítems contruidos precariamente sin marcos conceptuales que ligen la evaluación a la enseñanza y con frecuencia corregidos discrecionalmente sin una pauta objetiva de referencia, las definiciones curriculares que plantean el continuo de la evaluación didáctica (evaluación diagnóstica para identificar saberes de partida; evaluación formativa para caracterizar el

proceso de aprendizaje; y evaluación sumativa para asignar valor y certificar aprendizajes de acuerdo a las pautas) se reducen a evaluaciones escolares directamente vinculadas con la calificación. Y ésta a su vez con la promoción o no promoción de los alumnos, siendo la repitencia un fuerte predictor de abandono escolar.

El impacto en la autoestima personal de reiteradas bajas notas en las pruebas y en las calificaciones periódicas sin dudas es muy alto, y en muchos casos confirman y refuerzan predicciones de fracaso que los mismos alumnos producen sobre sí mismos, y que perciben que otros también producen.

Estas evaluaciones de baja calidad, sumadas a una segmentación del aprendizaje en función de años lectivos más que de ciclo, y el predominio de una definición aritmética como formato de calificación que resume los aprendizajes del período y determinan la promoción al grado siguiente, se vuelven parte de un escenario que agudiza los riesgos de reprobación para los estudiantes con ritmos diferentes de aprendizaje y menos posibilidades de apoyo por parte de sus familias.

**Para este estudio se proponen dos abordajes**, de cuyo análisis conjunto se podrá obtener un estado de situación real de las condiciones de enseñanza en las escuelas a las que asisten los alumnos de 15 a 20 años que hoy asisten a la secundaria en riesgo de exclusión<sup>40</sup>. **Un primer abordaje es el análisis del currículo desde una perspectiva lógica.** La perspectiva lógica permite analizar qué contenidos son los que una sociedad dada considera relevantes o básicos para sus jóvenes, de qué modo se organizan y cómo se plasman en los documentos. Coll (2006) señala que *“los contenidos reflejan y concretan las intenciones educativas y, a través de ellas, las finalidades de la educación básica y la función o funciones prioritarias que los grupos sociales dominantes o mayoritarios le atribuyen (...) y orientan, condicionan o determinan en mayor o menor medida, según los casos, lo que finalmente se enseña y se aprende en las aulas.”* El currículo oficial es un referente legal que regula prácticas docentes y constituye un piso básico de contenidos común a todos.

En lo que respecta a la perspectiva “lógica”, se sugiere considerar i) el orden y nitidez de la estructura curricular; y ii) los contenidos sustantivos de los currículos<sup>41</sup>. Algunas cuestiones a atender son:

- ¿Cuáles son los contenidos priorizados en los currículos y a que lógica remiten?

---

<sup>40</sup> El análisis de la situación en la primaria ha sido objeto de análisis en varios documentos de la Serie 1 Información: un recurso para conocer y comprender la exclusión y la Serie 2 Política y gestión pedagógica: un camino para superar la exclusión que constituyen un complemento del informe regional (ACEPT-UNICEF, 2012).

<sup>41</sup> A efectos metodológicos, se aplican las sugerencias y recaudos expresados para la línea de estudio “Las configuraciones normativas que restringen o dan contenido concreto al derecho a la educación”.

- ¿De qué formas se organizan los contenidos?
- ¿Cómo se secuencian?
- ¿Qué grados de fragmentación por disciplinas y niveles educativos se registran?
  - ¿Es un currículo fuertemente graduado o se incorpora la perspectiva de ciclo?
  - ¿Qué se plantea respecto de la contextualización curricular a nivel subnacional o a nivel escuela?
  - ¿Cuál es el grado de complejidad de su formulación y su comunicabilidad para los docentes?
  - ¿El enfoque didáctico está orientado al desarrollo de capacidades de aprendizaje?
  - ¿Representan una propuesta que integre la comprensión lectora, la producción de textos, la aplicación práctica de conceptos y operaciones lógico-matemáticas, el estímulo al juicio crítico y la resolución de problemas usando saberes científicos, el fomento al trabajo cooperativo y en relación, la metacognición y la autorregulación del proceso de aprendizaje?
  - ¿Qué adaptaciones se propician en las ofertas de reingreso o en la educación de jóvenes y adultos?

Se sugiere además prestar atención al modo en que estos contenidos pueden ser plasmados en una planificación escolar, atendiendo a la cantidad de disciplinas, contenidos, y tiempos requeridos para esos contenidos. ¿Alcanza el calendario escolar?

El segundo abordaje tiene que ver con la dimensión procesual del currículo. Solo al incorporar una perspectiva dinámica es que se visibilizan los diversos procesos de desarrollo del currículo que ocurren con la puesta en práctica, así como la necesaria reconstrucción a la que es sometido en su desarrollo práctico en las escuelas. Esta es la dimensión práctica del currículo, y es allí donde se hacen visibles las formas que adquieren las tentativas de los equipos escolares de hacer operativas las ideas, aspiraciones e intenciones.

Por ello, y **como segundo abordaje se propone analizar el currículo real y la cotidianeidad institucional de las escuelas**. Asumir que existe un desacople entre el currículo formal y el real abre un amplio campo de acción para apoyar a las escuelas y al aprendizaje de los estudiantes. Esta perspectiva dinámica permitirá poner en diálogo lo prescripto con las prácticas reales de los profesores relativas a la enseñanza; y con las condiciones locales en que dichas prácticas tienen lugar.

Para este segundo abordaje se propone el uso de la metodología denominada **“Indagación de Oportunidades Educativas”** que se ha desarrollado en Argentina con el auspicio de UNICEF y la participación de la OEI, por parte de la Asociación Civil Educación para Todos con el fin de profundizar el conocimiento de las opiniones, saberes y creencias de todos los actores de la escuela (docentes, directivos y estudiantes). Esta estrategia resulta adecuada para conocer cómo las representaciones sociales y algunas prácticas pedagógicas docentes pueden generar (sin intencionalidad expresa) situaciones que provocan el fracaso educativo y el abandono en las trayectorias escolares de muchos adolescentes y jóvenes.

### **Descripción general de los elementos metodológicos de la indagación de oportunidades educativas**

La indagación de oportunidades educativas es una metodología de producción de conocimiento situado sobre los factores pedagógicos y organizativos que inciden en los procesos y logros escolares, a nivel de sus prácticas cotidianas (currículo real). El propósito central de esta metodología es buscar información relacionada a los ámbitos posibles de acción e intervención para la mejora de las oportunidades educativas.

Los criterios de elaboración de esta estrategia remiten a un proceso de construcción de conocimiento en base a información, orientado por necesidades, preocupaciones y definiciones de la política educativa. El diseño conceptual de una indagación de oportunidades educativas está sustentado en tres ejes: i) la rigurosidad metodológica; ii) la optimización operativa, y iii) la información significativa.

La indagación de oportunidades educativas se materializa a través de un conjunto estructurado y suficiente de instrumentos de captación de información sobre el currículo real (principalmente encuestas auto-administradas, pruebas didácticas aplicadas a los alumnos y productos propios de las escuelas como registros escolares, cuadernos de clase). Dichos instrumentos se aplican prioritariamente en las escuelas donde se concentran situaciones de exclusión actual o potencial pero debiera incluir también a aquellas a las que concurren alumnos de sectores populares o se ubican en zonas desfavorecidas que alientan la progresión y conclusión de los estudios. La aplicación es a cargo de agentes externos a la escuela, pero no ajenos al sistema; se preparan para su procesamiento (corrección de pruebas, categorización de respuestas abiertas) y luego se cargan en un aplicativo informático específico que contiene los algoritmos de procesamiento acordados.

La indagación de oportunidades educativas tiene las siguientes notas metodológicas para el proceso completo de diseño, captación de datos, procesamiento e interpretación:

- toma como punto de referencia la orientación de política educativa en cuanto al foco y alcance, y construye un marco conceptual de las dimensiones pedagógicas y organizaciones que se desea conocer en su cotidianeidad institucional. Esta definición operacional, incluye las preguntas base que se formulan para la indagación, y una estimación preliminar de las categorías de procesamiento que resultarán relevantes. Asimismo, de esta definición operacional se derivan también las distintas unidades de análisis;

- construye un conjunto de instrumentos semi-estructurados, en su mayoría auto-administrados o aplicables por personas no expertas que recogen datos sobre las dimensiones identificadas. El conjunto de instrumentos debe poder aplicarse en un rango de 3 a 5 jornadas como máximo;

- como mínimo, estos instrumentos deben recoger evidencias sobre los saberes de los estudiantes, sobre sus opiniones en relación con su experiencia de aprendizaje y de ellos mismos como alumnos, en su recorrido actual y en sus experiencias previas a lo largo de su itinerario escolar; la trayectoria y saberes de los docentes, así como sus opiniones sobre ellos mismos como enseñantes, sobre sus alumnos y sobre la situación de enseñanza que se vive en la institución educativa. Adicionalmente la información estadística de los años recientes es crucial para caracterizar a la institución escolar;

- el procesamiento de las respuestas debe regirse por criterios pre-establecidos, tanto para los instrumentos cerrados como para los semi-abiertos. Es relevante contar con una plataforma informática que permita un procesamiento dinámico e integrado, ya que un factor clave para un buen análisis, es trabajar con las instituciones indagadas en un plazo que no exceda los 60 días posteriores al relevamiento de información;

- el análisis de la información producida, en distintas instancias de interacción con personas comprometidas con el espacio educativo del que se trate, incluyendo por supuesto a la propia institución indagada, pero también aprovechando otros ámbitos (con la debida confidencialidad) es la condición necesaria para convertir esta información en conocimiento pertinente. Este conocimiento debe apoyar dos procesos: el de la comprensión de los procesos reales de la institución; y el de la identificación de los puntos de apoyo y las restricciones para proponer cambios en la gestión y nuevas metas a lograr;

- el análisis e interpretación de información es el momento central de la indagación, y ocurre en varios niveles, incluyendo el centro escolar participante de la

indagación, equipos regionales y locales de apoyo a las escuelas, equipos ministeriales de gestión educativa, currículo y planeamiento.

En el caso de la franja de población que nos ocupa, existe un número relevante de estudiantes que abandonaron la escuela. Con base en los registros escolares, y el apoyo de instancias locales gubernamentales o de la sociedad civil, la indagación se debe realizar también a los estudiantes que abandonaron en torno a su experiencia escolar pasada. Para ello se deberá contar con un instrumento específico que contenga algunas de las preguntas que se aplican a los adolescentes y jóvenes escolarizados pero que incorpore nuevas preguntas destinadas a indagar qué factores se pusieron en juego en el abandono y sus expectativas respecto de la educación.

### **Ejes temáticos para la indagación de prácticas pedagógicas y organizativas en la perspectiva de las dimensiones de exclusión**

En su tarea escolar los docentes y directivos de las escuelas se encuentran cotidianamente con una multiplicidad de situaciones sobre las que tienen que decidir y actuar. En estas instancias de decisión es donde los docentes y directivos ponen en juego su caudal de saberes y experiencias obtenidas en el marco de su formación y de su trabajo cotidiano. También en estas situaciones se hacen presentes sus sentimientos, su vínculo afectivo con los NNA, sus expectativas de logro de sus estudiantes, y las opiniones que tienen acerca de ellos.

Por lo tanto, este cúmulo de saberes, expectativas, experiencias y representaciones tiene un lugar muy importante en la caracterización de las oportunidades educativas de los estudiantes porque se hacen presentes en instancias de decisión que tienen un efecto concreto y real en los niños.

La aplicación de instrumentos a estudiantes, docentes y directivos permitirán obtener información sobre la caracterización, los saberes y opiniones.

Mediante el uso de esta estrategia metodológica (cuestionarios, ejercicios, encuestas), y tomando como unidad de análisis las escuelas, se pretende llegar a conocer las opiniones y representaciones sociales de los docentes y directivos que operan en los procesos de exclusión educativa. El objetivo principal detrás de esta estrategia propuesta es “entender para actuar”. Se debe prestar también atención también al modo en que se despliegan en el terreno las diferentes instancias de apoyo que operan desde el sistema educativo: supervisores o inspectores, especialistas, y cualquier perfil que llega a la escuela desde los niveles meso y de conducción del sistema educativo con el propósito de apoyar a la escuela. Importa aquí desentrañar grados de involucramiento e incidencia en la escuela.

## Ejemplos

Se presentan a continuación ejemplos de preguntas vinculadas a los saberes y opiniones que pueden resultar de utilidad para guiar el diseño de los instrumentos que se aplicarán en la indagación. Son algunas de las preguntas que han sido utilizadas en una experiencia de indagación en una provincia argentina realizada por la Asociación Civil Educación para Todos.

### INDAGACIÓN DE OPORTUNIDADES EDUCATIVAS EN LA ESCUELA SECUNDARIA

#### 16. Las opiniones de los docentes

|  | En todos los casos | En la mayoría de los casos | En algunos casos | En pocos casos | En ningún caso |
|--|--------------------|----------------------------|------------------|----------------|----------------|
| 1. Un buen profesor, por experiencia, ya sabe al cierre del primer trimestre cuáles alumnos probablemente van a desaprobar la materia. | 6,0%               | 32,1%                      | 28,0%            | 18,2%          | 15,7%          |
| 2. Repetir el 1º año de la escuela secundaria es una oportunidad para que muchos alumnos aprendan el valor del esfuerzo y el estudio.  | 5,7%               | 13,7%                      | 37,3%            | 24,2%          | 19,1%          |
| 3. El alumno que tiene tres o más materias previas debería repetir, sin importar cuáles son esas materias.                             | 31,9%              | 10,0%                      | 22,9%            | 13,9%          | 21,3%          |
| 4. Las capacidades de aprender de los alumnos pobres disminuyen a causa de la pobreza.   | 7,3%               | 23,5%                      | 32,1%            | 21,0%          | 16,2%          |
| 5. La aprobación masiva en una materia es indicador de falta de exigencia por parte del docente.                                       | 7,0%               | 21,6%                      | 37,1%            | 21,9%          | 12,4%          |
| 6. Cuando un alumno repite, su rendimiento al año siguiente es mejor.  | 1,9%               | 16,5%                      | 49,2%            | 28,3%          | 4,1%           |

16. Las opiniones de los docentes

|  | De acuerdo | Ni de acuerdo ni en desacuerdo | En desacuerdo |
|--|------------|--------------------------------|---------------|
| 1. Una respuesta mal escrita en una prueba significa que el alumno no comprendió el concepto enseñado.   | 21,9%      | 32,8%                          | 45,3%         |
| 2. Cada profesor debe destinar al menos una clase por mes de su materia para enseñar a leer y comprender los textos disciplinarios específicos.  | 76,9%      | 17,0%                          | 6,1%          |
| 3. Con la matemática aprendida en la escuela primaria los alumnos ya cuentan con las herramientas necesarias para interpretar la información cuantitativa presentada en los textos de estudio. | 21,4%      | 33,2%                          | 45,4%         |
| 4. A esta edad, un alumno de secundaria debería poder leer de manera autónoma los manuales de estudio de cualquier materia.  | 77,6%      | 16,3%                          | 6,1%          |
| 5. Buenos apuntes tomados en clase bastan para estudiar la materia.  | 34,1%      | 37,9%                          | 28,0%         |
| 6. Los resultados de la evaluación de los alumnos guardan más relación con su dedicación al estudio que con las prácticas de enseñanza de sus docentes.  | 32,6%      | 46,8%                          | 20,6%         |

**Itinerarios y resultados escolares. Su impacto en la *autodefinición de estudiante***

**¿ Qué sentiste al enterarte que ibas a repetir de año?**

Análisis de testimonios textuales de estudiantes

**El impacto de la repitencia en la representación de sí mismo y sus capacidades**

ME SENTIA RETARDADO

Y me senti re mal porque lo primero que pense fue que no servia para nada

Me sentia desepcionado por mi mismo, me sentia mal pensando que iva a dejar a mis compañeros

ME SENTI BURRO MAL APRENDIDO QUE NO APRENDI NADA

**Otros testimonios significativos**

Mal sentis que se te termina todo es feo pasar por reso por que que das en el mismo lugar

que iba a seguir repitiendo y que no iba a tener futuro. ocea ya habia repetido una vez porque tendria que repetir otra vez, que me equivoque y ahora estoy aca

TRISTE, MALHUMORADO, TUVE QUE SER SARCASTICO CON LO QUE DECIA NO RECUERDO PORQUE

ME PUSE MAL MIS PAPAS HABLARON CONMIGO Y ME DIJERON QUE ME PONGO A ESTUDIAR Y YO ME PUSE A LLORAR HICE TODO MI ESFUERZO PERO NO PUDE AHORA TENGO 15 AÑOS Y ESTOY ACA EN 7º AÑO TENIA QUE ESTAR EN 9º GRACIAS POR AYUDAR "UNICEF"

### Sugerencias para la selección de las escuelas en las que realizar la indagación

Para la selección de escuelas se sugiere tener en cuenta algunos criterios, considerando los perfiles de exclusión:

- Escuelas secundarias urbanas con altos niveles de repitencia y abandono a las que asisten alumnos de los sectores populares, particularmente las de mayor matrícula
- Escuelas secundarias rurales
- Escuelas secundarias localizadas en zonas de población indígena
- Escuelas de reingreso escuelas secundarias con dispositivos para el reingreso
- Escuelas con oferta educativa para jóvenes y adultos

Se sugiere complementar la selección con un grupo menor de escuelas que atienden a alumnos de los sectores populares en ámbitos urbanos y rurales pero que registran bajos niveles de repitencia y abandono, no a modo de grupo control sino como ámbito propio de indagación de prácticas que propician las oportunidades educativas.

### Otras fuentes de información a explotar

Los estudios internacionales, regionales o nacionales que tienen por objeto la evaluación de los aprendizajes de los estudiantes y el relevamiento de factores que inciden en los mismos son una fuente de información valiosa respecto de lo que sucede en la escuela. Pero debe ser considerada en conjunto con el análisis de las prácticas de enseñanza que surge a partir de la indagación. Esto evita el riesgo de atribuir exclusivamente a los estudiantes el nivel de logro que pueden alcanzar en este tipo de evaluaciones. Asimismo, es importante considerar que muchas evaluaciones tienen desarrollos técnicos complejos y de alta calidad, pero que no se corresponden con las prácticas reales de enseñanza en la que los estudiantes participan. Los estudiantes pueden dar evidencia de lo aprendido cuando se enfrentan a evaluaciones externas que son concordantes con las propuestas de enseñanza en las que participaron.

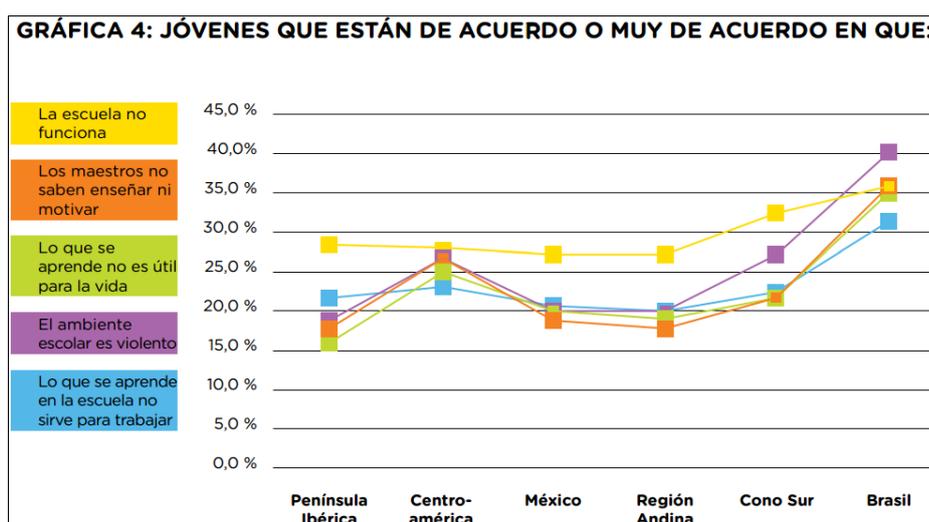
## 4.5. EL LUGAR DE LA EDUCACIÓN Y EL SENTIDO DE LA EXPERIENCIA ESCOLAR EN LA TRAYECTORIA DE VIDA DE LOS ADOLESCENTES Y JÓVENES Y EN LAS EXPECTATIVAS ACERCA DEL FUTURO

Se ha insistido a lo largo de todo este documento sobre la necesidad de contar con la voz de los jóvenes y adolescentes respecto de su experiencia escolar, cuestiones atinentes a las diferentes trayectorias de vida y aspiraciones y deseos mirando al futuro.

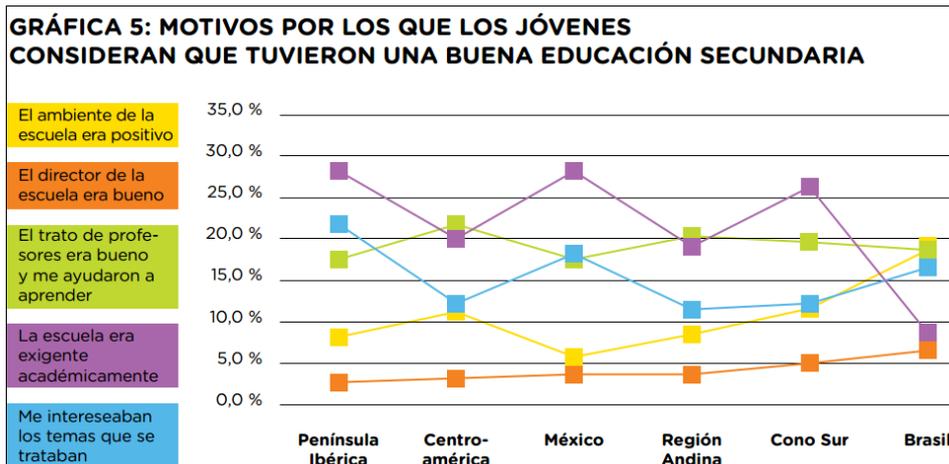
En los apartados anteriores se han presentado algunas metodologías para recoger la opinión social y de formadores de opinión, y se ha presentado la metodología de Indagación de Oportunidades Educativas. Como se señalara oportunamente, dicha metodología sirve para obtener información de estudiantes pero también puede (y debiera) ser utilizada para capturar el testimonio de adolescentes y jóvenes no escolarizados, a partir de diversos apoyos de la comunidad a nivel local.

En este apartado se resaltan algunos ejemplos de instrumentos específicos que han sido aplicados teniendo a los jóvenes como destinatarios de la captura de información, no solo sobre cuestiones relativas a educación.

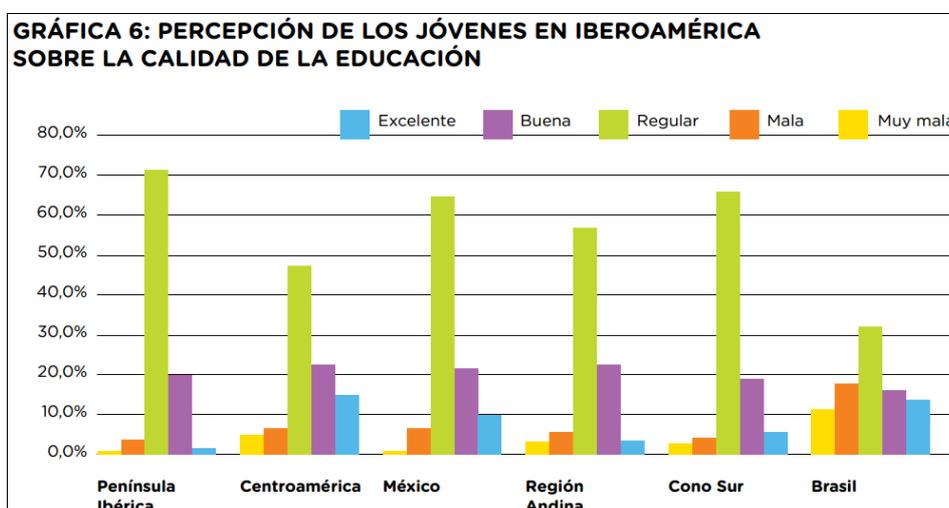
Un primer caso son las Encuestas de Juventud. Varios países de la región las realizan, aunque con distintos focos y diferentes periodicidades. Un ejemplo destacable es el de la 1ª Encuesta Iberoamericana de Juventudes liderada por la Organización Iberoamericana de Juventud con el apoyo del PNUD, el BID, la CAF, UNFPA, PNUD, CEPAL, OIT, AECID y la Universidad Nacional Autónoma de México (OIJ et.al., 2013). Se basó en la aplicación de un cuestionario destinado a relevar la opinión de adolescentes y jóvenes de 20 países en torno a instituciones y espacios de referencia (la escuela entre ellos), valores, problemas que enfrentan, la percepción de sus entornos cotidianos, el futuro a partir de un sondeo telefónico a una muestra. Lo relevante de estas encuestas es que permiten obtener información amplia sobre un conjunto de dimensiones que resulta un aporte para la lectura de los datos específicos relativos a educación. Este tipo de encuestas constituye una valiosa fuente de información. A continuación, se presentan algunos resultados de dicha encuesta:



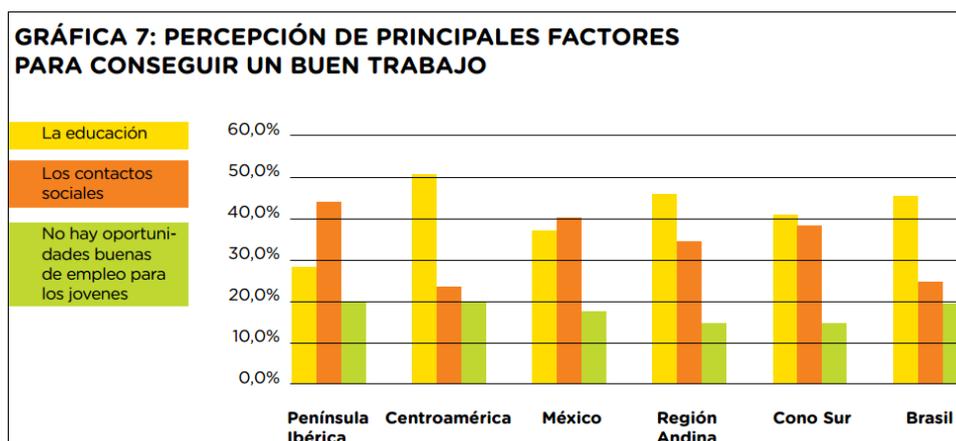
Fuente: OIJ et.al. (2013)



Fuente: OIJ et.al. (2013)



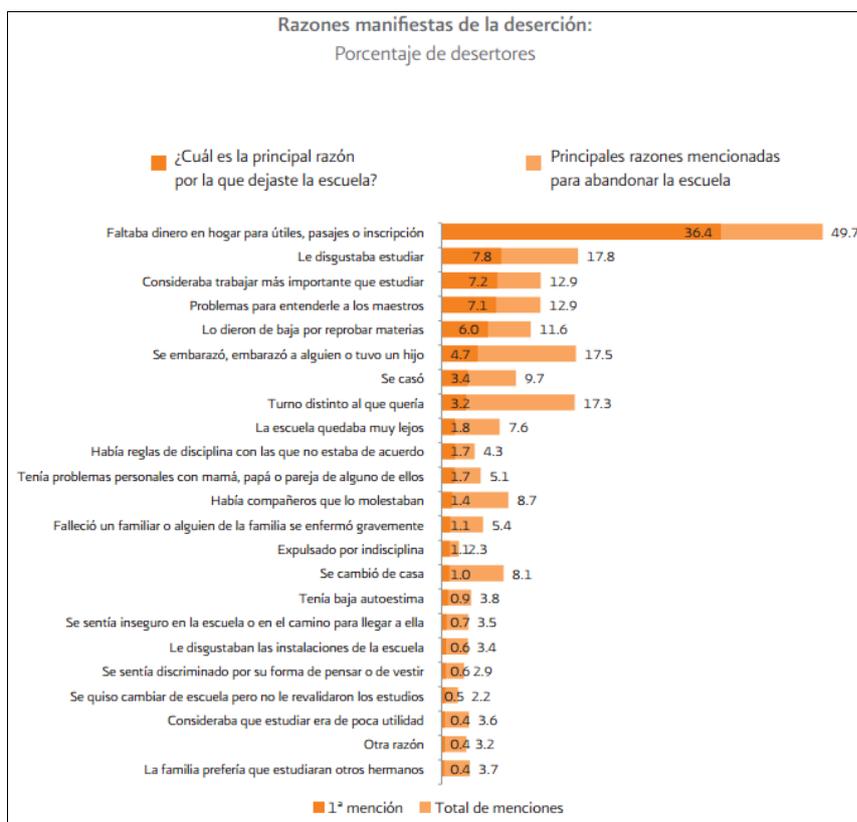
Fuente: OIJ et.al. (2013)



Fuente: OIJ et.al. (2013)

Un ejemplo temático son las encuestas de deserción escolar. En el caso de la Encuesta Nacional de Deserción en la Educación Media Superior aplicada en México, lo interesante fue que en su diseño previó recabar a la vez información de tres poblaciones: desertores de la

secundaria superior, de los no desertores y de los no matriculados en la Educación Media Superior (por diversas razones).



Fuente: SEP-COPEEMS (2012)

En Colombia, el Ministerio de Educación en conjunto con la Universidad Nacional de Colombia y el Departamento Nacional de Estadística se realizó entre 2009 y 2010 una encuesta similar denominada ENDE (Encuesta Nacional de Deserción Escolar). Como factores asociados a la deserción se encontraron variables relacionadas con las instituciones educativas y las condiciones de la oferta, con diferencias entre regiones y zonas, además de variables relativas a contexto económico y social de los encuestados. En Colombia además una variable con fuerte impacto en la deserción es el conflicto armado, que implica que un número relevante de NNA y jóvenes vivan en situación de desplazamiento forzado. Sus resultados permitieron identificar la situación particular de la deserción por zonas, entidades territoriales y poblaciones. Este proceso dio lugar a su vez a la creación de un Sistema de Información para el Monitoreo, Prevención y Análisis de la Deserción Escolar (SIMPADE), con el fin de que las escuelas y los niveles subnacionales de gobierno cuenten con una herramienta de seguimiento

permanente de la deserción que apoye la identificación temprana de los niños con mayor riesgo de abandono y permita la ejecución de acciones preventiva.<sup>42</sup>

#### **El aporte de algunas encuestas a jóvenes**

En el cuadro explicativo “Detrás del abandono escolar” (punto 2.3 de este documento) se señalaba que los diversos factores de abandono, a partir del aporte de algunos autores, podían subsumirse en 3 tipos analíticos de efectos:

- Efecto Tire (pull out)
- Efecto Empuje (push out)
- Efecto Caída (falling out)

Doll et.al. (2013) recorren siete estudios representativos a nivel nacional en Estados Unidos realizados entre 1955 y 2002 buscando encuadrar las razones esgrimidas por los propios jóvenes como causa del abandono escolar en este marco analítico. Dicho análisis arroja que a lo largo del tiempo fue cambiando el tipo de efecto preponderante.

Desde los años 50 hasta inicio de los años 80 las razones de los estudiantes para explicar su abandono se encuadraban bajo la categoría Efecto Tire. Pesaban los factores externos a la escuela que ejercen una fuerza centrípeta proyectando al estudiante fuera del mundo escolar. El trabajo y las situaciones familiares eran los principales motivos de abandono. Pero a partir de los años 80 adquirieron más fuerza explicativa los factores asociados al Efecto Empuje: factores institucionales escolares que construyen el camino del abandono. Aquí hay una fuerza o movimiento centrífugo donde la escuela es la que repele al estudiante que no se adecua o entra en conflicto con las reglas y normas.

Asimismo, se registra un peso creciente de factores asociados al Efecto Caída (factores relacionados con la ausencia o debilidad de la propuesta de enseñanza, que no contemple los diferentes ritmos de aprendizaje, las diversas características e historias de los sujetos y que producen una sensación de ajenidad progresiva en el estudiante respecto de la escuela). En la encuesta del 2002 haber faltado muchos días a clase (efecto Empuje), pensar que era más fácil graduarse rindiendo un examen final externo de acreditación de saberes que a través de la escuela común (efecto Tire), tener resultados bajos (efecto Empuje), no gustarle la escuela (efecto Caída) y no poder seguir el ritmo de trabajo escolar (efecto Empuje), son las razones que concitan la mayor cantidad de adhesiones por parte de los estudiantes como motivo explicativo del abandono.

El estudio realizado por Watt et.al. (1996) en Canadá sobre estudiantes que desertaron y cuya lengua materna no es el inglés muestra que según el tipo de efecto donde se inscribe el motivo principal de deserción de estos alumnos, el sentimiento respecto de la experiencia educativa varía. Los que sufrieron el efecto Caída se sienten tristes y tienden a auto-inculparse por sus fracasos escolares, los que sufrieron el efecto Empuje enojados, resentidos y traicionados, y los que sufrieron el efecto Tire se sienten frustrados.

Este tipo de información es sumamente relevante para poder diseñar políticas públicas más ajustadas a las realidades concretas de la situación de adolescentes y jóvenes.

<sup>42</sup> Ver Ministerio de Educación de Colombia (2010) y UNICEF (2012)

---

## **CAPÍTULO 5. BREVE ANALISIS DE ALGUNAS POLITICAS DE LA REGION PARA SUPERAR LA EXCLUSION EDUCATIVA DE LA POBLACION DE 15 A 20 AÑOS**

En los apartados a continuación se presentan tres casos de políticas relevantes para la región. No han sido seleccionadas al azar; son políticas que buscan dar respuesta a cuellos de botella comunes en la región que se advierten a partir de los perfiles de los países.

### **5.1. POLÍTICAS PARA LA EXPANSIÓN DE EDUCACIÓN SECUNDARIA PARA JÓVENES QUE VIVEN EN ZONAS RURALES**

La educación secundaria rural, tanto en sus niveles básico como superior u orientado, constituyen uno de los desafíos políticos, organizativos, pedagógicos y socioeconómicos del momento en la región.

Esta ampliación implica atención a distintas cuestiones de la oferta y la demanda. Por el lado de la demanda, hay barreras económicas directas o indirectas, en su mayor medida determinadas por la implantación de ofertas que no tienen la misma amplitud que las de educación primaria, y que por tanto requieren traslados, alojamientos, alimentación con otras exigencias. Por otra parte, las propias y valederas posturas de las comunidades rurales en relación con sus proyectos, cultura, expectativas, tradiciones, en muchos casos son desconocidas e incluso rechazadas cuando la oferta escolar de secundaria es una trasposición organizativa de la escuela urbana. Asimismo, el reconocimiento del sujeto “joven rural”, que ya participa de un modo diverso en las decisiones de escolarización, suele estar teñido de estereotipos que reducen su potencial y protagonismo.

En lo que respecta a la oferta, en sus aspectos tangibles para ampliar la cobertura hay que atender, entre otros focos, a la planificación de la localización, asignación de cargos, dotaciones tecnológicas, construcción o ampliación de edificios, provisión de servicios básicos y de comunicaciones. En otros aspectos de la oferta también se generan demandas a atender: modelo pedagógico, materiales pertinentes, especificaciones curriculares, proyectos y modos de vinculación con las necesidades del aquí y ahora de los estudiantes y sus familias-

El predominio de un modelo urbano, “completo” de estructura curricular graduada, con asignaturas a cargo de profesores especializados, con regímenes de promoción atomizados, es casi monopolístico aún, y tiñe las propuestas para la ruralidad. Pero lejos de ser una garantía de calidad y equidad en las zonas urbanas, este modelo está siendo además fuertemente

interpelado por sus deficitarios resultados en este momento de masificación e inclusión en las definiciones legales de obligatoriedad.

Las investigaciones y conceptualizaciones en torno a la educación secundaria para los jóvenes en las poblaciones rurales exponen una serie de desafíos para el diseño y realización de políticas educativas específicas:

- Garantizar el acceso, completamiento y certificación de la educación secundaria obligatoria, posibilitando a su vez el tránsito fluido hacia la educación postobligatoria.
- Posibilitar el acceso a experiencias pedagógicas relevantes y de calidad, tanto en la secundaria básica como en la secundaria superior u orientada, articulada con la educación primaria efectivamente cursada.
- Insertar los itinerarios escolares de los estudiantes y las experiencias pedagógicas de los docentes en una red de soporte que trascienda el aislamiento
- Participar/incluirse en procesos de desarrollo local, transformación y evolución de las dinámicas sociales y productivas
- Conocer adecuadamente y sin preconceptos, las expectativas, capacidades y necesidades de los jóvenes que viven en ámbitos rurales, para abrir la experiencia escolar con esa perspectiva
- Ampliar la trama de compromisos locales (familias, organismos locales, municipios, ONG, iglesias) con los desafíos adicionales de la escolarización de los jóvenes rurales
- Potenciar y demandar por servicios requeridos para impulsar la calidad de vida rural (conectividad, caminos, energía eléctrica) y que pueden sustentar propuestas pedagógicas y organizativas para el medio rural

En este apartado se presentan una breve síntesis de los resultados del análisis de algunas alternativas de políticas adoptadas en la región, que se eligieron en función de los siguientes criterios:

- Se priorizaron las políticas orientadas a la oferta, dado el rol del Estado de garante del derecho a la educación.
- Se privilegiaron las políticas de países en los que la cobertura de la educación secundaria rural hubiera tenido mejoras recientes significativas y/o que se encuentren en valores relativamente mejores.
- Las políticas, a su vez, se revisaron considerando las estrategias adoptadas para abrir oportunidades educativas de nivel secundario para los jóvenes rurales, yendo en un

continuo desde el traslado hacia centros urbanos o periurbanos hasta escuelas con pleno protagonismo y pertenencia de la comunidad rural.

▪ Considerando estos criterios se destacaron los casos de Brasil, Perú, Colombia, México. Las políticas allí implementadas se destacan en tanto constituyen propuestas claramente referenciadas en el contexto rural, que operan sobre las restricciones propias del medio rural.

- En todos los casos se registra una firme decisión política de generar oferta educativa de nivel secundario donde están los alumnos.

- En Brasil y Perú se agrega además una elección por la alternancia como modelo pedagógico a instalar, y la legislación le da el marco normativo y político que traza un programa de gobierno de mediano y largo plazo.

- En Colombia se da un proceso interesante de definición curricular para las orientaciones del bachillerato centrados en el bienestar rural.

- En todos estos casos se brinda flexibilidad en horarios y calendarios escolares, para permitir que los tiempos de la escuela se adapten a los de la producción y actividades locales.

- Tienen un espacio de participación de las familias muy superiores a las tradicionales de los sistemas educativos –especialmente en las escuelas de alternancia.

- Procuran superar la limitación de docentes –especialmente profesores de los diferentes espacios curriculares- con propuestas que se apoyan en los docentes disponibles, toman principios de la educación a distancia, y agregan soportes tecnológicos variados –virtual, TV, libros y materiales gráficos especialmente diseñados-

- Procuran articular con otras áreas del estado la resolución de restricciones de infraestructura que afectan a la comunidad rural en su conjunto y, por ende, limitan las condiciones de escolaridad –transporte, telecomunicaciones, agua potable, etc.-;

- Articulan con los programas de transferencias condicionadas para potenciar el apoyo a la demanda junto con la ampliación de la oferta educativa

- 

Se consideró asimismo en el análisis el caso de Chile. El país muestra un crecimiento en la escolarización, pero sobre la base de un modelo pedagógico diferente a los arriba señalados: la concentración de los alumnos en escuelas urbanas, con mecanismos de transporte e internados. A la par, su implementación muestra un cuidadoso tratamiento de lo curricular –orientaciones muy pertinentes- y apoyo a los alumnos

para actuar sobre los riesgos que suelen afectar a los jóvenes rurales expuestos a la situación de traslado, desarraigo, y probable menor preparación que los de los pueblos y ciudades para las exigencias académicas.

### *Criterios utilizados para el análisis de estas políticas*

La revisión de políticas y estrategias implementadas para la ampliación de la cobertura y calidad de educación secundaria rural puede realizarse bajo distintos enfoques y niveles.

Para **los enfoques** de análisis se diferenciaron entre:

- políticas con mayor foco en la atención e impulso a la demanda comunitaria, familiar y personal por la educación;
- políticas centradas en la creación y mejoramiento de la oferta escolar en educación secundaria para zonas rurales.

Se trata de una distinción analítica ya que no se consideran como acciones contrapuestas o excluyentes. Las estrategias volcadas **hacia la demanda**, en particular aquellas que se basan en las transferencias condicionadas de ingresos, tienen un conjunto de requerimientos de interacción intensa con otros organismos de desarrollo socioeconómico y de protección social. Las estrategias volcadas **hacia la oferta** tienen un ámbito claro de competencia dentro de la política educativa, sin desconocer relaciones fluidas con otras áreas.

### *Enfoque hacia la oferta*

Como se señaló anteriormente, se priorizó el análisis de las políticas orientadas a la mejora de la **oferta**, considerando que es allí donde el Estado tiene una responsabilidad intransferible. Considerando estas políticas, una segunda operación fue determinar la orientación estratégica de la oferta a partir de una matriz que combinó dos ejes: el de la adecuación y pertinencia del modelo pedagógico al contexto, y el de la pertenencia territorial y simbólica de la escuela. En este último caso, se alude al alcance atribuido a la educación rural que va desde (i) un dispositivo donde el acento está puesto en el acceso de la población estudiantil rural independientemente de la localización de la escuela (ii) un dispositivo centrado en el emplazamiento de las escuelas en la ruralidad, hasta (iii) un dispositivo implantado en la ruralidad con un fuerte involucramiento de la comunidad.

|  |   | <i>Pertenencia territorial y simbólica de las escuelas</i>                   |   |  |
|--|---|--|---|--|
|  |   | PARA LAS ZONAS RURALES   | EN LAS ZONAS RURALES  | DE LA POBLACION RURAL  |
| <i>Pertinencia del modelo pedagógico</i> | Oferta general o estándar de educación secundaria   | Oferta basada en el traslado o concentración en escuelas con formato general |   |  |
|  | Adecuaciones del modelo estándar para las zonas rurales<br><br>Hacia<br><br>Modelo específico para la población rural |  | Oferta con adecuaciones basadas en recursos didácticos y tecnológicos<br><br>Oferta con adecuaciones basadas en adecuaciones curriculares | Oferta con adecuaciones basadas en roles docentes desde la comunidad<br><br>Oferta con adecuaciones basadas en el protagonismo de la comunidad |

Esta matriz busca transparentar la definición que se tome en torno a la centralidad del destinatario y sus requerimientos específicos, partiendo desde una oferta que no se transforma y para la que sólo se *“lleva la demanda”* hasta una oferta específica de la cual la comunidad rural se apropia. Ello, a su vez, permite visibilizar el carácter instrumental de diversas resoluciones (cuadernos de aprendizaje, soluciones informáticas, soportes audiovisuales, formatos de capacitación o especialización docente, nuevos roles docentes, esquemas de concentración o traslado de estudiantes o profesores), y poder situarlas y compararlas conforme las definiciones más estratégicas.

Una vez clarificada la orientación de cada política se analizó su **operacionalización**. Aquí se alude a las decisiones pedagógicas generales adoptadas respecto de los componentes que caracterizan la oferta formativa: i) qué se pretende aprendan los estudiantes (decisiones curriculares); ii) quién estructura las situaciones de aprendizaje, y con qué recursos (decisiones de enseñanza); iii) cómo se despliega el tiempo y la tarea de aprender (decisiones didácticas); iv) cómo se configura el entorno institucional del aprendizaje (decisiones organizativas).

A su vez, para la implementación de estas definiciones hay que satisfacer un conjunto de requerimientos, cada uno con su plan de acción:

- Localización de las ofertas de educación secundaria
- Condiciones materiales de funcionamiento
- Desarrollo de soportes de aprendizaje (guías de autoaprendizaje, entornos virtuales)
- Formación de los perfiles docentes involucrados

- Adecuaciones normativas (régimen de acceso, de asistencia, de evaluación, de promoción)
- Movilización de la comunidad.
- Organización de trama de apoyo y seguimiento a la tarea de las escuelas rurales.
- Articulación entre dependencias gubernamentales diversas

La siguiente matriz resume los rasgos principales de las políticas que se consideraron de mayor relevancia analítica para la región.

| ENFOQUE DE PRESTACION                    | PAIS  | NIVEL EDUCATIVO | NOMBRE DE LA POLITICA O PROGRAMA        | ENCUADRE ORGANIZACIONAL                    | ESTRATEGIA DIDACTICA DISTITIVA Y PRIORIZADA                            |   |
|--|---|-----------------|---|--|--|---|
| <i>EDUCACION PARA LA POBLACION RURAL</i> |   | CHILE           | SECUNDARIA SUPERIOR Grados 9 a 12       | LICEO PARA TODOS                           | EDUCACION SECUNDARIA EN ESCUELAS URBANAS<br>SERVICIO DE INTERNADOS     | Nivelación restitutiva al inicio del nivel.   |
| <i>EDUCACION EN ZONAS RURALES</i>        | ADECUACION CON BASE EN SOPORTES TECNOLOGICOS Y DIDACTICOS       | MEXICO          | SECUNDARIA Grados 7 a 9                 | TELESECUNDARIA                             | CENTROS ESCOLARES ESPECIFICOS, EQUIPADOS                               | Recursos didácticos impresos y audiovisuales que recorren el currículo total.<br>Proyectos productivos desde la asignatura tecnología.<br>Profesores titulados como mediadores a cargo de todos los espacios. |
|  |   | CHILE           | BASICA Grados 7 y 8                     | EDUCACION BASICA RURAL<br>PROGRAMA ENLACES | ESCUELAS DE EDUCACION BASICA DE CONCENTRACION COMPLETAS (Grados 1 a 8) | Pedagogía activa, guías de aprendizaje, uso de recursos tecnológicos.<br>Profesor responsable del grupo.  |
|  |   | PERU            | SECUNDARIA COMPLETA grados 7 a 11       | EDUCACION SECUNDARIA A DISTANCIA           | EXPANSION A PARTIR DE ESCUELAS PRIMARIAS DE CONCENTRACION              | Currículo especializado, mayor flexibilidad de intensidad y ritmo.<br>Disponibilidad de recursos impresos y de EVA (Entorno Virtual de Aprendizaje).<br>Tutor docente a cargo.                                |
|  |   | COLOMBIA        | SECUNDARIA BASICA Grados 6 a 9          | POSPRIMARIA                                | ESCUELA SECUNDARIA BASICA EN ZONAS RURALES                             | Docentes multiáreas.<br>Proyectos de aprendizaje y de mejoramiento de calidad de vida contextualizados a la situación rural concreta.   |
|  | ADECUACION CON BASE DEFINICIONES CURRICULARES                   | CHILE           | SECUNDARIA SUPERIOR Grados 9 a 12       | EDUCACION MEDIA TECNICA VOCACIONAL         | ESCUELA SECUNDARIA CON PLANES ESPECIFICOS DE FORMACION                 | Modalidad silvoagropecuaria como orientación de la educación media.<br>Proyecto Dual, combinando formación en la escuela y en las empresas o productores del entorno.   |
|  |   | COLOMBIA        | SECUNDARIA BASICA Y MEDIA Grados 6 a 11 | SERVICIOS DE APRENDIZAJE TUTORIAL          | CENTRO EDUCATIVO EN ZONAS RURALES                                      | Formación en bienestar rural, con certificados intermedios.   |
| <i>EDUCACION DE LA POBLACION RURAL</i>   | ADECUACION BASADA EN LOS ROLES DOCENTES SALIDOS DE LA COMUNIDAD | MEXICO          | EDUCACION SECUNDARIA Grados 7 a 9       | EDUCACION COMUNITARIA                      | EXPANSION A PARTIR DE CENTROS DE EDUCACION PRIMARIA                    | Instructor comunitario.<br>Estrategias didácticas priorizadas con asignación establecida en la caja curricular.   |
|  | ADECUACION BASADA EN EL PROTAGONISMO DE LA COMUNIDAD            | BRASIL<br>PERU  | EDUCACION SECUNDARIA                    | EDUCACION POR ALTERNANCIA                  | CENTROS ESCOLARES GESTIONADOS POR ENTIDADES COMUNITARIAS               | Escuela gestionada por asociación de familias y entidad local.<br>Instrumentos pedagógicos de la alternancia (plan de búsqueda, tesis e Iniciativas de producción real, en el entorno de los estudiantes).    |

### *Enfoque hacia la demanda*

Respecto de las políticas centradas en brindar estrategias de apoyo e impulso a la demanda social, familiar y personal por la educación secundaria, se destacan en la región los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC), cuyos rasgos principales serán objeto de análisis del apartado 2 de este documento. Pero es importante señalar que hay pocos estudios que den cuenta del efecto más específico de estos programas en la población rural. Entre ellos se destaca la evaluación del impacto del Programa Federal Oportunidades, de México (SEDESOL, 2008).

Este estudio, de corte cuali-cuantitativo, tuvo como uno de sus ejes específicos analizar el impacto del programa en la ruralidad a partir de una muestra de comunidades rurales representativas del país. Los resultados mostraron el impacto positivo del programa en el consumo alimentario de los beneficiarios. Estas evidencias afirman la relación entre la restricción monetaria de la población en situación de pobreza y los niveles de consumo (gasto). A través de las transferencias, las familias pobres pudieron sostener y ampliar su poder de compra mientras eran beneficiarias del programa. Asimismo, el ingreso de los beneficiarios al sistema bancario para cobrar la ayuda permitió mejorar su capacidad de endeudamiento.

Las transferencias condicionadas generaron un impacto positivo en la asistencia escolar de los hijos de las familias beneficiarias, teniendo en cuenta que la educación secundaria superior en México no era gratuita<sup>43</sup>. Se verificó también el impacto de la ayuda en la cobertura de los costos indirectos (transporte, material escolar, etc.) de la educación. En las entrevistas, los padres declararon que el programa fue clave para extender la escolaridad de sus hijos. Algo similar indicaron los jóvenes beneficiarios.

Sin embargo, algunos señalaron que la ayuda no garantiza la culminación de la educación secundaria. Por el lado del desempeño escolar, algunos docentes declaran que no observaron cambios. Sin embargo, otros indican que el desempeño escolar descendió porque el programa hizo menos selecta la educación. Es decir, se observa una mayor permanencia de los niños pobres y menores logros en esa permanencia. Otro grupo de docentes indican que este grupo de alumnos asisten a la escuela solo por el incentivo económico del programa.

Los resultados relacionados con la trayectoria escolar mostraron que el 70% egresa del nivel primario y se inscribe al nivel secundario. Aunque en los grados superiores se registra mayor deserción. En el nivel secundario se observa un crecimiento sostenido de la matrícula escolar hasta

---

<sup>43</sup>En 2013 a partir de una modificación a la Ley General de Educación se establece la obligatoriedad de la secundaria superior y su gratuidad.

el año 2002. Luego, se mantiene estable. El incremento de las inscripciones en el bachillerato del ámbito rural ha generado servicios de transporte que llegan a las comunidades y de actividades económicas que dependen del funcionamiento de la educación secundaria.

Otro elemento de política relevante es la cobertura de gastos de transporte o alojamiento. Distintas intensidades de concentración de estudiantes rurales en una escuela sede forman parte de estrategias para ofrecer oportunidades de educación secundaria para estos adolescentes. Aparecen necesidades de traslado cotidiano cuando las distancias son razonables, o de traslado más alojamiento cuando son distancias mayores o accesos más complejos, en particular cuando se toman opciones extremas de concentración.

Para el caso del transporte, hay países que han encarado acciones y políticas masivas desde la gestión educativa para mejorar el transporte escolar. En Brasil, el Estado asume la responsabilidad de generar la oferta y las condiciones para acceder a ella cuando no se encuentre en el ámbito inmediato de residencia. El Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación (ENDF) coordina dos programas de mejoras en el transporte escolar. El Programa Nacional de Apoyo al Transporte (PNATE) garantiza el acceso de los estudiantes de las zonas rurales, mientras que el Camino a la Escuela tiene como objetivo renovar y estandarizar la flota de vehículos y embarcaciones para garantizar la calidad y seguridad.

No obstante, este impulso, es importante tener en cuenta que uno de los problemas de las áreas rurales suele ser la movilidad limitada que aísla y reproduce la pobreza en estas áreas. Una mejor política de transporte rural permite el acceso a mercados urbanos nacionales e internacionales con menores costos.

Por lo tanto, las políticas de transporte rural incluyen y pero exceden a las políticas de transporte relacionadas con la educación. Por ejemplo, si bien las políticas de distribución de bicicletas a los estudiantes en zonas rurales o de bonos que subsidian el transporte público buscan mejorar el acceso a la educación, estas acciones deben enmarcarse en políticas de transporte a nivel macro que buscan potenciar el desarrollo de las zonas rurales.

Algunos ejemplos son la construcción de carreteras, el acceso a bicicletas o animales e incluso al transporte marítimo que sirven para el transporte de la población en zonas rurales. Para abogar por este componente de la calidad de vida en el medio rural incluso se ha incluso

constituido una entidad internacional para promover el debate y el estudio sobre transporte rural y desarrollo (IFRTD)<sup>44</sup>.

En cuanto a la organización de internados y residencias estudiantiles gestionadas, financiadas o tuteladas por el Estado, Chile ha desarrollado intervenciones sistemáticas y amplias en este rubro desde el 2003, año en que se extendió de 8 a 12 años la educación obligatoria. A partir de entonces el Estado se obligó a garantizar las posibilidades de lograr este requisito para todos los habitantes. En lo que respecta a la educación para adolescentes rurales –como se vio anteriormente- Chile priorizó proveerles acceso a partir de su matriculación en escuelas medias completas de zonas urbanas. Una de las maneras de lograrlo fue a través de la creación de internados escolares en regiones donde no hay suficientes establecimientos educativos, donde por razones geográficas, climáticas, etc. el dictado de clases regulares y sostenido a lo largo del ciclo lectivo es complejo o debido a que las familias de los estudiantes no cuentan con los recursos necesarios para afrontar los gastos de enviar a sus hijos cada día a la escuela.

El sistema de internados y viviendas estudiantiles se compone de dos modalidades: Internados subvencionados del Ministerio de Educación y Programa de Vivienda Estudiantil de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), el cual presenta tres líneas de acción: Residencia Familiar Estudiantil, Hogares Estudiantiles y Becas de Internado. Bajo las distintas modalidades se proporciona alojamiento, alimentación, programas complementarios de formación y recreación, y atención a la salud.

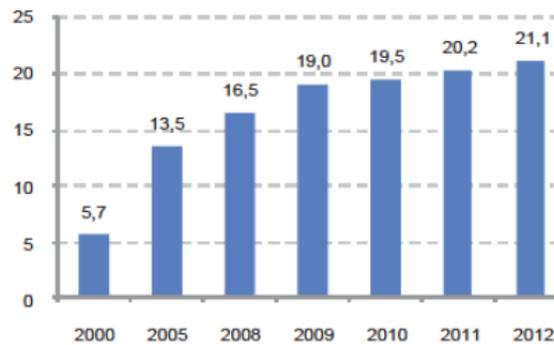
## 5.2. POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL CON EJE EN LA TRANSFERENCIA CONDICIONADA DE INGRESOS

En los últimos 25 años, en la región se han desarrollado una serie de programas tendientes a combatir la pobreza actual y revertir su trasmisión intergeneracional basados en transferencias monetarias condicionadas para asegurar un piso básico de ingresos en el corto plazo y la acumulación de capital humano en el largo plazo (Cechini y Martínez, 2011; Cechini et. al., 2014; CEPAL, 2014). Hoy cubren a cerca del 20% de la población de la región.

---

<sup>44</sup> Se trata del International Forum for Rural Transport and Development (IFRTD) cuyos objetivos y acciones pueden visualizarse en <http://www.ifrtd.org/>

Cobertura de los programas de transferencias condicionadas, 2000-2012  
(en porcentaje de la población total)<sup>b</sup>



Fuente: Cecchini et.al. 2014:33. Corresponde al promedio ponderado de 19 países de la región

La condición para la percepción de estas transferencias es cumplir con determinadas pautas que varían según los países, con dos rasgos comunes: (i) escolarización de los NNA del grupo familiar beneficiario; y (ii) realización de controles periódicos de salud por parte de los beneficiarios. La introducción de condicionalidades parte de la premisa que los subsidios combinados con acciones de corresponsabilidad permiten el desarrollo de capital humano a diferencia de las intervenciones exclusivamente asistenciales (Fizbein y Schady, 2009). Por ello algunos prefieren denominarlos como programas de transferencias con corresponsabilidad. Esta denominación capturaría en mayor grado el hecho de que hay compromisos que se asumen tanto por parte de los beneficiarios como por parte del Estado, quien es el responsable de garantizar una oferta adecuada (Cohen y Franco, 2006). Sin embargo, en la literatura especializada se los denomina genéricamente como Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos (PTC).

En algunos casos, además del componente monetario, estos programas proveen otros apoyos entre los que se destacan: apoyos en especie (en general provisión de alimentos); subsidios al consumo de servicios públicos de agua, energía, gas); y acompañamiento de profesionales o perfiles especializados ya sea para facilitar el acceso a los servicios de salud y educación o para capacitar a las familias en otros aspectos tales como nutrición, bancarización (Cecchini y Martínez, 2011).

La población destinataria de estos programas varía conforme el enfoque de cada programa que van desde aquellos que ponen el foco en la población vulnerable hasta los que, aun llevando adelante procedimientos de focalización, tienden hacia un acceso universal a la protección social (Cecchini y Martínez, 2011). En el cuadro siguiente se distinguen tres tipos:

ENFOQUES DE PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA, ALREDEDOR DE 2009

| Enfoque   | Características principales   | Países <sup>a</sup>   |
|---|---|---|
| 1. Protección como asistencia y acceso a la promoción.                                | Protección social no contributiva focalizada en los pobres (PTC).   | Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú y República Dominicana.<br>Caribe: Jamaica, y Trinidad y Tabago. |
| 2. Posición intermedia entre asistencia y acceso a la promoción y garantía ciudadana. | Protección social no contributiva focalizada en los pobres (PTC).<br>Además de PTC, se incorporan otras políticas de protección social no contributiva (focalizadas o universales, en ámbito de pensiones y salud) y se busca articular de manera progresiva los distintos componentes. | Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, El Salvador, México y Panamá.                                    |
| 3. Protección social como garantía ciudadana.   | Transferencias y prestaciones como parte de protección social no contributiva.<br>Creciente articulación entre políticas de protección social no contributiva y contributiva.<br>Se busca conformar sistemas integrados y coordinados de protección social.                             | Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay.   |

Fuente: Cecchini y Martínez, 2011: 82. Nota: Los autores señalan que no incluyeron a Cuba, Haití, Nicaragua y República Bolivariana de Venezuela por no contar con información actualizada

La estructura de gestión y coordinación varía según los países, así como su inserción institucional. Pero un rasgo común es que implican a más de un área de gobierno, particularmente las áreas de desarrollo social, salud y educación. En varios casos hay más de un nivel de gobierno involucrado. Los niveles locales como el caso de los municipios son el ámbito en el que se suelen ubicar las áreas que interactúan directamente con los beneficiarios y las que tienen a su cargo el control de las condicionalidades.

En lo que concierne a los PTC que se implementan en la región, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) cuenta con una base de datos sumamente relevante que provee información para la mayoría de los países de la región sobre características de los programas, cobertura, componentes y toda otra información de utilidad, así como el acceso a un conjunto de estudios sobre los PTC.



### Acerca de la Base de Datos

Los programas de transferencias condicionadas (PTC) buscan reducir la pobreza y fortalecer el capital humano de sus beneficiarios. Esta base provee datos sobre gasto, cobertura y montos de las transferencias monetarias así como información detallada sobre los distintos componentes de los PTC en los países de América Latina y el Caribe.

Fuente: Base de datos de programas de protección social no contributiva, División de Desarrollo Social, CEPAL. Enlace de acceso: <http://dds.cepal.org/bpsnc/>.

## Los PTC y la Educación

Varios estudios muestran los logros de los PTC para reparar las situaciones de insuficiencia de ingreso. En términos de la meta de largo plazo de acumulación de capital humano, y específicamente en cuanto al sector educación, las evaluaciones de varios de estos programas han mostrado efectos positivos en el acceso, la progresión escolar y la disminución del trabajo infantil (Villatoro, 2007).

Las evaluaciones de los programas Bolsa Familia (Brasil) y Oportunidades (México)<sup>45</sup> que son los PTC más relevantes de la región por su alcance y tiempo de existencia, muestran en ambos casos que tuvieron un impacto positivo en el incremento de la asistencia a la escuela y la reducción del abandono escolar. Esto se vio acompañado por mayor repitencia (Brasil) y débiles desempeños en las evaluaciones de aprendizaje (México), lo que resulta en un primer momento esperable dado que gracias a estos programas ingresan a la escuela alumnos que jamás la habían transitado o reingresan alumnos que habían abandonado sus estudios (Veras Soares et.al., 2007).

La evaluación de Bolsa Familia realizada en 2009 por el Estado brasileño muestra comparativamente una evolución positiva de la asistencia escolar de los jóvenes beneficiarios de 15 a 17 años en relación a los no beneficiarios respecto del 2005. Asimismo, los beneficiarios se mantienen en la escuela hasta los 14 años en mayor medida que los no beneficiarios (MDS, 2010). El estudio evaluativo realizado por De Braw et.al. (2014) sobre el mismo programa señala que su

---

<sup>45</sup>La estructura y beneficios del programa Oportunidades han sido subsumidos bajo un nuevo programa denominado PROSPERA a partir del 2014.

impacto es más fuerte para las mujeres que para los varones, aun cuando el programa no realice ninguna distinción o acción particular por género. Asimismo, los efectos en la escolarización resultan más notables en el ámbito rural y en las regiones históricamente postergadas.

En la secundaria, un seguimiento comparado de las trayectorias escolares de beneficiarios y no beneficiarios entre 2008 y 2012 arrojó que tasas de deserción escolar siempre menores al comparar beneficiarios y no beneficiarios del programa, diferencia que se incrementa en la secundaria (Cireno Fernandes et.al., 2014). Un estudio reciente que aborda la situación de los jóvenes que no estudiaban ni trabajaban en 2012 en Brasil encuentra que los jóvenes de 14 a 20 años de edad del quintil más pobre que pertenecen a familias beneficiarias del Bolsa Familia tienen menor probabilidad de estar en dicha situación que los no beneficiarios (Simoes, 2013).

La evaluación realizada por el Banco Mundial (IEG, 2011) respecto del impacto del programa Familias en Acción (Colombia) en la escolarización y finalización de la secundaria encuentra también un impacto diferencial del programa cuando se realiza un análisis por género y localización geográfica. El incremento de la tasa de graduación en secundaria resulta mayor y con más significancia estadística entre las mujeres y los estudiantes de áreas rurales. El estudio realizado por De Janvry et.al. (2008) aporta evidencia respecto del impacto de la condicionalidad de asistir a la escuela. Los programas de transferencias sin esta condicionalidad no tienen un impacto sustantivo en la efectiva escolarización de NNA en comparación con PTC en los que la escolarización de los NNA es uno de los factores determinantes para la percepción de la transferencia monetaria.

Aunque originalmente se apuntó a la escolarización de la primera infancia y la infancia, en los años recientes se han incorporado transferencias monetarias destinadas a prevenir el abandono escolar en secundaria, incentivar la reinserción, o apoyar la prosecución de los estudios. Es el caso de Chile (Beca de Apoyo a la Retención Escolar), México (Beca contra el abandono escolar), y Argentina. En este país se ha creado en 2014 el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROG.R.ES.AR.) para que los jóvenes de 18 a 24 años desocupados o que se desempeñan en la economía informal puedan reinsertarse en el sistema educativo obligatorio o realizar estudios post secundaria. Asimismo, en varios países se han implementado apoyos específicos para apoyar los estudios y prevenir la desafiliación de padres, madres y embarazadas adolescentes y jóvenes. La mayoría de los programas centra sus transferencias en el entorno familiar de origen de los adolescentes y jóvenes (Cecchini et.al, 2015). Este tipo de programas permite que estudiantes que abandonaron momentáneamente vuelvan a la escuela; pero es

crucial que la oferta educativa sea diferente a la de la escuela que abandonaron por primera vez y que exista un acompañamiento en el reingreso. Si no se corre el riesgo de propiciar un nuevo abandono, probablemente definitivo esta vez.

Aun considerando los grandes avances en la región en materia de protección social, interesa resaltar algunas cuestiones que, de la revisión de la literatura especializada, aparecen como vacancias o han sido débilmente abordadas o consideradas.

- *Mejora de la interacción entre los PTC y el sistema educativo con foco en la cobertura y la equidad: en varios estudios se señala que la oferta de servicios educativos disponible para los beneficiarios de estos programas es insuficiente y/o de baja calidad.*

Esto sugiere que reforzar la interacción entre los PTC y los programas educativos es un tema de agenda relevante en el que seguir interviniendo (Pérez Ribas et. al, 2009). La meta evaluación 2007-2012 del Programa Oportunidades de México señala que se excluye a los hogares en extrema pobreza que viven en localidades que no tienen acceso a centros educativos, y que existen problemas estructurales asociados a los servicios educativos a las que asisten los beneficiarios del programa, que son de baja calidad (SEDESOL, 2012). En el mismo sentido un estudio sobre el desempeño de los beneficiarios de Oportunidades en la prueba ENLACE<sup>46</sup> entre 2008 y 2011 encuentra que tanto en la secundarias básica como en la superior cuanto mayor es la concentración de becarios en una escuela, menor es el acceso a los recursos básicos para el funcionamiento de la misma sin que esto varíe en el periodo (Corcuera et.al., 2012). Esta situación ha sido observada en otros programas de la región, en particular respecto de la población indígena (Robles, 2009) y refuerza la necesidad de una mayor concertación de esfuerzos en la planificación y ejecución de las intervenciones sectoriales considerando a los beneficiarios de los PTC y las escuelas a las que asisten para el cumplimiento efectivo de la responsabilidad estatal.

- *Límite de edad para percibir beneficios asociados a la escolarización: los 18 años suelen ser, en muchos de los casos, la edad límite para percibir transferencias monetarias asociadas al sostenimiento de la escolaridad. Sin embargo, el perfil de la región muestra que aun en el caso de países con mayores niveles de escolarización secundaria, son pocos los que concluyen sus estudios en la edad teórica, particularmente en los sectores populares. El porcentaje de egresados aumenta entre los 18 y 20 ya que se registra un*

---

<sup>46</sup>Evaluación nacional del logro académico en centros escolares.

proceso de egreso diferido en el tiempo. Resultaría necesario adecuar este límite. Por ejemplo, en el caso del programa Prospera de México el apoyo monetario para la escolarización (becas educativa y apoyo adquisición útiles) se extiende a la secundaria superior y contempla una edad límite más avanzada (21 años) que otros programas como el caso de Bolsa Familia (17 años). En el caso de Perú la normativa del programa Junto prevé que sean los hogares con NNA y jóvenes sigan siendo beneficiarios “hasta que estos culminen la educación secundaria o cumplan diecinueve (19 años), lo que ocurra primero”<sup>47</sup>, no quedando claro si tener más de 19 años y asistir a la escuela le permite a la familia seguir percibiendo la transferencia del programa.

- *Alcance de la cobertura y opinión sobre las prestaciones en la población adolescente y juvenil:* son muy pocos los estudios que analizan en qué medida la población adolescente y joven excluida o en riesgo educativo es alcanzada por estos programas y el grado de satisfacción de sus necesidades personales. La captación de información suele privilegiar un abordaje desde el universo de las familias y no desde los sujetos. Por ejemplo, los estudios en torno a los montos de transferencias ponen el acento fundamentalmente en el componente básico de subsistencia del hogar sin considerar otros gastos que hacen a la construcción de capital cultural en adolescentes y jóvenes.

- *Dimensión sociocultural de los PTC en la escuela:* los aspectos socioculturales asociados a los PTC se encuentran escasamente considerados en los estudios, que mayormente se abocan a evaluaciones de impacto con fuerte peso econométrico. Resulta esencial el trabajo a nivel escuela para que el hecho de ser beneficiario de un PTC no se transforme en un elemento que refuerce las barreras relativas a la segregación y los prejuicios negativos sobre las capacidades de los estudiantes, y sus familias. Una advertencia en este sentido surge de estudio sobre la implementación e implicancias socioculturales del programa Juntos de Perú en seis comunidades indígenas. En todas las comunidades se registró que, a partir del ingreso de familias al programa, se incrementaron las exigencias de los docentes en materia de materiales para el alumno y para el aula, aportes para la escuela transformándose además en condicionalidad de hecho el rendimiento escolar, la vestimenta, y el aseo. Esto implica que en los hechos la transferencia monetaria sea utilizada para financiar gastos operativos de las escuelas (Correa Aste y Roopnaraine, 2014; 28-29 y 94). El estudio señala que esto es avalado por

---

<sup>47</sup> Artículo 1º del Decreto Supremo Nº 012-2012-MIDIS.

los docentes, las familias no beneficiarias y por las autoridades para quienes el hecho de que la transferencia esté destinada a la educación legitima estas exigencias (Correa Aste y Roopnaraine, 2014:31). En el mismo sentido, los análisis de la Encuesta de Percepción de Planes Sociales (EPPS) realizada en Argentina en 2007 ponen en evidencia prejuicios y estigmatizaciones que atraviesan a todos los sectores sociales respecto de aquellos que perciben prestaciones sociales (Cruces et.al., 2008). Con foco en la escuela, el estudio cualitativo sobre la Asignación Universal por Hijo en Argentina revela también que persisten, entre algunos docentes, percepciones negativas sobre este aporte monetario, sobre los beneficiarios y sus familias (MEN, 2011:30-33)

• *Comunicación:* las publicaciones o guías que informan acerca de la oferta de programas que involucran transferencias monetarias para apoyar la realización o prosecución de estudios tienen en general un carácter sectorial. Son escasos los casos en qué se presenta la oferta completa con independencia del área estatal prestadora. Se destaca positivamente la guía elaborada por Chile en la que se desagrega los programas por tramos de edad<sup>48</sup>.

#### Algunos portales de interés

Programa Juntos (Perú)<http://www.juntos.gob.pe/>

Programa Prospera (México)<http://sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Prospera>

Programa Bolsa Familia (Brasil)<http://mdspravoce.mds.gov.br/bolsa-familia/>

Programa Más Familias en Acción (Colombia)  
[http://www.dps.gov.co/Ingreso\\_Social/FamiliasenAccion.aspx](http://www.dps.gov.co/Ingreso_Social/FamiliasenAccion.aspx)

Programa Progresar (Argentina)<http://www.progresar.anses.gob.ar/>

Bono de Desarrollo Humano (Ecuador)<http://www.inclusion.gob.ec/quienes-somos-bdh/>

Programa Tekoporã (Paraguay)<http://www.sas.gov.py/pagina/54-tekopor.html>

Asignación Universal por Hijo (Argentina)  
<http://www.anses.gob.ar/prestacion/asignacion-universal-por-hijo-92>

Sitio CEPAL sobre PTCh<http://www.cepal.org/es/temas/proteccion-social>

<sup>48</sup>Disponible en <http://www.gob.cl/2015/01/20/proteccion-social-para-todos-y-todas-la-nueva-guia-de-programas-y-beneficios/>

### 5.3. POLÍTICAS CON FOCO EN EL REINGRESO DE ADOLESCENTES Y JÓVENES AL SISTEMA EDUCATIVO

Como surge del perfil de la región, un importante número de estudiantes abandona la escuela secundaria ya sea durante el transcurso de alguno de los dos ciclos, de un ciclo al otro o la concluye sin titularse por adeudar materias. Incluso hay una importante cantidad de adolescentes y jóvenes que directamente no ha ingresado jamás a la secundaria.

La preocupación por la reinserción al sistema educativo de estos adolescentes y jóvenes dista de ser un problema exclusivo de esta región, aunque aquí adquiere una magnitud relevante. Con porcentajes menos significativos, Europa también ha puesto en agenda la cuestión. El Consejo de la Unión Europea adoptó en 2011 una recomendación a los países miembros destinada a alertar sobre el abandono escolar, identificar los factores que lo generan, realizar diagnósticos y adoptar políticas para su reducción. Esto dio lugar a la realización de estudios, a la conformación de una comisión de trabajo específica sobre la cuestión y la formulación de un documento base con estrategias, políticas y medidas para enfrentar el abandono escolar (CE, 2013; Ecorys, 2013; European Commission/EACEA/Eurydice/Cedefop, 2014).

Un lugar preponderante lo ocuparon los análisis y estudios de caso sobre los denominados esquemas de “segunda oportunidad” destinados en general a proveer condiciones de escolarización alternativas que pueden o no incluir instancias de formación profesional como parte de la propuesta.

En la región, en el marco de EUROsociAL –programa de cooperación de la Unión Europea para América Latina–, la Fundación Iberoamericana para la Educación, la Ciencia y la Cultura (FIECC) y la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) propiciaron la realización de seis estudios centrados en políticas de reinserción y políticas de aceleración de aprendizajes implementadas en diversas ciudades de la región agrupados bajo la Serie Educar en Ciudades<sup>49</sup>. Posteriormente Unicef Argentina asumió la continuidad de la serie con hasta la fecha cuatro estudios de diversas políticas de reingreso aplicadas en Argentina<sup>50</sup>.

Bajo el auspicio del programa de cooperación EuroSocial, se han desarrollado recientemente una serie de investigaciones que confluyeron en un documento de análisis sobre experiencias de cambio en la secundaria en América Latina y de Europa que llevan adelante

---

<sup>49</sup> Los mismos se encuentran disponibles en el portal de la Red Latinoamérica sobre inclusión educativa en ciudades: <http://www.redligare.org/spip.php?article409>

<sup>50</sup> Los mismos se encuentran disponibles en el portal de UNICEF Argentina: <http://www.unicef.org/argentina/spanish/>

Estados nacionales y subnacionales. El estudio (Acosta y Terigi, 2015) distingue tres tipos de políticas clave; uno de estos tipos tiene por objeto la reincorporación al sistema formal de los jóvenes que no asisten hoy al sistema educativo.

Dentro de las políticas con foco en el reingreso se distinguen a su vez dos líneas de intervención: aquellas que propician la constitución de espacios “puente” que implican una adaptación al dispositivo escolar para que los estudiantes luego se re-incorporen a la oferta educativa común y aquellos que implican la creación de una oferta alternativa (Acosta y Terigi, 2015:51). En ambos casos, dos aspectos comunes de las propuestas son (i) la introducción de cambios ya sea en el modelo organizacional de la escuela o en el régimen académico; y (ii) un fuerte rol de la función de acompañamiento al estudiante que implica un seguimiento personalizado.

Para aquellos que no concluyeron o transitaron por la primaria, suelen registrarse estrategias de “aceleración de aprendizajes”, como en el caso de Colombia<sup>51</sup>.

La premisa sobre la que se fundan estas políticas y que le da un rasgo distintivo respecto de la oferta común vigente, conforme surge de los estudios europeos, es que los adolescentes y jóvenes deben recuperar la confianza en sus propias habilidades para aprender. La construcción de la autoestima y la motivación resultan aspectos centrales de las propuestas.

Un segundo rasgo común, tanto en las experiencias latinoamericanas como en Europa, es que se trata de marcos académicos flexibles que permiten “personalizar” la cursada. Esto resulta un elemento clave ya que permite que la escuela se adapte a las diferentes situaciones de vida de los estudiantes (trabajo, maternidad o paternidad, por ejemplo).

Un elemento resaltado en los informes europeos es que se observa que una clave de la reinserción es que los jóvenes se vean activamente involucrados en la toma de decisiones, no solo respecto de su itinerario escolar sino también respecto de las reglas y el funcionamiento del propio espacio educativo. Esto aparece como un elemento que empodera al estudiante y opera en el sentido anteriormente señalado de fortalecimiento de la autoestima y motivación.

Otro factor estimulador, en ambas regiones, es que los grupos aulas son reducidos en número lo que propicia una rica dinámica de participación que empodera a los estudiantes y permite el despliegue de dispositivos pedagógicos más atractivos y diversos. Sin embargo, esto último no es necesariamente común en todos los casos. La investigación realizada sobre el

---

<sup>51</sup> Ver <http://www.colombiaprende.edu.co/html/mediateca/1607/article-93669.html> y el estudio realizado por Gutiérrez y Puente (2009).

Programa de Inclusión/Terminalidad de la Educación Secundaria y Formación Laboral para jóvenes de 14-17 años (PIT 14-17), un programa a término que se desarrolla en la ciudad de Córdoba (Argentina) para adolescentes entre 14 y 17 años que hayan abandonado la escuela secundaria señala que en las sedes educativas estudiadas sigue predominando un formato de clase tradicional, donde predomina la clase magistral siendo la propuesta pedagógica y didáctica escasamente adecuada (Vanella et.al., 2013:164, 196).

La función de acompañamiento, presente en todos los casos con dinámicas diferentes, es central como espacio de contención pedagógico, social y emocional. Una investigación realizada sobre una oferta alternativa creada en la ciudad de Buenos Aires (Argentina) para el reingreso de los estudiantes entre 16 y 18 años (GCBA, 2007) muestra que la institucionalización del apoyo escolar como espacio curricular regular en dicha propuesta concitaba adhesión no solo por parte de los estudiantes sino también de los docentes y directivos. Incluso se registraba un cambio positivo de mirada de los directivos y docentes respecto de estos jóvenes que reingresan a la escuela, que se aparta de ciertos prejuicios extendidos respecto de capacidades de los jóvenes pobres, y un recupero de la autoestima de éstos que les habilita proyectarse hacia futuro.

En este tipo de propuestas se precisa de planteles docentes comprometidos y estables. Esto requiere prestar atención a los marcos legales que rigen el ejercicio de la docencia. En el caso anteriormente señalado el estudio registraba una cierta tensión entre el tipo vigente de sistema de concursos para acceder a un cargo, las normas que rigen la carrera docente con relación a los requisitos particulares que debieran reunir los docentes en este tipo de propuestas.

En términos de la inserción institucional el informe Ecorys (2013) distinguen tres tipos de experiencias:

- las que implican una oferta diferenciada que posibilita un recorrido alternativo al provisto por la oferta de educación general
- las que suponen la convivencia en un mismo establecimiento de dos ofertas: la oferta general y la oferta de reingreso
- las que implican la reconversión de una escuela adoptando los aspectos distintivos de las ofertas de reingreso (flexibilidad académica y organizacional, seguimiento personalizado, clases reducidas en número, docentes especialmente capacitados).

En los estudios e investigaciones en donde se recoge la voz de jóvenes participantes de estas experiencias, un aspecto altamente valorado en comparación con la educación común es el

apoyo que la institución y sus docentes les brindan que en muchos casos trasciende el aspecto estrictamente escolar. Lo mismo sucede con el hecho de poder contar con oportunidades diferentes de aprendizaje, sin estigmas ni discriminación por parte del grupo clase y los docentes. Un tema recurrentemente señalado como factor negativo en su pasaje por la educación común secundaria son los exámenes: dificultades para prepararlos, tipo de exámenes no necesariamente relacionados con lo visto en clase. Otro aspecto diferencial es la actitud de los docentes. En este tipo de propuestas los estudiantes sienten que al docente se preocupa efectivamente por que entiendan y aprendan, que en muchos casos se resume en la idea de que en estos espacios “se enseña” en contraposición con la escuela común.

En suma, los rasgos generales aquí presentados respecto de este tipo de ofertas resultan relevantes no solo como aporte para resolver la situación actual de un numeroso conjunto de adolescentes y jóvenes excluidos de la educación sino, fundamentalmente, para revisar practicas pedagógicas e institucionales de la escuela secundaria común.

---

## ANEXOS

### ANEXO I - GLOSARIO DE INDICADORES PARA LA CARACTERIZACIÓN DE LA EXCLUSIÓN EN LA POBLACIÓN DE 15 A 20 AÑOS

Con el objeto de facilitar la interpretación del lector, se presentan a continuación los indicadores utilizados junto con su definición, fórmula y las claves para su interpretación.

#### PORCENTAJE DE ESTUDIANTES INSCRITOS CON REZAGO

##### Definición:

Es la proporción de estudiantes que asiste a un grado con mayor edad a la que corresponde al mismo según la normativa de ingreso, en relación con el total de inscritos en ese grado. Se identifican aquellos que asisten con un año de rezago (riesgo moderado), de aquellos que asisten con dos o más años (riesgo crítico).

##### Fórmula:

$$\begin{array}{cc} \text{Riesgo moderado} & \text{Riesgo crítico} \\ \frac{I_g^{e+1}}{I_g} \times 100 & \frac{I_g^{e+2+}}{I_g} \times 100 \end{array}$$

$I_g^{e+1}$  = Inscritos con un año de rezago en un grado de secundaria superior

$I_g^{e+2+}$  = Inscritos con dos o más años de rezago en un grado de secundaria superior

$I_g$  = Inscritos por grado

##### Interpretación:

El rezago escolar expresa el enfoque dinámico y acumulativo de exclusión, ya que el desfase grado-edad es causado por procesos de fracaso: ingreso tardío, repetición de grado o abandono temporal. El rezago escolar se genera y acumula: hay estudiantes que cursan con

uno, dos, tres y más años de atraso. En secundaria superior se incrementa la incidencia del abandono en la población con más rezago. El rezago escolar avanzado es un indicio o alerta previo de exclusión.

El rezago escolar se produce como resultado de las prácticas propias del sistema educativo. No son los estudiantes quienes “repiten” sino que es el sistema educativo el que toma la decisión de hacerlos repetir. El rezago escolar se construye o refuerza con situaciones de fracaso escolar: propuestas pedagógicas ineficaces y sin alternativas para estudiantes con estilos o ritmos fuera del promedio. Los alumnos padecen estrés sostenido, lo que genera respuestas automatizadas, defensivas y disfuncionales para la vida escolar.

#### TASA DE ABANDONO INTERANUAL DE ESTUDIANTES POR EDAD SIMPLE

##### Definición:

Es la relación entre el conjunto de estudiantes en edad de asistir a secundaria superior que abandonan en el pasaje de un ciclo escolar a otro, respecto del total de estudiantes de esa edad.

##### Fórmula:

$$\frac{I_{e+1}^{A+1} - I_e^A}{I_e^A} \times 100$$

$I_e^A$  = Inscritos con edad e en el año A.

$I_{e+1}^{A+1}$  = Inscritos con edad e+1 en el año A+1.

##### Interpretación

Expresa la diferencia entre la cantidad de inscritos de una edad determinada, respecto de los inscritos con un año más de edad en el año calendario próximo. Por lo tanto, da cuenta de los procesos de abandono escolar interanual para una edad o tramo de edad correspondiente a secundaria superior, independientemente del nivel o grado al que asista.

Cabe señalar que el indicador puede asumir valores positivos o negativos. Cuando es negativo, indica la cantidad de estudiantes de una edad determinada que abandona la

escuela en el pasaje de un año a otro. En cambio, cuando el indicador es positivo, indica el proceso inverso: estudiantes de ingresan al sistema educativo.

#### PORCENTAJE DE FRACASO ANUAL TOTAL

##### Definición:

Es la relación del total de los inscriptos en cada grado de secundaria superior al inicio de cada año lectivo, con la suma de los inscriptos que abandonan durante el año y los inscriptos que no son promovidos al grado siguiente al finalizar ese año.

Fórmula:

$$\frac{\sim PR_g + AA_g}{I_g} \times 100$$

$\sim PR_g$  = No promovidos por grado de secundaria superior: Son aquellos estudiantes que al finalizar el año no están en condiciones normativas de inscribirse al año siguiente.

$AA_g$  = Abandono anual por grado de secundaria superior

$I_g$  = Inscriptos por grado de secundaria superior

##### Interpretación

Este indicador permite detectar el grado de ineficiencia del sistema educativo, expresado en la proporción de estudiantes que no logran promover al año siguiente. De esta manera se puede ubicar a la población que ha pasado por una experiencia de fracaso y se encuentra en situación crítica al año siguiente.

Este indicador resume no promoción y abandono, como dos expresiones de alteración de los recorridos de itinerario escolar de los estudiantes en el tiempo previsto. Genera un “alerta preventivo y focalizado” para orientar esfuerzos en proteger a los estudiantes del riesgo de fracaso definitivo, en los grados donde la incidencia del problema es mayor. Cabe señalar que ambos indicadores dan cuenta de la situación normativa de finalización de un ciclo escolar, y no caracterizan qué sucede en el ciclo escolar siguiente: mientras que estudiantes que abandonan el ciclo escolar pueden inscribirse nuevamente al año siguiente (abandono anual

que se convierte en recursado de un grado), quienes no promueven pueden no volver a inscribirse (no promoción que se convierte en abandono interanual. Al respecto, consultar la *Tasa de desistentes*).

#### TASA DE INGRESO EFECTIVO A LA SECUNDARIA SUPERIOR

##### Definición:

Es la proporción de estudiantes inscriptos en el primer grado de la educación secundaria superior en un año calendario en relación a los estudiantes en condiciones normativas de inscribirse o reinscribirse por su situación escolar en el año anterior.

##### Fórmula:

$$\frac{I_g^t}{PR_{g-1}^{t-1} + \sim PR_g^{t+1} + AA_g^{t-1}} \times 100$$

$I_g^t$  = Inscriptos por grado en un año

$PR_{g-1}^{t-1}$  = Promovidos de un grado del año anterior.

$\sim PR_g^{t+1}$  = No promovidos de un grado del año anterior

$AA_g^{t-1}$  = Abandono Anual de un grado del año anterior

donde  $g$  = primer grado de la educación secundaria superior y  $g-1$  = último grado de la educación secundaria básica

##### Interpretación

Este indicador permite profundizar en los procesos de acceso a la educación secundaria superior, a través del dimensionamiento de los alumnos inscriptos en relación con la demanda potencial, incluyendo no sólo a los que finalizaron la secundaria básica, sino también a los que tienen un primer acceso fallido al ciclo superior.

Es un indicador de comportamiento de la oferta y también de la demanda. Permite analizar aspectos de la cobertura de la educación secundaria superior.

## TASA DE LOGRO AL SEGUNDO AÑO DE SECUNDARIA SUPERIOR

### Definición:

Es la proporción de estudiantes que promueven, y que por tanto, finalizan exitosamente el segundo grado de la educación secundaria superior, en relación a los inscriptos en el primer grado de la educación secundaria superior el año anterior.

### Formula:

$$\frac{PR_g^t}{I_{g-1}^{t-1}} \times 100$$

$PR_g^t$  = Promovidos de un grado en un año. Son aquellos estudiantes que al finalizar el año están en condiciones normativas de inscribirse al año siguiente.

$I_{g-1}^{t-1}$  = Inscriptos a un grado el año anterior

donde  $g$  = segundo grado de la educación secundaria superior y  $g1$  = primer grado de la educación secundaria superior

### Interpretación

Este indicador permite caracterizar el nivel de logro en el pasaje de 1º a 2º año de la educación secundaria superior, indicando la proporción de estudiantes que logra cursarlos sin fracasar. Complementariamente, permite dimensionar el cuello de botella que obstaculiza el inicio exitoso de la educación secundaria superior.

## TASA DE ESTUDIANTES QUE DESISTEN

### Definición:

Es la relación que se establece a partir de la diferencia de los estudiantes no promovidos en un año T y los estudiantes inscriptos en el mismo grado como repitentes al año siguiente, con respecto al total de estudiantes no promovidos de ese mismo grado en el año T.

### Formula:

$$\frac{\sim PR_g^t - R_g^{t+1}}{\sim PR_g^t} \times 100$$

$\sim PR_g^t$  = No Promovidos en un grado de un año

$R_g^{t+1}$  = Repitentes en un grado al año siguiente

Estudiantes repitentes: Son aquellos estudiantes que no logran promover un año escolar y se reinscriben al mismo.

### Interpretación

Este indicador dimensiona situaciones críticas del progreso escolar en la educación secundaria superior, en la “reacción” ante el fracaso escolar en el nivel.

La “desistencia” puede expresar tanto una desmotivación del estudiante ante el fracaso, como una pérdida de plazas en la escuela en que cursaban, justamente como consecuencia del fracaso.

Este indicador permite analizar sobre aspectos cualitativos y cuantitativos de la oferta escolar del nivel. Se trata de un indicador versátil, por las aperturas posibles (género, ámbito, sector); sensible, por su potencialidad de captar anualmente las modificaciones derivadas de políticas concretas.

En el caso de algunos países, puede ocurrir que se compute como no promovidos de un año algunos estudiantes que, por una instancia de recuperación o similar, finalmente promuevan de grado. Por esta razón, se considera fundamental interpretar el presente indicador en conjunto con el resto de la serie.

## ANEXO II – EJEMPLO DE CONSTRUCCIÓN DE CATEGORÍAS DE DEMANDA POTENCIAL A PARTIR DEL INSTRUMENTO UTILIZADO EN ENCUESTA DE HOGARES

A modo de ejemplo, se presenta a continuación un ejercicio realizado en base al instrumento utilizado en la Encuesta Permanente de Hogares de Paraguay. En este ejercicio, se identifican las preguntas que se requieren analizar para identificar la demanda potencial de la población que no asiste.

**Paso 1. Identificar el universo: quienes no asisten al sistema educativo**

La pregunta 8 del módulo educativo permite reconocer a quienes no asisten. Serán aquellos identificados con la opción nro. 20

El total de adolescentes de 15 a 20 años que no asiste conforma la unidad de análisis sobre la que se elaboran las categorías

**8**

¿Asiste ...[NOMBRE]... actualmente a una institución educativa o participa en algún tipo de enseñanza?

|  |  |
|--|--|
| Si, Educ. Inicial ..... 1<br>Si, Educ. Escolar Básica ..... 2<br>Si, Educ. Media Científica ..... 3<br>Si, Educ. Media Técnica ..... 4<br>Si, Bachillerato a Distancia ..... 5<br>Si, Educ. Básica Bilingüe de Jóvenes y Adultos ..... 6<br>Si, Educ. Media a Distancia para Jóvenes y Adultos ..... 7<br>Si, Educ. Media Alternativa de Jóvenes y Adultos ..... 8<br>Si, Formación Profesional no Bachillerato de la Media ..... 9<br>Si, Programas de Alfabetización ..... 10<br>Si, Educ. Especial ..... 11<br>Si, Grado Especial / Programas Especiales ..... 12 | Si, Técnica Superior ..... 13<br>Si, Formación Docente ..... 14<br>Si, Profesionalización Docente ..... 15<br>Si, Form. Militar/Policial ..... 16<br>Si, Superior Universitario ..... 17<br><br>Si, Post Superior no Universitario ..... 18<br>Si, Post Superior Universitario ..... 19<br><br>No Asiste ..... 20 ( ▶ PGTA. 10 ) |
|--|--|

**Paso 2. Construir las categorías de demanda: el máximo nivel educativo alcanzado**

Surge de una combinación entre las preguntas 3, 4 y 5 del módulo educativo

**3**

¿Asiste o asistió ...[NOM] alguna vez a una inst educativa o participa/partic algún programa de enseñ

Sí ..... 1

NO ..... 6 ( ▶ PGTA. 10 )

**5**

¿A qué nivel corresponde la última etapa, grado, curso, ciclo o semestre más alto que aprobó. [NOI]

|  |
|--|
| Ninguno ..... 0  |
| Educ. Especial ..... 1                                     |
| Educ. Inicial ..... 2                                      |
| Educ. Escolar Básica 1º al 6º (Primaria) ..... 3           |
| Educ. Escolar Básica 7º al 9º ..... 4                      |
| Secundaria - Ciclo Básico ..... 5                          |
| Bachillerato Humanístico /Científico ..... 6               |
| Bachillerato Técnico /Comercial ..... 7                    |
| Bachillerato a Distancia ..... 8                           |
| Educ. Media Científica ..... 9                             |
| Educ. Media Técnica ..... 10                               |
| Educ. Básica Bilingüe de Jóvenes y Adultos ..... 11        |
| Educ. Media a Distancia para Jóvenes y Adultos ..... 12    |
| Educ. Básica Alternativa de Jóvenes y Adultos ..... 13     |
| Educ. Media Alternativa de Jóvenes y Adultos ..... 14      |
| Formación Profesional no Bachillerato de la Media ..... 15 |
| Programas de Alfabetización ..... 16                       |
| Grado Especial/Programas Especiales ..... 17               |

**4**

¿Cuál es la última etapa, curso, ciclo o semestre alto aprobado por ...[NOMBRE]...?

| Etapa, Grado, Curso, Ciclo o Semestre |  |
|---------------------------------------|--|
| Ninguno ..... 0                       |  |
| Primero ..... 1                       |  |
| Segundo ..... 2                       |  |
| Tercero ..... 3                       |  |
| Cuarto ..... 4                        |  |
| Quinto ..... 5                        |  |
| Sexto ..... 6                         |  |
| Séptimo ..... 7                       |  |
| Octavo ..... 8                        |  |
| Noveno ..... 9                        |  |
| Pre-jardín ..... 10                   |  |
| Jardín ..... 11                       |  |
| Preescolar ..... 12                   |  |

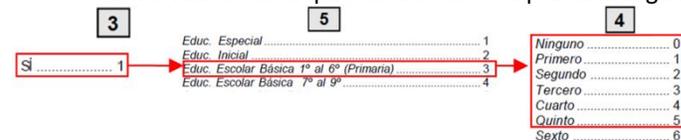
PERSONAS DE 5 A 50 AÑOS ▶ PGTA

PERSONAS DE 51 Y MÁS ▶ SGTE. SI

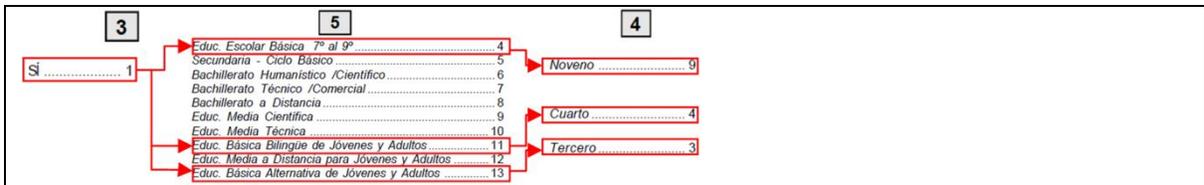
La pregunta 3 permite identificar a quienes nunca asistieron a la primaria (opción “no”). Para quienes asistieron, la combinación entre las preguntas 5 y 6 permite identificar el máximo nivel educativo alcanzado, y de esta forma identificar la demanda potencial.

Algunos ejemplos:

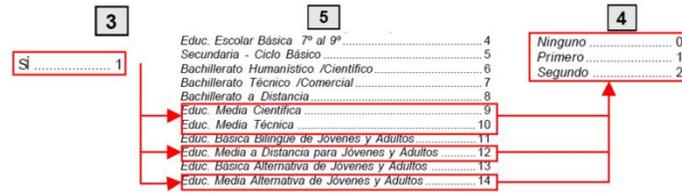
- Cómo identificar a quienes asistieron a primaria regular pero no la finalizaron:



- Cómo identificar a quienes abandonaron en la transición a la secundaria superior:



○ Cómo identificar a quienes abandonaron durante el cursado de la secundaria superior



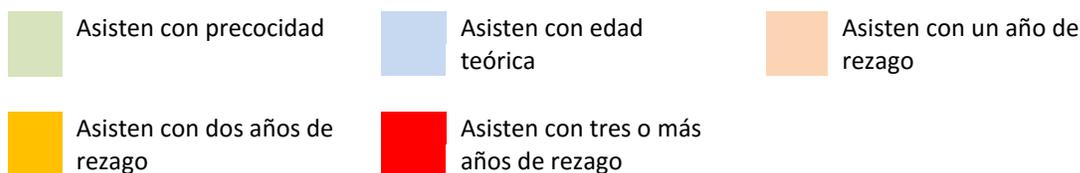
*El instrumento utilizado no permite distinguir la condición de finalización sin acreditación. Estos casos quedan incluidos en el abandono sin finalización del nivel*

### ANEXO III – CÓMO SE CALCULA EL REZAGO ESCOLAR

El rezago escolar toma como punto de partida la matriz grado / edad, que relaciona la edad de los estudiantes y el grado al que asisten. Considerando que existe una definición normativa acerca de la edad de ingreso al nivel primario o básico, esta matriz permite deshacer analíticamente los elementos que constituyen el itinerario teórico “en tiempo y forma” de los estudiantes a lo largo de los niveles y grados sucesivos, a razón de un grado por año, y establecer de esta forma un itinerario teórico. Si  $e$  es la edad de ingreso al primer grado ( $g^{et}_1 = 6$ ) de la primaria, la edad teórica del grado  $n$  (que puede expresarse como  $g^{et}_n$ ) estará dada por  $g^{et}_n = g^{et}_1 + (n - 1)$ . De esta forma, en un país cuya edad normativa de ingreso a la primaria (grado 1) está definida a los 6 años de edad, la edad normativa del ingreso a secundaria superior (grado 10) será  $6 + (10 - 1)$ , es decir, 15 años de edad.

En el siguiente cuadro se presenta un esquema de relación grado / edad para secundaria superior, identificando la edad teórica y el rezago, basado en el ejemplo mencionado:

|                 | grado 10       | grado 11       | grado 12       | Total            |
|-----------------|----------------|----------------|----------------|------------------|
| 14 años y menos | 15.371         | 294            | 77             | <b>15.742</b>    |
| 15 años         | 350.079        | 15.038         | 722            | <b>365.839</b>   |
| 16 años         | 136.464        | 300.459        | 15.658         | <b>452.581</b>   |
| 17 años         | 70.632         | 102.980        | 265.770        | <b>439.382</b>   |
| 18 años         | 23.429         | 44.496         | 76.187         | <b>144.112</b>   |
| 19 años         | 6.430          | 13.661         | 28.657         | <b>48.748</b>    |
| 20 años y más   | 3.537          | 6.706          | 12.836         | <b>23.079</b>    |
| <b>Total</b>    | <b>605.942</b> | <b>483.634</b> | <b>399.907</b> | <b>1.489.483</b> |



Tal como se representa el esquema, la asistencia de los alumnos al grado correspondiente a su edad se define como edad teórica. Aquellos que asisten con menor edad a la correspondiente se definen como alumnos con precocidad. Y, paralelamente, aquellos estudiantes que asisten con

mayor edad, se identificarán como alumnos con rezago, midiendo la brecha entre la edad normativa y la edad del alumno en años de rezago.

*Es conveniente calcular el rezago escolar exclusivamente con los datos que surgen de los censos escolares. Es la única fuente de datos que ajusta el registro de la edad a criterios escolares. Los relevamientos de población registran la edad a la fecha de aplicación del operativo, que suele diferir en varios meses respecto de los criterios escolares. Esta diferencia de fechas provoca que se registre con rezago a estudiantes que en realidad asisten en edad teórica.*

El rezago escolar es un indicador que permite abordar la problemática del fracaso escolar desde un enfoque dinámico y acumulativo. El desfase grado-edad puede estar causado por alguno de los siguientes procesos, en forma aislada o combinada:

- El ingreso tardío,
- La reprobación del grado al final del ciclo lectivo y la posterior inscripción de los estudiantes en el mismo grado al año siguiente,
- El abandono temporal, con reingreso posterior.

El rezago escolar se genera y acumula: hay estudiantes que cursan con uno, dos, tres y más años de atraso. Al avanzar en la educación primaria y luego en la secundaria básica se incrementa la incidencia del abandono en la población con más rezago.

#### ***Rezago y definición normativa de la edad de ingreso***

Para definir la calidad y precisión del cálculo del rezago escolar es necesario tener en consideración dos elementos clave:

(a) De qué forma el país define en su cuerpo normativo la edad de ingreso al nivel primario (edad escolar). En qué medida esta definición es precisa, anclada a una fecha de referencia, o está formulada con un nivel de generalidad que habilita diferentes interpretaciones.

(b) De qué manera se registra la edad de los estudiantes, en relación con esta normativa. Para ello, es necesario analizar el instrumento utilizado, las regulaciones escolares que organizan las prácticas de registro, y las prácticas culturales institucionales de las escuelas.

La existencia de una normativa clara, y de prácticas consistentes de registro de información instaladas en las escuelas garantizará la disponibilidad de datos de rezago precisos.

En el caso de los sistemas nominales, el registro de la fecha de nacimiento permite calcular la edad en función del criterio que la oficina de estadística considere más adecuado.

---

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Como referencia *bibliográfica general*, fuente a su vez de distintos contenidos, se debe considerar:

UNICEF-UIS/UNESCO (2012) Completar La Escuela: Un Derecho Para Crecer, Un Deber Para Compartir. Informe regional para LAC de la Iniciativa Global por los niños fuera de la Escuela. Panamá: UNICEF, agosto de 2012.

<http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/OOSCI%20Reports/lac-oosci-report-2012-sp.pdf>

Y los siguientes documentos complementarios del informe regional, disponibles en:

<http://www.educacionparatodos.org.ar/aept/documentosDestacados.asp>

ACEPT-UNICEF (2012a) Conocer los procesos de exclusión para modificarlos. Metodología general para estudios sobre barreras que generan o agravan la exclusión educativa. *Documento I de la Serie 1 Información: un recurso para conocer y comprender la exclusión.*

ACEPT-UNICEF (2012b) *Las dimensiones de la exclusión desde la perspectiva de los indicadores educativos internacionales*". *Documento III de la Serie 1 Información: un recurso para conocer y comprender la exclusión.*

ACEPT-UNICEF (2012c) ¿Qué desafíos plantea la iniciativa "Completar la Escuela" a las oficinas de estadística educativa? Algunas recomendaciones para la acción. *Documento IV de la Serie 1 Información: un recurso para conocer y comprender la exclusión*

ACEPT-UNICEF (2012d) La transición entre la educación primaria y secundaria como cuello de botella para la inclusión. Documento II de la Serie 2 Política y gestión pedagógica: un camino para superar la exclusión

ACEPT-UNICEF (2012e) Climas del grupo de clase: de la inercia al mejoramiento. Intervenciones para lograr un clima optimizado de aprendizaje e interacción social. Documento III de la Serie 2 Política y gestión pedagógica: un camino para superar la exclusión

---

## BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA

Acosta, Felicitas y Terigi, Flavia (2015) Experiencias de cambio en la escuela secundaria con foco en las políticas destinadas a la reinserción y permanencia de los jóvenes en América Latina y Europa. Estudio N° 14 Serie Análisis Área Educación. Madrid: Programa EuroSocial. Febrero de 2015

Bernstein, B. (1988). Clases, códigos y control. II Hacia una teoría de las transmisiones educativas. Madrid: Akal, Universitaria.

Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC/SICA) y UNICEF (2013) “Completar la escuela en Centroamérica. Los desafíos pendientes”. Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC/SICA).

Cecchini Simone y Martínez Rodrigo (2011) Protección social inclusiva en América Latina Una mirada integral, un enfoque de derechos. Santiago de Chile: CEPAL

Cecchini Simone; Filgueira Fernando y Robles Claudia (2014) Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe Una perspectiva comparada. Serie Políticas Sociales N° 202. Santiago de Chile: CEPAL

Cecchini Simone y otros (2015) Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización, Libros de la CEPAL, N° 136. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio 2015

Cireno Fernandes, Flávio; Viana, Iara; y Brito Alves Cecília (2014) Ensino básico e trajetória escolar de estudantes do Programa Bolsa Família. En Ximenes Daniel org. (2014) Resultados, avanços e desafios das condicionalidades de educação do Programa Bolsa Família. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. – N. 18 (julio 2014)-. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.

Cohen, Ernesto y Franco. Rolando (2006) Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana México: Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL)

Coll, E. (2006) Lo básico en la educación básica. Reflexiones en torno a la revisión y actualización del currículo de la educación básica. Revista Electrónica de Investigación Educativa, 8 (1). Consultado el 6/7/15 en: <http://redie.uabc.mx/vol8no1/contenido-coll.html>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2014) Transferencias de ingresos para la erradicación de la pobreza Dos décadas de experiencia en los países de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Santiago de Chile: CEPAL

Correa Aste, Norma y Roopnaraine, Terry (2014) Pueblos indígenas y programas de transferencias condicionadas: estudio etnográfico sobre la implementación y los efectos socioculturales del Programa Juntos en seis comunidades andinas y amazónicas de Perú. Estudio financiado por Banco Interamericano de Desarrollo International (BID), Food Policy Research Institute (IFPRI) y Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Washington DC: BID

Cruces, Guillermo; Moreno, Juan Martín; Ringold, Dena y Rofman Rafael editores (2008) Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario: visiones y perspectivas. Buenos Aires: Banco Mundial, 2008. Véase en particular el capítulo2 “Los programas sociales en la opinión pública. Resultados de la Encuesta de Percepción de Planes Sociales en la Argentina” cuyos autores son Guillermo Cruces y Helena Rovner.

Curran Neild Ruth (2009) Falling off track during the transition to high school: What we know and what can be done. En The Future of Children. Volume 19 Nº1 New Jersey: Princeton – Brookings.

Disponible en:

[http://www.princeton.edu/futureofchildren/publications/docs/19\\_01\\_04.pdf](http://www.princeton.edu/futureofchildren/publications/docs/19_01_04.pdf)

De Brauw Alan; Gilligan Daniel O.; Hoddinott, John; y Roy Shalini (2014) The Impact of Bolsa Família on Schooling. Girls' Advantage Increases and Older Children Gain. IFPRI Discussion Paper 01319. Washington: INTERNATIONAL FOOD POLICY RESEARCH INSTITUTE. January 2014

De Janvry Alain, Sadoulet Elisabeth; y Vakis Renos (2008) Protecting Vulnerable Children from Uninsured Risks: Adapting Conditional Cash Transfer Programs to Provide Broader Safety Nets. Document de travail Série Politiques de développement Clermont-Ferrand: Fondation pour les Etudes et Recherches sur le Développement International. Diciembre

Doll Jonathan Jacob et.al. (2013) Understanding why students drop out of high school according to their own reports: are they pushed or pulled or do they fall out) A comparative Analysis of seven nationally representative studies. Sage Open vol.3, no.4, pp.1-15. Octubre – Diciembre 2013. Disponible en: <http://hdl.voced.edu.au/10707/277763>

EC (2013) Reducing early school leaving: Key messages and policy support Final Report of the Thematic Working Group on Early School Leaving – European Commission. Luxembourg: Publications Office of the European Union. November 2013

Ecorys (2013) Preventing Early School Leaving in Europe – Lessons Learned from Second Chance Education. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Commission/EACEA/Eurydice/Cedefop (2014) Tackling Early Leaving from Education and Training in Europe: Strategies, Policies and Measures. Eurydice and Cedefop Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union

Fizbein Ariel y Schady Norbert (2009) Conditional cash transfers: reducing present and future poverty. Washington: The World Bank

GCBA (2007) Escuelas de reingreso. Miradas de directores, docentes y alumnos. Ministerio de Educación de la CABA, agosto. Disponible en [http://www.redligare.org/IMG/pdf/escuelas\\_reingreso.pdf](http://www.redligare.org/IMG/pdf/escuelas_reingreso.pdf)

Gutiérrez y Puente (2009) Estudio de políticas inclusivas: Aceleración del aprendizaje como alternativa para la atención a la población vulnerable con extraedad. Bogotá. Madrid: Fundación Iberoamericana para la Educación, la Ciencia y la Cultura (FIECC). Julio 2009 disponible en <http://www.redligare.org/spip.php?rubrique10>

Independent Evaluation Group (2011) Assessing the Long-Term Effects of Conditional Cash Transfers on Human Capital: Evidence from Colombia. Washington DC: IEG, World Bank Group. 10/1/2010. Disponible en: [http://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/IE\\_Colombia\\_Conditional\\_Cash\\_Transfer\\_on\\_Human\\_Capital- Final.pdf](http://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/IE_Colombia_Conditional_Cash_Transfer_on_Human_Capital-_Final.pdf)

INET (s/f) Presentación del Sistema de seguimiento de Egresados de Educación Técnico Profesional de nivel Secundario. Buenos Aires: Instituto Nacional de Educación Tecnológica, Ministerio de Educación de la Nación. Disponible en: <http://www.inet.edu.ar/wp-content/uploads/2012/11/Metodo-y-resultados-generales-LINEA-DE-BASE.pdf>

Jordan Will J. et.al. (1994) Exploring the complexity of early dropout causal structures. Report 48. Center for Research on effective schooling for disadvantaged students. Baltimore: Johns Hopkins University. Disponible en: <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED375227.pdf>

Mancera Corcuera, Carlos; Priede Schubert, Alejandra; y Serna Hernández Leslie (2014) El desempeño de los becarios del Programa Oportunidades en la prueba ENLACE: cambios entre 2008 y 2011 en educación básica y media superior. Evaluación externa del programa Prospera. México: Valora Consultoría S. C. Disponible (19/7/15) en: <https://prospera.gob.mx/EVALUACION/es/docs/docs2012.php>

MEN (2011) Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la Asignación Universal por Hijo (AUH). Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación

Ministerio de Educación de Colombia (2010) Revolución educativa. 2002-2010. Acciones y Lecciones. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional del Gobierno de Colombia. Disponible en [http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-242160\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-242160_archivo_pdf.pdf)

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2010) Síntese do 1º. Relatório contendo os Principais Resultados da Pesquisa de Avaliação de Impacto do Bolsa Família – 2ª Rodada – AIBF II. NOTA TÉCNICA Nº 110/2010/DA/SAGI/MDS. Brasília: MDS. 4/8/2010

Neumann Elisabeth Noëlle (1992) "La espiral del silencio. Una teoría de la opinión pública". En J. M. Ferry, D. Wolton et al. (1992) El nuevo espacio público. Barcelona: Gedisa.

OIJ et.al. (2013) El futuro ya llegó. 1ª Encuesta Iberoamericana de Juventudes. Informe Ejecutivo. Madrid: Organización Iberoamericana de Juventud. Disponible en: [http://www.oij.org/file\\_upload/publicationsItems/document/20130719163951\\_42.pdf](http://www.oij.org/file_upload/publicationsItems/document/20130719163951_42.pdf)

OREALC –UNESCO (2007) Educación de Calidad Para Todos Un Asunto De Derechos Humanos. Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC) Santiago de Chile: UNESCO, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe. Febrero

PNUD (2011) Políticas públicas para la inclusión de la población afrodescendiente. Ciudad de Panamá: PNUD

Recommendation 2011/C 191/01. Council Recommendation of 28 June 2011 on policies to reduce early school leaving. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:191:0001:0006:en:PDF>

Robles Claudia (2009) Pueblos indígenas y programas de transferencias con corresponsabilidad. En Serie Políticas sociales No 156 División de Desarrollo Social CEPAL Santiago de Chile, diciembre de 2009

Scasso, Martín y Scándalo, Jimena (2016) El rezago escolar como indicador de riesgo. Documento elaborado por UNICEF LACRO y la Asociación Civil Educación Para Todos

Scasso, Martín y Massé, Gladys, (2016) Desarrollo de alternativas para la estimación de demanda poblacional sobre el sistema educativo por edad simple. Documento elaborado por UNICEF LACRO y la Asociación Civil Educación Para Todos

Scasso, Martín y Jaureguizar, Mariano (2015) Indicadores de aproximación y especificación de las 5 dimensiones de la exclusión. . Documento elaborado por UNICEF LACRO y la Asociación Civil Educación Para Todos

SEDESOL (2008) Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Secretaría de Desarrollo Social, México. Disponible en <https://prospera.gob.mx/EVALUACION/es/docs/docs2008.php> (consultado el 14/7/15)

SEDESOL (2012) Meta evaluación 2007-2012 del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Informe Final. Evaluación realizada por Universidad Autónoma de Chiapas y Centro Universidad – Empresa. Tuxtla Gutiérrez: Secretaria de Desarrollo Social .Disponible en:

[http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/wersd53465sdg1/docs/2012/informe\\_fin\\_al\\_oport.pdf](http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/wersd53465sdg1/docs/2012/informe_fin_al_oport.pdf)

SEP (2012) Reporte de la Encuesta Nacional de Deserción en la Educación Media Superior. Secretaría de Educación Pública de México y Consejo para la Evaluación de la Educación del Tipo Medio Superior. El cuestionario está disponible en [http://www.sems.gob.mx/es\\_mx/sems/encuesta\\_nacional\\_desercion\\_ems](http://www.sems.gob.mx/es_mx/sems/encuesta_nacional_desercion_ems)

Schiefelbein, E. (1989). Repetición: La última barrera para universalizar la educación en América Latina. Boletín N. ° 18. Proyecto Principal de Educación. Santiago de Chile: OREALC-Unesco.

Simoes Armando (2013) Os Jovens que não estudam nem trabalham no Brasil: uma análise do perfil, determinantes da condição e efeitos do Programa Bolsa Família. En Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação Nº Número 6 Julio-Diciembre de 2013 pp 50-79

Taccari, Daniel (2013) “Los sistemas internacionales de indicadores educativos en Latinoamérica”. Em Kisilevsky y Roca coord.(2013) Indicadores, metas y políticas educativas. Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos. pp 137-134 En: <http://www.oei.es/metas2021/EVAL2.pdf>

UBA-CEDOP Y USAL (2013) Educación Media en la Ciudad. Estudio de percepciones de los formadores de opinión. Centro de Estudios de Opinión Pública de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires y Universidad del Salvador. Buenos Aires: Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires

UNESCO. Oficina Internacional de Educación. (1996). La repetición escolar en la enseñanza primaria: una perspectiva global. Ginebra: Unesco-OIE.

UNICEF (2012) ESTUDIO DE PAÍS: COLOMBIA. Construcción de una Política Nacional para Mejorar la Retención y el Acceso de Estudiantes al Sistema Educativo. Bogotá: UNICEF Colombia. Disponible en: <http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/OOSCI%20Reports/colombia-oosci-report-2013-sp.pdf>

Vanella Liliana et.al. (2013) Programa de Inclusión y Terminalidad de la Educación Secundaria para Jóvenes de 14 a 17 años - Córdoba (Argentina) Córdoba: UNICEF y Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba. Noviembre 2013.

Veras Soares, Fábio; Perez Ribas, Rafael; y Guerreiro Osório, Rafael (2007) Avaliando o Impacto do Programa Bolsa Família: uma Comparação com Programas de Transferência Condicionada de Renda de Outros Países. IPC Evaluation Note Nº 1 diciembre. Brasília: Centro Internacional de Pobreza, PNUD

Villatoro Juan (2007) LAS TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN AMÉRICA LATINA: LUCES Y SOMBRAS. Documento de la CEPAL para el SEMINARIO INTERNACIONAL “Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas” organizado por la CEPAL y el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) del Gobierno de Brasil en Brasilia, Brasil los días 20 y 21 de noviembre de 2007.

Watt, D., Roessingh, H., & Bosetti, L. (1996). Educational experiences of ESL students: Unravelling the role of English language proficiency. In K. McLeod (Ed.), Multicultural education. The state of the art national study, Report No.4 (pp 126-133). Winnipeg, MB: Canadian Association of Second Language Teachers

## PORTALES Y PÁGINAS CONSULTADAS

<http://www.colombiaprende.edu.co/html/mediateca/1607/article-93669.html>

<http://www.redligare.org/spip.php?article409>

<http://www.unicef.org/argentina/spanish/>

<http://www.gob.cl/2015/01/20/proteccion-social-para-todos-y-todas-la-nueva-guia-de-programas-y-beneficios/>

<http://www.ifrtd.org/>

<http://www.juntos.gob.pe/>

<http://sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Prospera>

<http://mdspravoce.mds.gov.br/bolsa-familia/>

[http://www.dps.gov.co/Ingreso\\_Social/FamiliasenAccion.aspx](http://www.dps.gov.co/Ingreso_Social/FamiliasenAccion.aspx)

<http://www.progresar.anses.gob.ar/>

<http://www.inclusion.gob.ec/quienes-somos-bdh/>

<http://www.sas.gov.py/pagina/54-tekopor.html>

<http://www.anses.gob.ar/prestacion/asignacion-universal-por-hijo-92>

<http://www.cepal.org/es/temas/proteccion-social>

<http://ineed.edu.uy/sites/default/files/Medici%C3%B3n%20de%20opini%C3%B3n%20p%C3%ABlica%20so-bre%20educaci%C3%B3n.pdf>

[http://www.unicef.org/evaldatabase/files/2120-UNICEF-MoRES\\_pubs-Main.pdf](http://www.unicef.org/evaldatabase/files/2120-UNICEF-MoRES_pubs-Main.pdf)

<http://ilo.org/ipec/facts/WorstFormsofChildLabour/lang--es/index.htm>

<http://www.ucw-project.org/>