

PARTE
2

DILEMA
ESTRATÉGICO

CAPÍTULO 8 | DILEMA ESTRATÉGICO

INSUMOS

Población de 15 a 24 años socialmente excluida: caracterización y perfiles, de Antonella Mazzei, Diego Fernández y Manuel Barahona (Costa Rica).

Las políticas de educación en Centroamérica, de Ana Lucía Álvarez, Melba Castillo, Ana Patricia Elvir y Josefina Vijil, Centro de Investigación y Acción Educativa Social (Ciases, Nicaragua).

Brechas en educación en Centroamérica, de Alejandro Abarca (Costa Rica).

La política de las políticas públicas de educación en Centroamérica: estudios de caso de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, de Alexander Segovia, José Roberto Suay, Carina Alfaro y Gabriela Ramírez, Instituto Centroamericano de Investigaciones para el Desarrollo y el Cambio Social (Incede, El Salvador).

La política de las políticas públicas de educación en Centroamérica: estudios de caso de Costa Rica y Panamá, de Juan Manuel Muñoz (Costa Rica).

Historias de vida de la población que no estudia ni trabaja en Centroamérica, de Claudia Dary, Flasco (Guatemala). Las entrevistas en los países fueron realizadas por Manuel de Jesús Aguilar, Álvaro Bermúdez, Reyna Cáliz, Douglas Carcache, María Paula Morales y Azael Carrera.

Análisis de conglomerados de centros educativos en Centroamérica, de Leonardo Sánchez, ProDUS-UCR (Costa Rica).

Lecciones aprendidas y buenas prácticas internacionales para mejorar la cobertura, calidad y pertinencia de la educación, de Mario Mora (Costa Rica).

NOTAS TÉCNICAS

Docentes en Centroamérica: principales características y desafíos para la calidad, de Jennyfer León (Costa Rica).

Salarios docentes en Centroamérica, de Rolando Leiva (Costa Rica).

Terce: resultados generales y factores asociados, de Obryan Poyser y Luis Antonio González (Costa Rica).

Centroamérica: la educación en los planes nacionales de desarrollo, de Luis Antonio González (Costa Rica).

SUMINISTRO DE INFORMACIÓN

Por el suministro de información, especialmente los datos oficiales de cobertura educativa y las bases de datos de centros educativos, se agradece a: Yvonne Flowers, Chris Aird y Alan Genitty (Belice), Carla Martínez y Bedilia Sibrián (El Salvador), Mario Contreras (Guatemala), Gustavo Euceda, Yesenia Martínez y Ana Raquel Andino (Honduras) y José Grenard, Aura Rivas y Luis Romero (Panamá). Rolando Leiva y Diego Fernández (Costa Rica) realizaron procesamientos complejos de las bases de datos de las encuestas de hogares, empleo y condiciones de vida de los países.

TALLERES REGIONALES DE CONSULTA

El 6 de junio de 2014 se realizó en San José un taller regional para discutir los borradores de los estudios sobre la exclusión social de la población de 15 a 24 años, las historias de vida de los jóvenes excluidos y las políticas públicas educativas. Por el aporte de información, la revisión crítica de esos documentos o su participación en el taller se agradece a: Malena Amador, Sandra Arauz, Johanna Arce, Bienvenido Argueta, Edgar Balsells, Claresy Banegas, Félix Barrantes, Moritz Bilagher, Dixie Brenes, Rebeca Calderón, Claudia Cárdenas, Rosa Carrasco, María José Chamorro, Laura Chaves, Carmen de la Cruz, Christiane Eppelin, Andrés Fernández, Dunia Flores, Andrés Gálvez-Sobral, Paola García, German González, Miguel Gutiérrez, Ana María Hernández, Julia Evelyn Martínez, Antonella Mazzei, Natalia Morales, Miguel Morazán, Gustavo Navarro, David Orozco, Rosa Anabel Palma, Alejandro Paredes, Marta Pérez, José Pablo Piedra, Érika Rojas, Isabel Román, Andrés Romero, Andrés Valenciano, Jorge Vargas Cullell y Evelyn Villarreal.

El borrador del capítulo fue presentado y discutido en un taller realizado el 16 de marzo de 2016 en San José. Por su participación, comentarios y sugerencias, y por el aporte de otros insumos se agradece a: Alejandro Abarca, Mario Alfaro, Juan Diego Alonso, Marielos Alvarado, Ana Andino, Bienvenido Argueta, Cefas Asensio, Orlando Betancourt, Dennis Cáceres, Héctor Canto, Fernando Carrera, César Castillo, Enrique Cortez, Andrés Fernández, Irvin Fernández, Leonardo Garnier, Luis González, José Grenard, Fernando Guerrero, José Luis Guzmán, Valeria Lentini, Jennyfer León, Ricardo Martínez, Natalia Morales, Dagoberto Murillo, Bernaldino Pech, Aura Rivas, José Rivera, Isabel Román, Ramón Salgado, Juan de Dios Simón, Magda Solís, Juan Diego Trejos y Jorge Vargas.

ASESORÍA TÉCNICA

Leonardo Garnier (Costa Rica) participó directamente en la preparación de los borradores de este capítulo y acompañó la revisión técnica y discusión de los insumos de investigación y los datos que sirvieron de base para su elaboración.

REVISIÓN Y COMENTARIOS A LOS BORRADORES DEL CAPÍTULO

- | | |
|---------------------|----------------------|
| → CEFAS ASENSIO | → ORLANDO BETANCOURT |
| → FERNANDO GUERRERO | → JOSÉ LUIS GUZMÁN |
| → PABLO RODAS | → RAMÓN SALGADO |
| → JUAN DIEGO TREJOS | → ADRIANA VITERI |

ASISTENTES DE INVESTIGACIÓN

Luis Antonio González y Rolando Leiva.

EDICIÓN FINAL

Alberto Mora, Jorge Vargas Cullell y Diego Fernández.

REVISIÓN DE CIFRAS

Diego Fernández y Natalia Morales.

C A P Í T U L O

8

El dilema estratégico de la educación en Centroamérica

INDICE

Introducción	353
Planteamiento del dilema y justificación	354
Alcances y limitaciones de la información	356
La educación con la que Centroamérica se comprometió	358
La agenda de educación 2030	358
Acuerdos y metas para la implementación de la agenda de educación 2030	359
Estado de situación	359
Cerca del 80% de los estudiantes asiste a centros públicos	360
Brechas en el desempeño de los centros	362
Factores asociados a las brechas de desempeño a lo interno de los países	365
Bajo nivel educativo evidencia rezago intergeneracional	368
Avances lentos y desiguales en indicadores	369
Brechas sociales: hijos de familias de más altos ingresos tienen mayor logro educativo	374
Logro educativo en la población joven	377
Exclusión educativa afecta a mayoría de jóvenes de 15 a 24 años	378
Resultados de Tercer alerta sobre baja calidad de la educación	385
Los docentes son clave	388
Respuestas públicas frente al dilema educativo	390
La educación en los planes nacionales de desarrollo	390
Abundan políticas públicas educativas sin metas verificables	392
El proceso de formulación de las políticas educativas	394
Baja capacidad institucional	397
Situaciones estratégicas de educación en Centroamérica	399
Buenas prácticas internacionales y los desafíos educativos regionales	404
Experiencias en el aumento de cobertura	404
Experiencias de mejora en la calidad educativa	405
Hacia una educación más pertinente	406
Voluntad política y capacidad institucional: requisitos indispensables	407

Introducción

Este capítulo analiza la situación de Centroamérica¹ en el ámbito educativo. El rezago histórico en esta materia es uno de los factores que han obstaculizado el logro de mayores niveles de desarrollo humano en la región. Aunque internacionalmente se considera que la educación es esencial para potenciar ese desarrollo, en el Istmo 5,4 de los cerca de 9,2 millones de jóvenes de 15 a 24 años están fuera de las aulas y tienen una baja escolaridad. En los últimos quince años, una mayor inversión y la implementación de programas sociales para incluir y retener a los y las alumnas en el sistema educativo han permitido mejorar la cobertura, pero esos esfuerzos no han alcanzado para superar el rezago que arrastra la región, y menos aún para enfrentar los nuevos retos asociados al proceso de transición demográfica y la necesidad de mejorar la productividad y la competitividad de las economías.

Con información actualizada y nuevos estudios, este capítulo aporta evidencia para valorar los logros alcanzados, dimensionar los retos actuales e identificar las oportunidades y beneficios de proponerse metas más ambiciosas en este campo. El texto está estructurado en seis apartados, además de esta introducción. En el primero se plantea el abordaje de la educación como dilema estratégico y las razones que justifican la importancia de

resolverlo. En el segundo se da cuenta de las limitaciones en la disponibilidad, acceso y calidad de la información que existe en la región para analizar y dar seguimiento al desempeño de los sistemas educativos. Más adelante se ofrece una síntesis de las metas y los compromisos internacionales que han asumido los países en esta materia.

El cuarto apartado, el más extenso, analiza la evolución de los sistemas educativos durante el período 2000-2014 y su situación actual. Inicia con una descripción de su estructura y sus rasgos generales, luego brinda un panorama de largo plazo sobre los cambios en la escolaridad de la población y posteriormente aborda los temas de acceso, calidad y equidad. Por último, examina las prioridades y características de los objetivos y metas que han definido las naciones del Istmo en sus políticas y planes de desarrollo, se presentan algunos hallazgos sobre los procesos que conducen a su formulación y los recursos que destinan los Estados a la educación.

En la quinta sección se estudia el desempeño de los países desde una perspectiva comparada y se describen tres situaciones de carácter estratégico que muestra Centroamérica en materia educativa. En el sexto y último apartado se reseña un conjunto de buenas prácticas internacionales que podrían ser útiles para el diseño de

las políticas públicas que debe impulsar la región para resolver el dilema que representa la educación. Para finalizar, en forma de anexo se incluye una serie de cuadros-resumen con indicadores educativos por país para el período 2000-2014.

Planteamiento del dilema y justificación

El presente capítulo acopia información y análisis para responder, con sentido práctico, una pregunta urgente para Centroamérica: ¿cómo mejorar la cobertura, calidad y pertinencia de la educación para aprovechar el “bono demográfico”, en un contexto de baja capacidad fiscal para incrementar la inversión pública en este campo?

Esta interrogante constituye un dilema estratégico para el desarrollo humano sostenible de Centroamérica. En varios países los rezagos educativos son un obstáculo que limita en mayor o menor grado ese desarrollo y cuya superación se considera decisiva, necesaria y urgente en el corto plazo, para alcanzar en el mediano plazo una situación distinta y deseable para la región en su conjunto. Además, no se trata de un obstáculo cualquiera, sino de uno altamente complejo, que persistirá de no mediar decisiones y acciones dirigidas de manera explícita a enfrentarlo. Es un dilema porque no hay una única manera de dejar atrás los rezagos educativos y cada solución implica un balance distinto de ventajas y costos. Se trata, pues, de resolver la disyuntiva que en la actualidad enfrenta dos objetivos deseables –mejorar la educación y aprovechar el bono demográfico– pero difíciles de conciliar (Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003).

El punto de partida de este análisis es la premisa de que la educación es importante para la región por varias razones. Por un lado, junto con la generación de empleo de buena calidad, es la herramienta más poderosa con que cuenta Centroamérica para lograr un proceso sistemático de inclusión social. Por otro lado, es una condición indispensable para la habilitación ciudadana y para que las sociedades sean capaces de integrarse al mundo a partir de la creciente productividad de su recurso humano, no de su pobreza y baja remuneración. En síntesis,

RECUADRO 8.1

Concepto de educación para el desarrollo humano

En 2005, el Consejo Nacional de Rectores (Conare) de Costa Rica encargó al Programa Estado de la Nación la preparación, cada dos años, de un informe sobre el desempeño del país en materia educativa. Con base en una amplia revisión de bibliografía relevante publicada por diversos autores en los últimos veinte años, sobre temas como neurodesarrollo, desarrollo humano, derechos humanos y democracia (Sen, 1998 y 1999; O'Donnell et al., 2003; Reimers y Jacobs, 2008; PNUD, 2000; Delors, 1999; Unesco, 2008; Frith, 2005; Gottesman y Hanson, 2005; McClearn, 2004; Rutter, 2003; Caine y Caine, 1995), en 2009 se definió un conjunto de aspiraciones nacionales en el ámbito de la educación, que se han utilizado como marco de referencia para el análisis del tema en este *Quinto Informe Estado de la Región*.

Así pues, se aspira a una educación que propicie el desarrollo de destrezas, habilidades, valores y actitudes para que las personas puedan:

- decidir con autonomía y responsabilidad el tipo de vida que desean vivir y escoger entre las opciones que se encuentran a su disposición,
- participar activamente en la vida política democrática,
- convivir pacíficamente con los demás y con el ambiente, en una relación cimentada en el respeto, la tolerancia y la solidaridad,
- aprovechar las oportunidades de empleo y desarrollo empresarial para la generación de un ingreso digno,
- aprovechar los avances de la ciencia y la tecnología para mejorar su calidad de vida, y
- disfrutar de lo mejor de la cultura universal y nacional, considerando sus diversos referentes y manifestaciones.

Fuente: Elaboración propia con base en PEN, 2009.

es un factor esencial para potenciar las capacidades y oportunidades de bienestar de las personas y de desarrollo de las naciones (recuadro 8.1).

Si alrededor de la educación se articulan sinergias que determinan las posibilidades reales de lograr mayores niveles de crecimiento económico y desarrollo humano, ¿por qué Centroamérica no ha emprendido las acciones necesarias para aprovechar su potencial? Aunque la respuesta a esta pregunta no es la misma para todos los países, puede afirmarse que ha faltado capacidad para trascender visiones sectoriales y de corto plazo, y posicionar a la educación en el centro del debate sobre las transformaciones sociales y productivas que requiere el Istmo.

En el fondo, el dilema es cómo romper el círculo vicioso del crecimiento económico basado en la pobreza (*poverty-led growth*) o, dicho en forma más técnica,

cómo superar la trampa de los equilibrios de bajo nivel. Para ello, primero hay que entender en qué consiste esa trampa: históricamente, las sociedades centroamericanas han tenido economías en las que se combinan una baja productividad y empleos muy mal remunerados, debido al escaso nivel educativo de la población, pero por esta misma razón no se han emprendido transformaciones para avanzar hacia dinámicas productivas de mayor valor agregado.

¿Qué ha cambiado? ¿Por qué los Estados, el sistema político y la región en su conjunto deben revalorizar el potencial de la educación y emprender acciones para aprovecharlo? En primer lugar, después de la crisis internacional de los años 2008 y 2009 el contexto internacional se ha tornado más complejo y volátil. Las posibilidades de crecimiento para economías pequeñas y de servicios, como las

centroamericanas, dependen en buena medida de que alcancen mayores niveles de productividad.

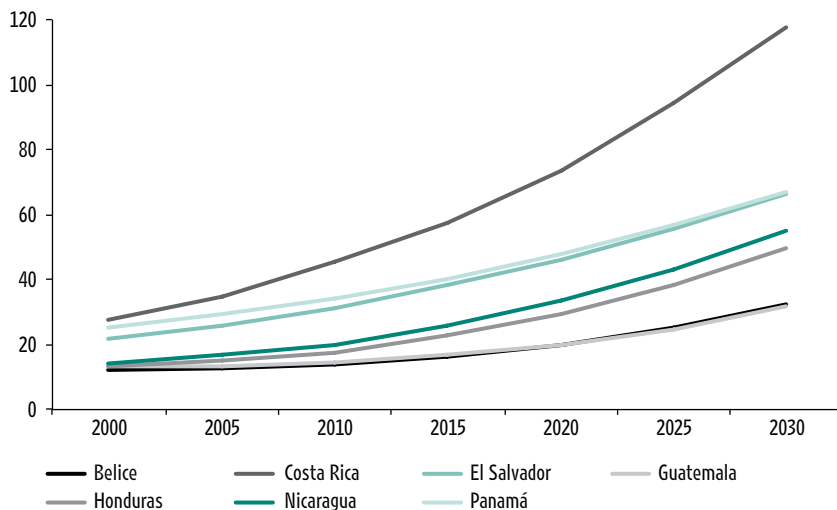
En segundo lugar, todos los países han avanzado en sus procesos de transición demográfica y en las próximas décadas tendrán la mayor proporción de personas en edad productiva (15 a 64 años) de su historia. Si este grupo cuenta con educación y buenos niveles de calificación técnica y profesional, la región podría mejorar su productividad y competitividad, factores que también son importantes para la atracción de inversión externa directa. Aunque para Costa Rica y Panamá el período en que tendrán flujos crecientes de población en edad productiva –lo que se conoce como “bono demográfico”– concluirá en el año 2020, para las naciones más grandes y pobladas, Honduras, Nicaragua y Guatemala, esa ventana de oportunidad se prolongará hasta el 2035 en los dos primeros casos y hasta el 2050 en el último. El Salvador, en una posición intermedia, culminará esa fase en 2030.

La tercera razón para emprender acciones en procura de mejoras en la educación es que, una vez concluido el período de bono demográfico, las sociedades centroamericanas envejecerán rápidamente. La población mayor de 65 años tenderá a aumentar, tal como muestra el índice de envejecimiento (gráfico 8.1). En esas condiciones, las posibilidades de crecimiento económico estarán determinadas por la productividad de las personas que estén activas en el mercado laboral, quienes tendrán que generar ingresos para una proporción cada vez mayor de población inactiva. Elevar la productividad sin incrementar la escolaridad de la fuerza laboral es una ecuación imposible de resolver. El riesgo de no prepararse para enfrentar esa situación es convertirse en sociedades envejecidas como las europeas o la japonesa, con los niveles de productividad de las africanas.

Un cuarto argumento gira alrededor de una creciente demanda de servicios de educación en los países del centro y norte de la región, que actualmente tienen menores niveles de cobertura. En 2015 el 30% de los habitantes de Centroamérica estaba en edad escolar (4 a 17 años). De acuerdo con las proyecciones de

GRÁFICO 8.1
CENTROAMÉRICA

Índice de envejecimiento^{a/}.
2000-2030

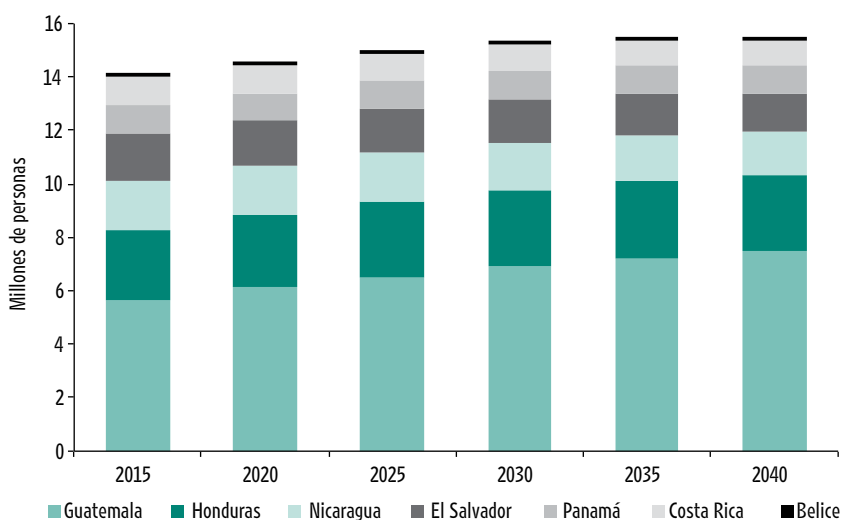


a/ Personas de 60 años y más por cada cien personas menores de 15 años.

Fuente: Rayo, 2015, con información de Celade y la División de Población de la Cepal.

GRÁFICO 8.2
CENTROAMÉRICA

Proyección de población de 4 a 17 años de edad.
2015-2040



Fuente: Divisiones de Proyecciones de Población de la ONU y Banco Mundial.

población, este grupo aumentará de 14,1 a 15,5 millones de personas entre 2015 y 2040. Dado que Guatemala y Honduras se encuentran en una fase más temprana de la transición demográfica, dos de

cada tres niños, niñas y jóvenes vivirá en alguno de estos países en 2040. Casi la mitad de ellos (48%) serán guatemaltecos (gráfico 8.2).

Por último, hay que tomar en cuenta que la fuerza laboral de Centroamérica tiene una baja escolaridad, lo que le impide mejorar su inserción laboral. A nivel regional, alrededor del 60% de la población económicamente activa tiene seis años de educación o menos, es decir, primaria completa o menos. Ello hace que la mayor parte de los ocupados realice labores elementales o de calificación media. En El Salvador, Guatemala y Nicaragua cerca del 87% de quienes tienen trabajo está en esa condición. En Honduras la proporción se aproxima al 80% y en Costa Rica y Panamá es inferior al 75%.

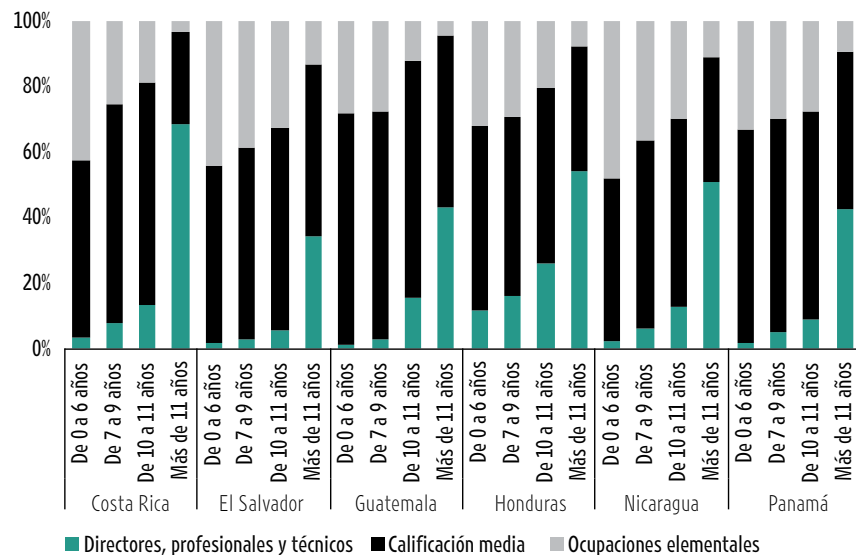
En contraste, quienes ocupan cargos de directores, profesionales o técnicos tienen más de once años de instrucción formal (gráfico 8.3). Dado que en la mayoría de los países la fuerza laboral es relativamente joven (menor de 40 años), la situación descrita implica bajos niveles de productividad y de remuneraciones para una proporción significativa de la población que se mantendrá trabajando por veinte o treinta años más, y que enfrentará dificultades para aumentar sus ingresos y salir de la pobreza.

A lo largo de la región las personas empleadas en ocupaciones elementales suelen ubicarse en los dos quintiles de menores ingresos, es decir, corresponden al 40% más pobre. Mejorar las condiciones de inserción laboral e ingresos de esta población depende de sus posibilidades de acceso a modalidades de formación profesional y técnica. Aunque en todo el Istmo hay instituciones que proveen esos servicios, es preciso que amplíen su cobertura y actualicen su oferta, incluso para anticipar las competencias que demandará el mercado laboral. Este, entre otros retos y líneas de acción, fueron destacados en el informe *Situación de la formación profesional en Centroamérica y República Dominicana: 1998-2013*, de la OIT (2014).

Tal como plantean Trejos y Gindling (2013), la educación fue el principal factor que generó variaciones en la desigualdad en toda Centroamérica durante la primera década del siglo XXI. Los cambios en la escolaridad de los trabajadores contribuyen a explicar los aumentos en la desigualdad en Costa Rica, Guatemala y Honduras, no así en El Salvador y

GRÁFICO 8.3

CENTROAMÉRICA

Distribución de trabajadores por años de educación, según nivel de calificación del empleo^{a/}.CIRCA 2014^{b/}

a/ Las categorías fueron creadas con base en la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO). El grupo de alta calificación está compuesto por directores, gerentes y miembros de supremos poderes, profesionales, científicos, intelectuales y técnicos. El grupo de calificación media incluye empleados de oficina, trabajadores de servicios y vendedores de comercio, trabajadores agropecuarios y pesqueros calificados, oficiales operarios y artesanos de artes mecánicas y oficios afines y operadores de instalaciones, máquinas y montadores. El grupo de menor calificación está integrado por trabajadores no calificados y personas dedicadas a ocupaciones elementales.

b/ Los datos de El Salvador y Nicaragua corresponden al año 2012, los de Honduras al 2013 y los de Costa Rica, Guatemala y Panamá al 2014.

Fuente: Elaboración propia con información de las encuestas de los institutos de Estadística de los países.

Nicaragua. Mientras en Costa Rica el retorno en los ingresos de una persona por un año adicional de educación pasó de 9,3% a 10,6% entre 1999 y 2009, en El Salvador y Nicaragua disminuyó, en el primer caso de 8,7% a 8,1% y en el segundo de 10,4% a 8,5% (período 1998-2005), lo que constituye un estímulo negativo para que la fuerza laboral alcance mayores grados de calificación. Ello confirma la trampa del equilibrio del bajo nivel, que impide a los países emprender las transformaciones necesarias para avanzar hacia economías más productivas, diversificadas y de mayor valor agregado.

Alcances y limitaciones de la información estadística

Una de las mayores dificultades enfrentadas para la elaboración de este capítulo fue la falta de datos actualizados, comparables y de calidad, para fundamentar los análisis. Este apartado da cuenta de las principales limitaciones en la producción, disponibilidad y confiabilidad de las estadísticas educativas en Centroamérica, identificadas por las y los investigadores y el equipo técnico del Proyecto Estado de la Región. El objetivo de esta sistematización es justamente contribuir a mejorar el acervo de información oportuna y confiable, tanto para futuros estudios como para el diseño,

seguimiento y evaluación de las políticas educativas de la región.

Fuentes de información utilizadas

La primera fuente a la que se acudió para preparar este trabajo fueron los ministerios o secretarías de Educación de cada uno de los países del Istmo, con el propósito de difundir su producción estadística y contar con las cifras oficiales sin los ajustes que muchas veces realizan los organismos internacionales. Entre los insumos obtenidos de esas entidades destacan sus registros administrativos, a partir de los cuales fue posible contar con las tasas de cobertura, brutas y netas, para todos los niveles educativos, así como con información presupuestaria.

Otra fuente importante fueron las bases de datos de los centros educativos de todos los países, con excepción de Nicaragua, en donde no fue posible obtenerlas pese a múltiples gestiones realizadas. Por esta vía se obtuvo información del tipo de centro (público o privado), ubicación (urbano o rural, e incluso el cantón y departamento), matrícula (en Panamá y Guatemala esto incluyó a estudiantes indígenas), cantidad de docentes (en pocos casos también se contó con datos sobre titulación), acceso a servicios públicos (agua, electricidad e internet), variables de desempeño educativo (salvo en el caso de Belice) como aprobación, repitencia y deserción, y finalmente, para algunos países, se recopiló información sobre infraestructura (aulas, laboratorios, gimnasios, áreas de recreación) y asignaturas especiales (sobre todo Inglés y Computación).

Las encuestas de hogares o de propósitos múltiples de los institutos de Estadística también aportaron valiosos insumos. Sus bases de datos se procesaron para examinar los perfiles educativos de la población y su relación con otras variables demográficas y socioeconómicas. Además se utilizaron para examinar las condiciones de inserción educativa y laboral de la población joven de 15 a 24 años de cada país, así como los factores asociados a su exclusión. Sobre este último tema también se recogió información primaria, por medio de entrevistas a profundidad. En total se realizaron veinticinco entrevistas a jóvenes de entre 16 y

24 años en situación de exclusión social, y a partir de ellas fue posible conocer sus historias de vida, el contexto socioeconómico en que han vivido y las razones por las cuales debieron abandonar el sistema educativo.

Los resultados de las pruebas del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (Terce) de la Unesco, que evalúan el desempeño de las y los alumnos de primaria en las áreas de comprensión de lectura, Matemáticas y Ciencias Naturales, fueron otro importante insumo, que permitió analizar la calidad de la educación que se imparte en la región.

Principales problemas

Una de las mayores dificultades para el estudio de la situación educativa en el Istmo es la falta de estandarización en indicadores clave, lo que limita la comparación entre países y en el tiempo. Este es el caso de las tasas de cobertura, en las que es común encontrar diferencias conceptuales o metodológicas.

Resultó particularmente problemática la existencia de ciclos educativos distintos. Para homogeneizar el análisis, en esta investigación se consideraron cuatro categorías: preescolar, primaria, tercer

ciclo y educación media, pero con la dificultad de que los países definen distintas edades para cada uno de esos niveles. También se encontró que, en las series históricas, las variaciones metodológicas se presentan incluso en un mismo país, lo que hace difícil examinar la evolución de los indicadores en el tiempo, fundamental para medir el avance de la cobertura educativa.

La inversión pública en educación fue otro de los temas en los que resultó complejo contrastar los datos. En algunos casos estos incluían el presupuesto destinado a la educación superior y en otros no; esto implicó un trabajo adicional para ajustar las cifras de modo que fueran comparables entre países.

Además fue evidente que las estadísticas no han sido sometidas a auditorías de la calidad, particularmente en las bases de datos de centros educativos. En todos los países, en mayor o menor medida, se encontró una gran cantidad de observaciones faltantes o valores en “cero” en algunas variables, tal como se aprecia en el cuadro 8.1. Estas inconsistencias generan dudas sobre la calidad de la información y muestran la debilidad de los procesos de control en este campo.

CUADRO 8.1

CENTROAMÉRICA

Características de las bases de datos de centros educativos, según país y nivel

(cifras totales y porcentajes)

País	Centros educativos	Repitencia		Deserción		Aprobación	
		Con valores en cero	Sin datos	Con valores en cero	Sin datos	Con valores en cero	Sin datos
Primaria							
Costa Rica	4.245	36,1	3,4	50,9	3,4	0,1	2,8
El Salvador	5.228	14,7	0,0	24,0	0,1	1,1	0,2
Guatemala	19.403	15,8	0,9	35,6	0,9	0,0	0,4
Honduras	12.663	44,9	12,5	26,7	8,3	4,4	1,6
Panamá	3.114	38,9	0,7	58,9	0,0	0,3	0,0
Secundaria							
Costa Rica	1.044	22,6	9,6	16,3	9,6	0,0	12,1
El Salvador	841	16,8	0,0	39,9	0,0	6,7	0,1
Guatemala	11.456	51,8	2,9	30,5	2,9	0,2	0,9
Honduras	1.510	61,3	0,0	19,7	0,0	22,9	0,0
Panamá	1.107	44,5	5,0	33,0	30,8	0,0	30,8

Fuente: Elaboración propia a partir de Sánchez, 2015, e información de las bases de datos de centros educativos de los ministerios de Educación de los países.

Es importante comprender que, en el fondo, los problemas aquí planteados son un reflejo de las carencias presupuestarias, tecnológicas y de recurso humano capacitado para una adecuada gestión de la información. Esta es una realidad que enfrentan las oficinas de Estadística de los ministerios o secretarías de Educación y, en general, de la mayoría de instituciones públicas de la región. Ello explica a su vez la débil cultura de difusión y uso de este tipo de datos, que se hace evidente en la periodicidad con que se publican informes estadísticos, o en la demora para la atención de solicitudes de información.

Con el fin de mejorar la disponibilidad y calidad de los datos y, con ello, ofrecer más insumos para la toma de decisiones informadas, se plantea como un primer desafío desarrollar mecanismos de auditoría y control de calidad a lo interno de los ministerios o secretarías de Educación, y aplicarlos sobre todo en el momento de recibir información de las dependencias regionales. Para esto, las tecnologías de información y comunicación son una herramienta de gran utilidad.

Además, se debe avanzar hacia la estandarización conceptual y metodológica de indicadores clave a nivel regional. Sin embargo, ello depende del fortalecimiento de los sistemas estadísticos institucionales, mediante procesos de formación técnica de su personal y de una mayor asignación presupuestaria. Un esfuerzo que puede ayudar en este sentido es el acuerdo adoptado por los ministros de Educación en el marco de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana del SICA (CECC-SICA) para contar con una serie de indicadores regionales sobre fracaso escolar (Lépiz, 2016). Finalmente, las iniciativas en este ámbito deben ser parte de una estrategia que busque instaurar una cultura de gobernanza basada en el uso de estadísticas oficiales para la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas.

La educación con la que Centroamérica se comprometió

La Agenda de Educación 2030

En mayo de 2015 se realizó en la ciudad surcoreana de Incheon, el Foro Mundial por la Educación, en el que par-

ticiparon más de 1.500 personas y más de 130 ministros y ministras de Educación. El Foro concluyó con la firma de la Declaración de Incheon: “Educación 2030: Hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos”, también conocida como Agenda de Educación 2030. Posteriormente, la meta expresada con el nombre de la Declaración fue incluida como uno de los diecisiete objetivos globales de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, aprobada en septiembre de 2015 por la ONU (Unesco et al., 2015). Al hacer de la educación en sí misma uno de los objetivos planteados en ese contexto, se reconoce su papel clave para impulsar una agenda de desarrollo más amplia, que busca poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático.

La Declaración de Incheon constituye una reafirmación de los compromisos de la iniciativa Educación para Todos (EPT), asumidos en la Conferencia Mundial, celebrada en Jomtien, Tailandia, en 1990, y reiterados luego en el Foro Mundial sobre la Educación celebrado en Dakar en 2000. Sin embargo, también supone un cambio radical con respecto a declaraciones anteriores, en tanto abandona la idea de que los países menos desarrollados solo necesitan aumentar la cobertura de la educación más básica –primaria, enseñanza de lenguaje, operaciones aritméticas y conceptos elementales de Ciencias Naturales y Sociales– y plantea, por primera vez, una ambiciosa agenda que va más allá de la mera cobertura y promociona con fuerza los temas de la calidad de la educación en todos sus niveles y el aprendizaje a lo largo de toda la vida.

Al haber sido adoptada por todas las naciones participantes –incluidas las centroamericanas– puede entonces interpretarse que tanto la visión general como los objetivos incluidos en la Agenda de Educación 2030 son también las grandes metas a las que aspiran los países del Istmo.

El documento establece una posición de principio: “Reafirmamos que la educación es un bien público, un derecho humano fundamental y la base

para garantizar la realización de otros derechos” (Unesco et al., 2015). De este modo los países firmantes reconocen que, siendo un derecho fundamental y un bien público, la educación debe estar al alcance de toda la población, y que es responsabilidad de los Estados asegurar las condiciones materiales, políticas e institucionales para su tutela.

En primera instancia, la Declaración señala la necesidad de continuar con los esfuerzos que en los últimos quince años han permitido ampliar el acceso a la educación primaria y secundaria, velando por que esta sea de calidad, equitativa, gratuita y financiada con fondos públicos durante doce años, de los cuales al menos nueve serán obligatorios y uno de enseñanza preescolar. Pero los compromisos no se limitan al acceso, la cobertura y la calidad, sino que plantean la importancia de una formación que prepare a los niños, niñas y jóvenes tanto para el trabajo como para la vida y la convivencia ciudadana. Se otorga la misma relevancia al conocimiento, la creatividad y las destrezas o competencias.

Apartándose notablemente de declaraciones anteriores, como la de Jomtien, que ponía el énfasis en la educación básica, en la Agenda 2030 queda claro que la educación debe comprenderse como un proceso de por vida, que incluye no solo los aprendizajes elementales de lectoescritura y alfabetización numérica, sino también la formación técnica y la superior, en especial científica y tecnológica. Además debe preparar a las nuevas generaciones para tomar decisiones informadas y racionales, tanto sobre su propia vida como ante los retos de su comunidad, su país y el planeta. Ello trasciende los enfoques más utilitaristas, que veían la educación como un mero entrenamiento para el trabajo y, usualmente, para los oficios más simples y mecánicos.

En síntesis, en la Declaración de Incheon los gobiernos del mundo han fijado una ambiciosa agenda para sus sociedades, en el entendido de que se quiere no solo una “educación para todos”, sino también una educación pertinente y de calidad, inclusiva, y permanente; en otras palabras, la educación relevante para las generaciones que crecen en este siglo XXI.

Acuerdos y metas para la implementación de la Agenda de Educación 2030

Para comprender más específicamente los alcances de la Declaración de Incheon en términos de las prioridades de cada país, es posible recurrir al Marco de Acción de “Educación 2030: hacia una educación inclusiva, equitativa y de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos” (Unesco et al., 2015), que constituye el mapa de ruta para los gobiernos en la implementación de la Agenda de Educación 2030.

El texto hace hincapié en que, para alcanzar los objetivos de la Declaración, no se puede seguir haciendo lo mismo, con las rutinas que prevalecen hasta hoy. Este es un llamado especialmente importante para los países de Centroamérica, que si bien –como se verá– han venido haciendo esfuerzos para reforzar su inversión educativa, requieren un cambio significativo en la forma de enfrentar los retos en esta materia, a fin de poder cumplir con las metas de la Agenda.

Con base en la visión integral y ambiciosa reseñada en la sección anterior, el Marco de Acción establece una serie de metas concretas que deben ser alcanzadas para el año 2030 –es decir, en apenas catorce años– de modo que los países realmente puedan hacer de la educación una herramienta de desarrollo, cohesión social y avance cultural (Unesco et al., 2015). Esas metas son:

- **Meta 1:** Asegurar que todas las niñas y niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, las cuales han de ser gratuitas, equitativas y de calidad, y producir aprendizajes pertinentes y efectivos.
- **Meta 2:** Asegurar que todas las niñas y niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria.
- **Meta 3:** Asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la universitaria.
- **Meta 4:** Aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento.
- **Meta 5:** Eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de enseñanza, y a la formación profesional para grupos como las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y la niñez en situación de vulnerabilidad.
- **Meta 6:** Asegurar que todos los jóvenes y una proporción considerable de los adultos, tanto hombres como mujeres, estén alfabetizados y tengan nociones elementales de Aritmética.
- **Meta 7:** Asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para impulsar el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la promoción de estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, una cultura de paz y no violencia y la ciudadanía mundial, así como la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo.
- **Meta 8:** Construir y adecuar instalaciones escolares que respondan a las necesidades de los niños y las personas discapacitadas, que tengan en cuenta el enfoque de género y ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos.
- **Meta 9:** Para el año 2020, aumentar sustancialmente a nivel mundial el número de becas disponibles para los países en desarrollo, en particular los menos adelantados, los pequeños Estados insulares y las naciones de África, para que sus estudiantes puedan matricularse en programas de estudios superiores, incluidos programas de formación profesional, técnicos, científicos, de ingeniería y de tecnología de la información y las comunicaciones, en países desarrollados y otros países en desarrollo.
- **Meta 10:** Aumentar sustancialmente la oferta de maestros calificados, entre otras cosas mediante la cooperación internacional, para la formación de docentes en los países en desarrollo, en especial los menos adelantados y los pequeños Estados insulares.

La Declaración es clara en que el logro de estas metas demanda la asignación de los recursos correspondientes. En tal sentido, se plantean como objetivos de referencia una inversión eficiente en educación de entre 4% y 6% del PIB, o al menos de entre un 15% y un 20% del gasto público.

Estado de situación

Los compromisos internacionales que reconocen la educación como un derecho humano han contribuido a posicionar este tema como un asunto prioritario en el discurso político, los planes de desarrollo y la opinión pública de Centroamérica. Sin embargo, en la práctica, la asignación de recursos a los sistemas educativos y las capacidades institucionales de los ministerios muestran notables rezagos en relación con la amplitud de esos compromisos.

Si bien durante el período 2000-2014 la cobertura aumentó en toda la región y en todos los niveles, en la mayoría de los países, sobre todo en los más grandes y poblados, apenas cerca de la mitad de los niños y niñas asiste a la educación preescolar. Una situación similar se presenta en secundaria: alrededor de 5,4 de los 9,2 millones de jóvenes de 15 a 24 años están fuera de los colegios.

Este apartado analiza la evolución de los sistemas educativos en los últimos quince años y su situación actual. Inicia con una descripción general de su estructura y rasgos generales, luego brinda un panorama de largo plazo sobre los cambios en la escolaridad de la población y posteriormente aborda los temas de acceso, calidad y equidad. Por último, examina los objetivos y metas que han definido los países en sus políticas y planes de desarrollo, los procesos que conducen a su formulación y los recursos que los Estados destinan a la educación.

Cerca del 80% de los estudiantes asiste a centros públicos

Los sistemas educativos de Centroamérica son parecidos desde el punto de vista formal, pero en la práctica tienen importantes diferencias. En principio, sus estructuras se ajustan a lo establecido por la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE-97) de la Unesco, que define los niveles educativos, la duración y los requisitos de edad para cada tramo. Así, en todo el Istmo existen tres niveles: preescolar, primaria y secundaria. Sin embargo, a partir de esta división básica empiezan las disparidades, pues los grados y las edades de ingreso y conclusión difieren entre un país y otro. La edad para completar la educación preescolar es de 5 a 6 años en la mayoría de los casos, excepto en Belice, donde es de 4 años.

En primaria y secundaria es donde se presentan las mayores diferencias, especialmente entre Honduras, Nicaragua, Panamá y Guatemala, por un lado, y el resto de la región, por el otro. En estos cuatro países la primaria comprende los grados de primero a sexto, y el rango de edad para cursarla es de 6 a 11 años, aunque en Guatemala se amplía un año más (hasta los 12). En contraste, en El Salvador y Costa Rica ese ciclo educativo se extiende hasta el noveno grado y en

República Dominicana² hasta el octavo, con distintas edades de ingreso y conclusión.

Estas diferencias hacen que la duración de la enseñanza secundaria varíe, dependiendo del país, entre seis años (del séptimo al duodécimo grados) y tres años (del décimo al duodécimo grados), y que también sean distintas las edades de ingreso y salida, según se detalla en el cuadro 8.2.

Con el propósito de facilitar el análisis comparado en este informe regional, se utilizan los siguientes niveles: preescolar, primaria (de primero a sexto grados), tercer ciclo (de séptimo a noveno grados) y medio (de décimo a duodécimo grados).

Un primer hallazgo es que en Centroamérica el principal proveedor de servicios de educación es el Estado y que la mayoría de los centros educativos se ubica en las zonas rurales. Sin embargo, estos últimos son más pequeños, por lo que la mayor cantidad de estudiantes asiste a escuelas y colegios urbanos.

Gracias a las bases de datos facilitadas por los ministerios de Educación fue posible determinar, por primera vez, que en la región existen cerca de 98.000 centros educativos. Esta cifra no incluye a Nicaragua, país para el cual no se dispuso de información. Alrededor de ocho de cada diez instituciones se ubican en Guatemala (46,8%),

Honduras (23,5%) y El Salvador (14,3%). El 15,4% restante está en Belice, Costa Rica y Panamá (cuadro 8.3).

Congruente con el peso relativo de la población de Guatemala en la región y el tamaño de su sistema educativo, del total de 9,8 millones de niños, niñas y adolescentes matriculados en 2013, un 42,5% eran guatemaltecos. Le siguieron Honduras con 21,6% y El Salvador con 16,9% (Abarca, 2015).

Aunque las bases de datos tienen debilidades y vacíos, las variables que mostraron mayor consistencia permitieron distinguir algunas características de los sistemas educativos. La mayor parte de las escuelas y colegios son pequeños (menos de cien estudiantes), públicos (81,7%) y ubicados en las zonas rurales (70,1%). El 45% imparte educación primaria (44.770), un 34% preescolar (33.921) y solo un 20,0% educación secundaria (tercer ciclo y media; 19.739).

Los centros educativos privados se concentran en zonas urbanas. Solo un 4% de los centros rurales son privados, frente al 52% de los urbanos. Sin embargo, en Guatemala esa cifra se eleva a 70%, sobre todo en secundaria. Congruente con ello, a nivel regional, el 93% de los estudiantes asiste a centros educativos públicos, proporción que asciende a cerca del 95% en las zonas rurales.

CUADRO 8.2

CENTROAMÉRICA

Estructura de los sistemas educativos. CIRCA 2010

Estructura normalizada internacional	Preescolar CINE ^{b/} 0	Primaria CINE 1						Secundaria ^{a/}						
		Último grado	1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º	CINE 2 8º	9º	10º	CINE 3 11º	12º
Belice	4 años							5 a 12 años				13 a 16 años		
Costa Rica	5 años							6 a 14 años				15 a 17 años		
El Salvador	6 años							7 a 15 años				16 a 18 años		
Guatemala	6 años				7 a 12 años						13 a 18 años			
Honduras	5 años				6 a 11 años						12 a 17 años			
Nicaragua	5 años				6 a 11 años						12 a 16 años			
Panamá	5 años				6 a 11 años						12 a 17 años			
República Dominicana	5 años						6 a 13 años					14 a 17 años		

a/ En El Salvador y Honduras la educación básica llega hasta el noveno grado y la secundaria o media comprende los grados superiores a décimo.

b/ CINE: Clasificación Internacional Normalizada de la Educación, de la Unesco.

Fuente: CECC-SICA y Unicef, 2013.

CUADRO 8.3

CENTROAMÉRICA

Distribución de los centros educativos y estudiantes, por tipo y nivel, según país. 2013

	Total (absolutos)	Tipo de centro educativo		Tipo de centro educativo y zona						Nivel educativo			
		Público	Privado	Total	Público	Urbano	Privado	Total	Público	Rural	Privado	Preescolar	Básica ^{a/}
Belice													
Centros educativos	561	85,0	15,0	37,0	81,0	19,0	63,0	88,0	12,0	38,0	52,0	9,0	
Estudiantes	96.574	93,0	7,0	51,0	95,0	5,0	49,0	92,0	8,0	8,0	70,0	22,0	
Costa Rica													
Centros educativos	7.824	88,0	12,0	46,0	76,0	24,0	54,0	99,0	1,0	37,0	52,0	12,0	
Estudiantes	933.491	93,0	7,0	74,0	95,0	5,0	26,0	92,0	8,0	13,0	49,0	39,0	
El Salvador													
Centros educativos	14.089	85,0	15,0	32,0	59,0	41,0	68,0	98,0	2,0	37,0	38,0	25,0	
Estudiantes	1.665.729	93,0	7,0	51,0	95,0	5,0	49,0	92,0	8,0	14,0	49,0	37,0	
Guatemala													
Centros educativos	46.042	74,0	26,0	32,0	30,0	70,0	68,0	94,0	6,0	33,0	42,0	25,0	
Estudiantes	4.202.010	93,0	7,0	51,0	95,0	5,0	49,0	92,0	8,0	13,0	59,0	28,0	
Honduras													
Centros educativos	23.131	93,0	7,0	20,0	70,0	30,0	80,0	98,0	2,0	34,0	54,0	12,0	
Estudiantes	2.133.130	93,0	7,0	51,0	95,0	5,0	49,0	92,0	8,0	8,0	45,0	47,0	
Panamá													
Centros educativos	6.783	84,0	16,0	27,0	46,0	54,0	73,0	99,0	1,0	38,0	46,0	17,0	
Estudiantes	851.377	93,0	7,0	51,0	95,0	5,0	49,0	92,0	8,0	12,0	51,0	36,0	
Centroamérica													
Centros educativos	98.430	82,0	18,0	30,0	48,0	52,0	70,0	96,0	4,0	34,0	45,0	20,0	
Estudiantes	9.882.311	93,0	7,0	51,0	95,0	5,0	49,0	92,0	8,0	12,0	53,0	35,0	

a/ En todos los países la educación básica comprende de primero a sexto grados, excepto en El Salvador y Honduras, países en los que llega hasta noveno. En estos dos países la media comprende de décimo en adelante, y en los otros tres de séptimo en adelante.

Fuente: Elaboración propia a partir de Abarca, 2015, e información de las bases de datos de centros educativos de los ministerios de Educación de los países.

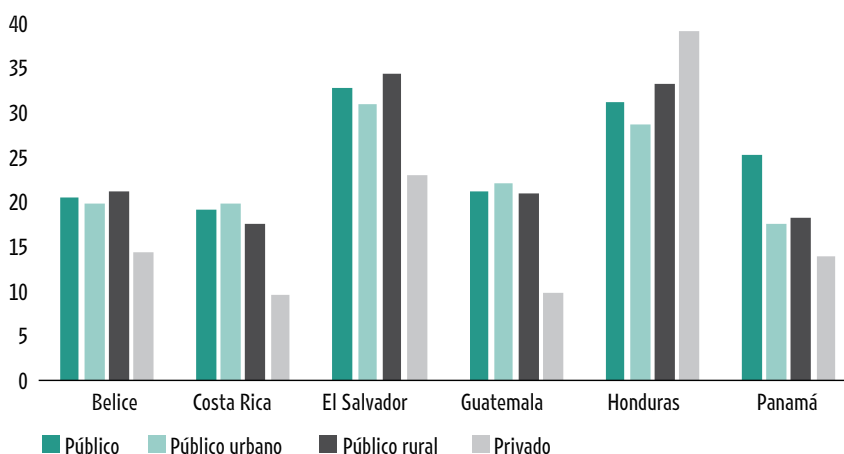
También existen notables diferencias en el número de estudiantes por docente (gráfico 8.4). En Belice, Costa Rica, Guatemala y Panamá la cantidad promedio oscila entre 16,5 y 20,0, en tanto que en El Salvador y Honduras cada educador debe atender a 30,8 y 32,1 alumnos, respectivamente. En todos los países, excepto en Costa Rica y Guatemala, la cantidad es mayor en las zonas rurales. Las mayores brechas urbano-rurales están en El Salvador y Honduras, donde los docentes rurales tienen 5,4 y 5,9 estudiantes más que los que trabajan en áreas urbanas.

La cobertura de servicios básicos e internet es otra de las áreas en las que se observan grandes disparidades. Mientras en Belice, Costa Rica y El Salvador alrededor del 90% de los centros educativos tiene agua y electricidad, en Panamá y Honduras las coberturas descienden al 68% en el caso de la electricidad y el 63%

GRÁFICO 8.4

CENTROAMÉRICA

Estudiantes por docente, según zona. 2013



Fuente: Abarca, 2015, con información de las bases de datos de centros educativos de los ministerios de Educación de los países.

en el del agua potable, y en Honduras a 56% y 75%, respectivamente. En cuanto al acceso a internet, en toda la región la cobertura es bastante menor que la de los servicios de agua y electricidad. La más alta la tiene Costa Rica (67,3%), seguida por Belice (52,7%); en El Salvador y Panamá es inferior al 20% y en todos los países es aún más baja en las zonas rurales (Abarca, 2015).

En relación con la oferta educativa, las bases de datos de Costa Rica, El Salvador, Honduras y Panamá incluyen información sobre los centros que imparten Inglés e Informática. La mayor cobertura de la enseñanza del Inglés es la de Costa Rica, 63,5%, seguida por Honduras con 39,5%. En contraste, El Salvador y Panamá registran valores por debajo del 27% (cuadro 8.4). En cuanto a la Informática, en todos los países el porcentaje de instituciones que ofrecen esta asignatura es menor que en el caso del Inglés. En Costa Rica el 35,6% de los centros educativos la imparte, mientras que en El Salvador y Panamá las proporciones son menores al 15%.

Brechas en el desempeño de los centros educativos

A partir de las bases de datos suministradas por los ministerios de Educación de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá, se realizaron diversos procesamientos con el propósito de identificar la magnitud de las brechas en

el desempeño de los centros educativos a lo interno de cada país. Aunque, como se indicó al inicio, hubo limitaciones de disponibilidad y calidad de la información, el análisis permitió determinar el perfil de las instituciones con altos y bajos niveles de aprobación, repitencia y deserción escolar, así como reconocer algunas tendencias regionales.

Con respecto a la aprobación, los resultados muestran diferencias entre y dentro de los países según el perfil del centro educativo, lo que permite distribuirlos en tres grupos; el primero lo conforman El Salvador y Panamá, con una aprobación del 95% en ambos casos, la tasa más alta de la región, y sin brechas significativas entre los centros educativos, ni por zona, modalidad o incluso nivel (cuadro 8.5).

El segundo grupo lo componen Costa Rica y Guatemala, con tasas de aprobación promedio cercanas al 85%. Además, en ambos países el porcentaje disminuye notablemente entre los niveles de educación básica y media. En Costa Rica también se reporta que en los centros privados la aprobación es mayor que en los públicos.

El tercer grupo es más bien un caso aparte, pues corresponde a un solo país: Honduras, donde la tasa de aprobación es considerablemente inferior a la del resto de la región, cerca del 70%. Además tiene la particularidad de que la aprobación es mucho mayor en las zonas rurales y menor en los centros privados. Comparte

con Costa Rica y Guatemala el hecho de que el indicador decrece de manera notable en el paso de la educación básica a la media, pero la brecha entre niveles es mayor que en esos dos países.

En cuanto a la repitencia, el promedio más alto corresponde a Costa Rica, con 7,6%, seguida por Guatemala con 7,1%, El Salvador con 5,5%, Panamá con 4,6% y Honduras con 3,6%. Además, con excepción de Costa Rica, la repitencia en los centros educativos públicos rurales es mayor que en los públicos urbanos. En todos los casos, pero particularmente en Guatemala y Honduras, la brecha por zona se explica por las diferencias entre las instituciones educativas públicas.

En todo el Istmo la repitencia en centros privados es considerablemente menor que en los públicos, sobre todo en Costa Rica y Guatemala (cuadro 8.6).

Asimismo, en todos los países, salvo Costa Rica, este indicador es más alto en la educación básica que en la media. Las brechas más amplias son las de Guatemala y Honduras, donde la repitencia en el primero de esos niveles prácticamente triplica la del segundo. En contraste, Costa Rica muestra la situación inversa: el promedio de repitencia en la educación media duplica el de la básica.

Las amplias brechas territoriales en repitencia se perciben con más claridad en el mapa 8.1, que ilustra la situación a escala municipal. Allí se observa que las diferencias más marcadas se dan en Guatemala y Honduras. En el primer caso, la menor repitencia en primaria se registra en los municipios de la ciudad de Guatemala, y las mayores tasas se reportan en el norte del país, sobre todo en los departamentos de Alta Verapaz, Izabal y El Petén.

En Honduras las disparidades territoriales son más complejas, ya que hay municipios con baja repitencia en primaria en departamentos centrales como el Distrito Central, Francisco Morazán, Olancho, Yoro y El Paraíso, y en el Caribe en algunos municipios del departamento de Gracias a Dios. Pero a la vez, en otros municipios de esos mismos departamentos, así como en otros periféricos, se ubican los centros que reportan mayores tasas de repitencia. Es decir, hay departamentos cuyos municipios registran los

CUADRO 8.4

CENTROAMÉRICA

Centros educativos que imparten Inglés e Informática. CIRCA 2013 (porcentaje)

Centros educativos	Costa Rica		El Salvador		Honduras	Panamá	
	Informática	Inglés	Informática	Inglés	Inglés	Informática	Inglés
Total	35,6	63,5	12,3	26,1	39,5	9,3	22,9
Público	29,8	60,0	9,3	24,5	38,2	6,9	20,5
Urbano	50,5	79,1	23,9	37,2	36,1	31,5	65,9
Rural	17,1	48,3	5,2	21,0	38,5	3,5	15,3
Privado	85,9	93,6	29,8	35,4	56,9	21,7	40,0

Fuente: Abarca, 2015, con información de las bases de datos de centros educativos de los ministerios de Educación de los países.

CUADRO 8.5

CENTROAMÉRICA

Porcentaje de estudiantes aprobados, por país, según perfil del centro educativo y nivel^{a/}. 2013

Perfil	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Panamá
Total	87,4	96,3	84,7	69,2	95,1
Por zona					
Urbanos	86,7	96,5	83,1	60,9	96,8
Rurales	89,1	96,1	85,8	78,2	93,3
Por tipo de centro educativo					
Privados	92,1	98,3	84,2	48,9	97,5
Públicos total	86,8	96,0	84,8	73,1	94,7
Públicos urbanos	85,9	95,9	82,5	66,2	96,5
Públicos rurales	89,1	96,1	85,7	78,7	93,3
Por nivel educativo					
Preescolar		99,9	100,0		
Básica	93,4	96,0	86,6	91,8	
Media	78,8	94,1	73,2	43,0	

a/ En todos los países la educación básica abarca de primero a sexto grados, excepto en El Salvador y Honduras, donde llega hasta noveno. En estos países la educación media comprende de décimo grado en adelante; en los otros tres de séptimo en adelante.

Fuente: Abarca, 2015, con información de las bases de datos de centros educativos de los ministerios de Educación de los países.

mejores y los peores resultados en este indicador.

En El Salvador, Costa Rica y Panamá la tendencia es que los municipios centrales son los que reportan menor repitencia en primaria, en tanto que las mayores tasas se dan en la periferia, sobre todo en las zonas donde se concentra la población indígena.

Se encontraron importantes diferencias entre países en lo que concierne a la “deserción”, que este Informe prefiere llamar “abandono escolar”: El Salvador registra el valor más alto, 6%, seguido por Costa Rica con 5,1%, Guatemala con 3,9%, Honduras con 1,7% y Panamá con un nivel prácticamente nulo (0,3%). Además se identificaron algunas tendencias regionales según el perfil del centro educativo. Una de ellas es que, sin excepciones, el promedio de abandono es mayor en zonas rurales. Sin embargo, en todos los casos esto se debe a que el problema es mucho menor en los centros privados, y estos se concentran en las zonas urbanas. Los centros públicos no muestran grandes variaciones por zona (cuadro 8.7).

Por ciclo educativo, se determinó que en todo el Istmo el abandono aumenta con el paso de la educación básica a la media. La brecha entre estos niveles sobresale en Costa Rica, donde el promedio en la educación media es cerca de cinco veces mayor que el de la básica. Nótese que a lo interno de este país los peores resultados en los tres indicadores de desempeño corresponden al nivel medio. Lamentablemente la calidad de la información disponible sobre los centros de primaria no fue la adecuada para El Salvador y Honduras, lo que impidió la elaboración de un mapa regional que ayudara a dimensionar las brechas territoriales.

Las disparidades territoriales de este indicador en la enseñanza primaria se aprecian mejor cuando se analizan por municipios (mapa 8.2.). Los valores más altos son los de Guatemala, donde existe un fuerte contraste entre los centros educativos con bajos niveles de abandono (menos de 2%), que se concentran en los municipios del centro del país, y las escuelas con los mayores porcentajes (más de 7,5%) en los municipios de las

CUADRO 8.6

CENTROAMÉRICA

Porcentaje de estudiantes repitentes, por país, según perfil del centro educativo y nivel^{a/}. 2013

Perfil	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Panamá
Total	7,6	5,5	7,1	3,6	4,6
Por zona					
Urbanos	7,6	4,8	3,8	1,7	3,8
Rurales	7,5	6,2	9,5	5,6	5,7
Por tipo de centro educativo					
Privados	0,9	2,6	2,2	2,4	0,8
Públicos total	8,3	5,9	8,5	3,8	5,2
Públicos urbanos	8,6	5,5	5,4	1,5	4,8
Públicos rurales	7,6	6,3	9,7	5,7	5,7
Por nivel educativo					
Preescolar		0,6	0,0	0,0	
Básica	5,1	6,5	10,5	5,0	4,6
Media	10,8	5,2	3,2	1,3	4,5

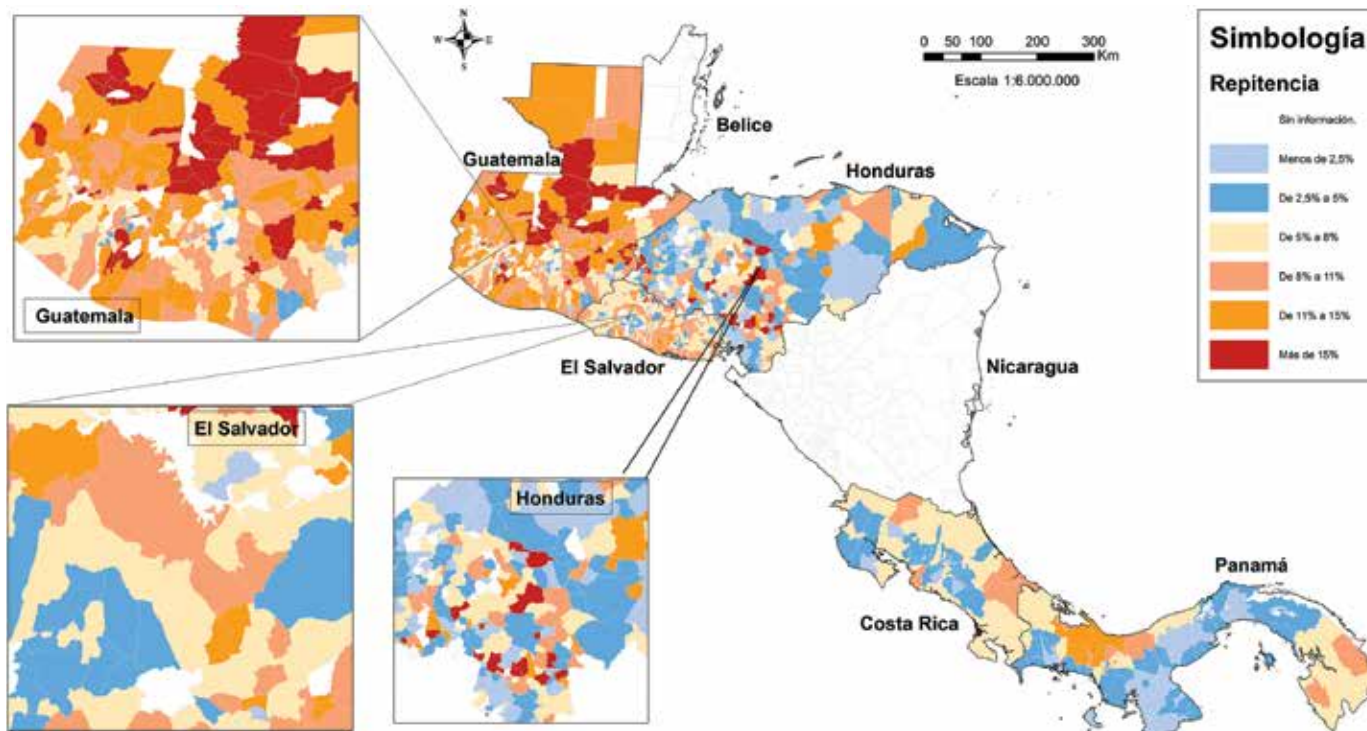
a/ En todos los países la educación básica abarca de primero a sexto grados, excepto en El Salvador y Honduras, donde llega hasta noveno. En estos países la educación media comprende de décimo grado en adelante; en los otros tres de séptimo en adelante.

Fuente: Abarca, 2015, con información de las bases de datos de centros educativos de los ministerios de Educación de los países.

MAPA 8.1

CENTROAMÉRICA

Porcentaje de estudiantes repitentes en educación primaria, por municipio. 2013



Fuente: Sánchez, 2015, e información de las bases de datos de centros educativos de los ministerios de Educación de los países y la base de datos de municipios de Centroamérica.

CUADRO 8.7

CENTROAMÉRICA

Porcentaje de estudiantes que abandonaron los centros educativos, por país^{a/}, según perfil del centro educativo y nivel^{b/}. 2013

Perfil	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras
Total	5,1	6,0	3,9	1,7
Por zona				
Urbanos	5,0	5,8	3,3	1,6
Rurales	5,4	6,3	4,3	1,8
Por tipo de centro educativo				
Privados	0,9	3,6	1,8	0,8
Públicos total	5,5	6,4	4,5	1,9
Públicos urbanos	5,6	6,5	4,6	2,0
Públicos rurales	5,4	6,4	4,4	1,8
Por nivel educativo				
Preescolar		3,8	3,6	0,7
Básica	1,7	6,2	3,7	1,7
Media	9,5	7,6	4,5	2,1

a/ Se excluye a Panamá, ya que el porcentaje de deserción es muy bajo (0,3%).

b/ En todos los países la educación básica abarca de primero a sexto grados, excepto en El Salvador y Honduras, donde llega hasta noveno. En estos dos países la educación media comprende de décimo grado en adelante; en los otros tres de séptimo en adelante.

Fuente: Abarca, 2015, con información de las bases de datos de centros educativos de los ministerios de Educación de los países.

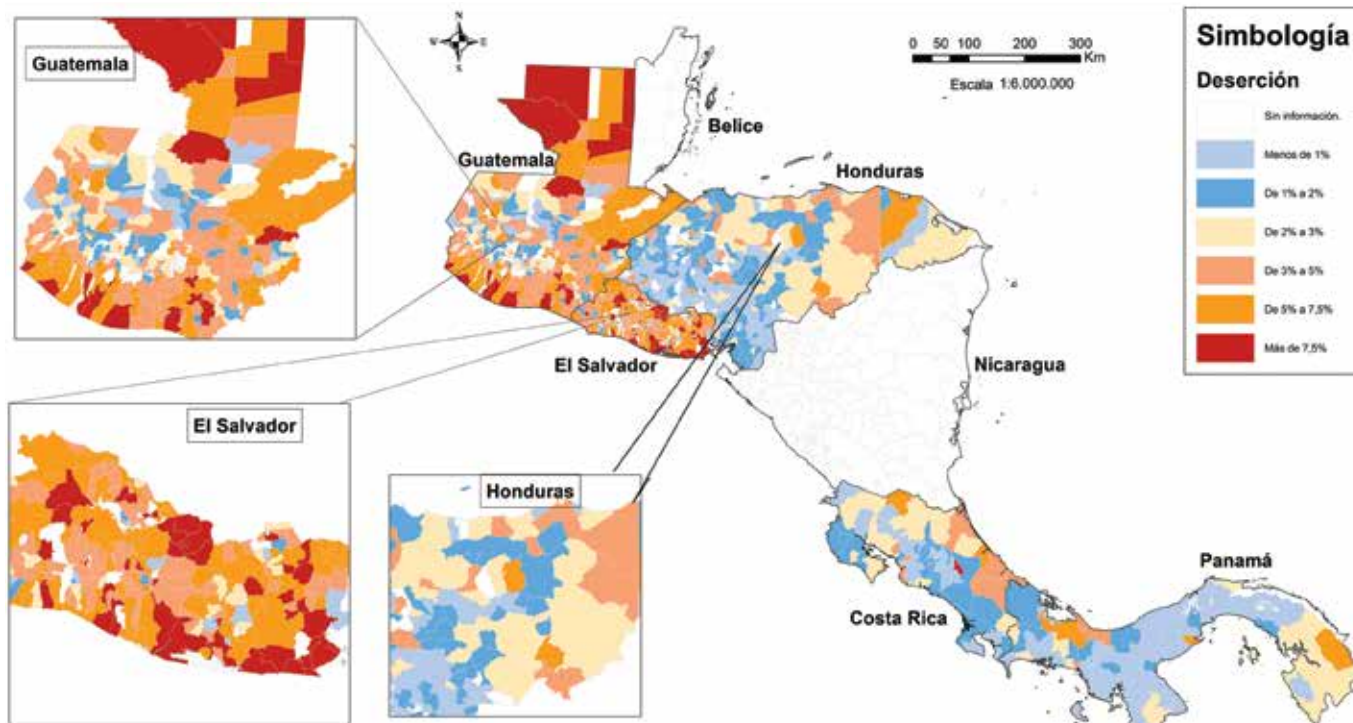
regiones periféricas, sobre todo al norte, en el departamento de El Petén, y en la vertiente pacífica, en los municipios costeros de los departamentos de Escuintla y Retalhuleu.

Un patrón similar se presenta en El Salvador, donde los centros educativos con menores tasas de abandono se concentran en municipios del centro del país, sobre todo en los departamentos de San Salvador, Cuscatlán y San Vicente. En contraste, las instituciones con peores resultados se ubican hacia el pacífico sur, en los municipios costeros de los departamentos de La Paz, San Vicente, Usulután, San Miguel y La Unión.

En Costa Rica y Panamá, las brechas son menores. En el primer país los centros educativos de primaria con mayor abandono se localizan en la provincia de Limón, en el Caribe, y en los municipios del norte de la provincia de Alajuela. En el segundo caso los centros educativos se ubican al norte, en la comarca Ngöbe Buglé, y al sur, en la comarca Emberá y en Darién.

MAPA 8.2

CENTROAMÉRICA

Porcentaje de deserción en educación primaria, por municipio. 2013

Fuente: Sánchez, 2015, e información de las bases de datos de centros educativos de los ministerios de Educación de los países y la base de datos de municipios de Centroamérica.

Factores asociados a las brechas de desempeño a lo interno de los países

Una vez constatada la existencia de amplias brechas territoriales en el desempeño educativo, tanto nacionales como subnacionales, el siguiente paso es identificar los factores que ayudan a explicarlas. Con este fin, se realizó un análisis multivariado de regresión, que permitió explorar la relación entre los indicadores de desempeño y algunas características de los centros educativos, los docentes y el contexto demográfico y socioeconómico (recuadro 8.2). Se estudiaron por separado los niveles de primaria y secundaria, en atención a sus especificidades.

En esta sección se describen las principales relaciones encontradas según país, nivel e indicador de desempeño educativo. Una limitación importante de este ejercicio fue que no se dispuso de los mismos datos sociales, económicos y demográficos para todos los países, lo que impidió efectuar un análisis con perspectiva regional. En los siguientes párrafos

se reportan los hallazgos para cada país, pero sin profundizar en la comparación, por el motivo indicado. Pese a esta dificultad, se logró identificar algunos factores que están presentes simultáneamente en toda la región, como el influjo positivo del desarrollo humano local, la ventaja que tienen los centros privados y la importancia de la calificación docente. De manera muy preliminar, ello sugiere la necesidad de investigar en el futuro los condicionantes del desempeño educativo a partir de una base de información compartida y común para todo el Istmo.

Factores asociados al desempeño en primaria

Teniendo en cuenta el contexto de la institución educativa, se encontró que en Guatemala y Panamá la deserción en primaria aumenta en las áreas urbanas, pero disminuye en los municipios con alta densidad de población; es decir, en estos dos países las escuelas ubicadas en municipios urbanos de baja densidad

poblacional suelen tener más deserción, lo que podría estar relacionado con la dispersión de la población y mayores distancias entre el lugar de residencia del estudiante y el centro educativo. Además se determinó que este indicador tiene valores más altos en los municipios más pobres de Costa Rica, en los de mayor violencia homicida en Guatemala y en las comarcas indígenas de Panamá.

Considerando las características de los centros educativos y los docentes, se encontró que la deserción es menor en las escuelas privadas de Guatemala y Panamá, así como en los centros con mejor dotación de infraestructura (gimnasios, laboratorios, comedor) y en los que imparten Inglés en el caso de Costa Rica. Aumenta, en cambio, en las instituciones más grandes o con mayor matrícula en Guatemala y en los que tienen altos porcentajes de estudiantes por aula en Costa Rica. También se observó un incremento del indicador en los centros con mayor proporción de docentes

RECUADRO 8.2

Modelos de regresión de los factores asociados a las brechas de desempeño educativo

Para medir el desempeño educativo se utilizaron tres variables: deserción, repitencia y aprobación, que en todos los modelos de análisis constituyen la variable por explicar o variable dependiente. Se aplicaron modelos estadísticos independientes (sin procurar la creación de un índice sintético de desempeño).

A fin de conocer los factores que inciden sobre el desempeño educativo, se consideraron catorce factores o variables explicativas, organizadas en cuatro categorías, a saber:

- Contexto demográfico. Incluye dos factores: la ubicación del centro educativo en la zona urbana (según la variable "zona", en las bases de datos de centros educativos) y la densidad de población (habitantes por kilómetro cuadrado).
- Contexto socioeconómico. Incluye cuatro factores: índice de desarrollo humano cantonal, porcentaje de pobreza, tasa de homicidios y ubicación del centro educativo en una comarca o zona indígena (esta variable solo estuvo disponible para Panamá).
- Características del centro educativo. Incluye seis variables: centros privados o semiprivados (estas dos categorías se unieron en una sola), tamaño del centro (medido por la matrícula total), razón de estudiantes por aula, mejor infraestructura (gimnasio, laboratorio, comedor, áreas verdes o de esparcimiento), acceso a servicios básicos (agua, electricidad, saneamiento) y enseñanza del Inglés.

- Docentes. Incluye dos factores: proporción de aspirantes con respecto al total y proporción de docentes con título universitario.

No fue posible incluir a todas las naciones del Istmo, ni explorar la relación para los catorce factores en los tres indicadores de desempeño en los países considerados. Esto se hizo solo cuando la información disponible lo permitió. En mayor o menor medida el análisis tomó en cuenta a Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Panamá.

Se aplicaron dos modelos de regresión para analizar la relación de los factores con cada una de las variables dependientes. El primer modelo utilizó como unidad de análisis los centros educativos, cuando los factores o variables independientes se referían a características de estos o de sus docentes. En estos casos se usó la técnica de regresión logística con el método de mínimos cuadrados generalizados. Se seleccionó este método porque en este caso, si bien los valores de la variable endógena (porcentajes de repitencia y deserción) están acotados en el rango 0-1 (valores continuos), no es recomendable usar el método de mínimos cuadrados ordinarios, debido a la presencia de heterocedasticidad³ o varianza constante. Debido a este inconveniente, el modelo obliga a estimar por mínimos cuadrados generalizados, para garantizar el cumplimiento de las propiedades de los parámetros estimados, y utilizar la inversa de la varianza de los errores como ponderación del modelo.

En el segundo caso se usaron los cantones como unidad de análisis para examinar la

relación de factores del entorno demográfico o socioeconómico, a través de modelos de tipo econométrico geográficamente ponderado. Se decidió proceder de esta manera debido a la existencia de autocorrelación espacial tanto en variables dependientes como independientes, por lo que, si se aplicaba el modelo a través de mínimos cuadrados ordinarios, existirían graves problemas de heterocedasticidad y se incumpliría el supuesto de normalidad en los errores.

En total se realizaron 44 modelos de regresión, 22 para primaria y 22 para secundaria. En cada uno de ellos varió la cantidad de factores explicativos analizados, según la disponibilidad de información por país para cada variable dependiente (cuadro 8.8). Se consideraron factores asociados aquellos que resultaron significativos (*p-value* menor a 0,05). Además, se identificó la dirección de la relación encontrada según el signo del coeficiente de correlación (*B*), directa cuando el coeficiente fue positivo (representada con "+") o inversa cuando el coeficiente fue negativo (representada con "-"). Por la gran cantidad de resultados obtenidos, se decidió no hacer un análisis individual, sino preparar dos cuadros-resumen, uno para cada nivel educativo, que permitieran una lectura regional de la información disponible y las principales relaciones encontradas.

Fuente: Elaboración propia con base en Sánchez, 2015.

aspirantes en Costa Rica, y una reducción cuando los maestros y maestras poseen un título universitario en Panamá.

Por su parte, la repitencia en primaria es más frecuente en los centros educativos urbanos de Costa Rica y Panamá, mientras que en El Salvador y Guatemala ocurre exactamente lo contrario. En Guatemala y Costa Rica la repitencia decrece en los municipios con mayor densidad de

población. Según el contexto socioeconómico, este indicador registra valores más altos en los cantones con mayores tasas de homicidios en Costa Rica, El Salvador y Guatemala. También aumenta en los cantones más pobres de Guatemala y en los territorios indígenas de Panamá. En los dos últimos países, la repitencia disminuye en los municipios con mayores niveles de desarrollo humano (cuadro 8.9).

Un punto en común es que la repitencia en primaria es menor en los centros educativos privados. En Costa Rica y El Salvador el indicador también disminuye en las escuelas dotadas de mejor infraestructura y acceso a servicios básicos (salud, agua y saneamiento), así como en las que imparten Inglés y –en el caso costarricense– en las instituciones más grandes. En contraste, aumenta en los

CUADRO 8.8

CENTROAMÉRICA

Regresiones efectuadas para cada variable dependiente, por tipo de centro educativo y municipio, según país y nivel. 2013

País	Por centro educativo			Por municipio			Total
	Deserción	Repitencia	Aprobación	Deserción	Repitencia	Aprobación	
Primaria	3	4	4	3	4	4	22
Costa Rica	1	1	1	1	1	1	6
El Salvador		1	1		1	1	4
Guatemala	1	1	1	1	1	1	6
Panamá	1	1	1	1	1	1	6
Secundaria	4	4	4	2	4	4	22
Costa Rica	1	1	1	1	1	1	6
El Salvador	1	1	1		1	1	5
Guatemala	1	1	1	1	1	1	6
Panamá	1	1	1		1	1	5
Total general	7	8	8	5	8	8	44

Fuente: Elaboración propia a partir de Sánchez, 2015, e información de las bases de datos de centros educativos de los ministerios de Educación de los países y la base de datos de municipios de Centroamérica.

centros educativos de mayor tamaño de El Salvador y Guatemala, y en aquellos con más cantidad de estudiantes por aula en Costa Rica y Panamá.

Con respecto a los docentes, en la enseñanza primaria de Costa Rica la repitencia es mayor en las escuelas con mayor proporción de aspirantes y menor conforme crece la titulación docente; esto último también sucede en Panamá.

En lo que concierne a la aprobación, se encontró que es menor en los centros educativos urbanos de El Salvador y Panamá, pero mayor en este tipo de centros en Costa Rica y Guatemala. Disminuye en los cantones con mayor violencia homicida en Costa Rica, El Salvador y Guatemala, así como en las comarcas indígenas de Panamá.

Al igual que en el caso de la repitencia, la aprobación en primaria es mayor en las escuelas privadas. En Costa Rica

CUADRO 8.9

CENTROAMÉRICA

Relación entre factores y variables de desempeño educativo en primaria, por país^{a/}

Factores ^{b/}	Deserción			Repitencia			Aprobación				
	CR	GUA	PAN	CR	ES	GUA	PAN	CR	ES	GUA	PAN
Factores del entorno demográfico											
Urbano		+	+	+	-	-	+	+	-	+	-
Densidad de población		-	-	-		-				-	
Factores del entorno socioeconómico											
IDH						-	-			+	
Porcentaje de pobreza	+					+					
Tasa de homicidios		+		+	+	+		-	-	-	
Centro indígena	n.d.	n.d.	+	n.d.	n.d.	n.d.	+	n.d.	n.d.	n.d.	-
Factores del centro educativo											
Centro privado		-	-	-	-	-	-	+	+	+	+
Tamaño (matrícula)		+		-	+	+		+	-		
Estudiantes por aula	+	n.d.		+	n.d.	n.d.	+		n.d.	n.d.	-
Mejor infraestructura	-	n.d.		-	-	n.d.		+		n.d.	-
Servicios básicos		n.d.		-	-	n.d.				n.d.	
Imparten Inglés	-	n.d.	n.d.	-	-	n.d.	n.d.	+		n.d.	n.d.
Factores del docente											
Docentes aspirantes	+	n.d.		+		n.d.		-		n.d.	
Docentes titulados		n.d.	-	-		n.d.	-		+	n.d.	+

a/ CR: Costa Rica, ES: El Salvador, GUA: Guatemala, PAN: Panamá.

b/ Los espacios en blanco corresponden a factores que no tienen una relación significativa con la variable dependiente. La categoría "n.d." significa que no se contó con la información disponible para incluir ese factor en el modelo.

Fuente: Elaboración propia a partir de Sánchez, 2015, e información de las bases de datos de centros educativos de los ministerios de Educación de los países y la base de datos de municipios de Centroamérica.

también aumenta en los centros educativos más grandes, en los que cuentan con más infraestructura y en los que imparten Inglés. En cambio, el indicador se reduce en las instituciones con más matrícula de El Salvador y en las que tienen una proporción mayor de estudiantes por aula en Panamá. En este último país además se encontró, curiosamente, que la aprobación es menor en los planteles dotados de mejor infraestructura.

Por último, con respecto a las características de los docentes, la aprobación en primaria es mayor donde hay mayor presencia de maestros titulados en El Salvador y en Panamá, a la vez que disminuye donde participan más aspirantes en Costa Rica. Ello sugiere, preliminarmente, la importancia de la titulación y la estabilidad laboral.

Factores asociados al desempeño en secundaria

Como cabe esperar, la deserción en secundaria es menor en los contextos de mayor desarrollo humano de Costa Rica y Panamá y mayor en los cantones más pobres de Costa Rica, así como en los de mayores tasas de homicidios en Guatemala.

La deserción también es más baja en los colegios privados de Costa Rica y Guatemala, en las instituciones con mejor infraestructura en Costa Rica y en las que ofrecen Inglés entre sus asignaturas en El Salvador. Por el contrario, el indicador crece en los centros educativos más grandes de Guatemala y en los que tienen mayor proporción de docentes aspirantes en Costa Rica.

En cuanto a la repitencia, se encontró que es mayor en los centros educativos urbanos de El Salvador y Guatemala, en contraste con el caso costarricense, para el cual se reportó el comportamiento contrario. Considerando el contexto socioeconómico, la repitencia en secundaria es más alta en los municipios con mayores tasas de homicidios en los cuatro países analizados. Además, aumenta en los municipios más pobres de Costa Rica y Guatemala, mientras que decrece en los contextos de mayor desarrollo humano en El Salvador y Guatemala.

Según las características de las instituciones, la repitencia es menor en los

colegios privados de Guatemala, Costa Rica y Panamá. En los dos últimos países el indicador también es más bajo en los planteles con mejor infraestructura, tendencia que se repite en los centros con mayor acceso a servicios en Panamá y en los que imparten Inglés en El Salvador. Por el contrario, aumenta cuando el colegio es de mayor tamaño en Costa Rica, El Salvador y Guatemala. Con respecto a la formación docente, se encontró que la repitencia crece cuando hay mayor proporción de aspirantes en Costa Rica y disminuye conforme hay más educadores titulados en este mismo país y en Panamá.

A su vez, la aprobación en secundaria disminuye en los centros educativos urbanos de Guatemala y El Salvador. En este último país también es menor en contextos de mayor densidad poblacional. Además, se determinó que en los municipios con más altas tasas de homicidios la aprobación en este nivel decae en Costa Rica, Guatemala y Panamá. En el caso panameño se encontró también una aprobación más reducida en los colegios localizados en territorios indígenas. En contraste, en los municipios con mayor desarrollo humano de El Salvador y Guatemala la aprobación es mayor (cuadro 8.10).

Algunas características de los centros educativos también inciden en la aprobación en secundaria. Los datos muestran que es más alta en los colegios privados de Costa Rica y Guatemala. También aumenta en las instituciones mejor dotadas de infraestructura en Costa Rica y en las que tienen mayor acceso a servicios básicos en El Salvador. Por el contrario, la aprobación disminuye en los centros educativos con más alta matrícula en Guatemala. Además, en Costa Rica disminuye conforme crece la proporción de docentes aspirantes, y aumenta cuando hay mayor presencia de docentes titulados en este país y en Panamá.

Bajo nivel educativo evidencia rezago intergeneracional

El 60% de la población económicamente activa de Centroamérica tiene seis años o menos de educación, es decir, primaria o menos, un nivel que resulta insuficiente para mejorar la productividad y enfrentar

los desafíos de la transición demográfica. En 2014, la población de Panamá fue la que registró la mayor escolaridad promedio (8,8 años) seguida por Costa Rica y El Salvador (7,7 y 7,4, respectivamente). En Nicaragua y Guatemala el nivel es cercano a 7 años y en Honduras es de 5,5.

Para explorar la evolución de este indicador se procesaron las encuestas de hogares y de condiciones de vida disponibles alrededor de 2001 y 2014, con el fin de conocer los años de educación promedio por grupos de edad. Ello permitió determinar que, según los datos más recientes, en todos los países el grupo de 20 a 34 años es el que cuenta con más alta escolaridad, lo que evidencia avances de la cobertura en las últimas dos décadas. No obstante, los resultados han sido desiguales: mientras en Panamá, Costa Rica y El Salvador ese grupo etario tiene en promedio entre 10 y 11 años de educación –lo que se aproxima a la conclusión de la secundaria–, en los demás países la escolaridad oscila entre 8 y 9 años, es decir, apenas se acerca a la finalización del tercer ciclo o la educación básica.

Desde una perspectiva de más largo plazo es claro que El Salvador, Guatemala y Honduras muestran la evolución esperada: hacia 2014, cada grupo etario había alcanzado más años de estudio de los que tenía diez o quince años antes. Esto significa que, conforme pasa el tiempo, los países van logrando elevar la escolaridad de su población.

Sin embargo, no todos los países siguieron esa trayectoria. En el caso de Costa Rica, el grupo que tenía entre 40 y 44 años en 2014 registró la misma escolaridad que quienes pertenecían a ese rango de edad en 2001, lo que evidencia con claridad el resultado de la pérdida de cobertura experimentada en ese país durante la crisis económica de principios de los años ochenta. Ello hizo que los jóvenes que en 1984 tenían entre 10 y 14 años apenas alcanzaran la escolaridad de quienes habían tenido esa edad a inicios de la década de los setenta. No obstante, este problema se corrigió a partir del año 2000, cuando se empezó a recuperar la cobertura educativa (gráficos 8.5).

La evolución de Nicaragua resulta alarmante. Al comparar los datos de 2001 y 2012, se aprecia que quienes tenían la

CUADRO 8.10

CENTROAMÉRICA

Relación entre factores y variables de desempeño educativo en secundaria, por país^{a/}

Factores ^{b/}	Deserción				Repitencia				Aprobación			
	CR	ES	GUA	PAN	CR	ES	GUA	PAN	CR	ES	GUA	PAN
Factores del entorno demográfico												
Urbano					-	+				-	-	
Densidad de población										-		
Factores del entorno socioeconómico												
IDH	-			-		-				+	+	
Porcentaje de pobreza	+				+							
Tasa de homicidios			+		+	+		+	-		-	-
Centro indígena	n.d.	n.d.	n.d.		n.d.	n.d.		+	n.d.	n.d.	n.d.	-
Factores del centro educativo												
Centro privado	-		-		-			-	+			+
Tamaño (matrícula)			+	n.d.	+	+					-	n.d.
Mejor infraestructura	-	n.d.	n.d.	n.d.	-	n.d.		-	+	n.d.	n.d.	n.d.
Servicios básicos		n.d.	n.d.					-		+	n.d.	
Imparten Inglés	n.d.	-	n.d.	n.d.	n.d.	-		n.d.	n.d.		n.d.	n.d.
Factores del docente												
Docentes aspirantes	+	n.d.	n.d.	n.d.	+				-		n.d.	n.d.
Docentes titulados		n.d.	n.d.		-			-	+		n.d.	+

a/ CR: Costa Rica, ES: El Salvador, GUA: Guatemala, PAN: Panamá.

b/ Los espacios en blanco corresponden a factores que no tienen una relación significativa con la variable dependiente. La categoría "n.d." significa que no se contó con la información disponible para incluir ese factor en el modelo.

Fuente: Elaboración propia a partir de Sánchez, 2015, e información de las bases de datos de centros educativos de los ministerios de Educación de los países y la base de datos de municipios de Centroamérica.

edad de asistir a la educación secundaria antes de los años ochenta sí avanzaron en su escolaridad. Sin embargo, para todos los grupos etarios que estuvieron en edad colegial después de esa década no hay ninguna mejoría; en esta materia, ese país sufre un estancamiento.

En el caso de Panamá, si bien se observa un comportamiento normal de expansión de los años de educación de la mayoría de los grupos etarios entre 2001 y 2014, hay una situación preocupante: no parece haber habido mejoría en el nivel de escolaridad de los grupos más jóvenes.

Por último, es importante destacar las brechas entre los países en sus logros educativos. De acuerdo con la información más reciente disponible, en Honduras y Guatemala el grupo de 20 a 24 años es el de mayor escolaridad y tiene un promedio de 8,8 y 8,6 años de educación, respectivamente; en contraste, en Panamá ese nivel es similar al de la población de 60 a 69 años y en Costa Rica al del grupo de 40 a 54 años. Ello muestra que los

dos últimos países realizaron esfuerzos mucho más tempranos para ampliar la cobertura de sus sistemas educativos.

Un estudio reciente del Banco Mundial (Adelman y Székely, 2016a) señala que, desde una perspectiva de largo plazo, en Centroamérica hay claras diferencias en el logro educativo de Costa Rica y Panamá, por un lado, y Guatemala, Honduras y Nicaragua, por el otro, con El Salvador en una situación intermedia. Mientras los dos primeros países lograron la universalización de la primaria cerca de quince años antes que el promedio de América Latina, Guatemala y Honduras alcanzaron ese umbral entre veinticinco y treinta años después que ese mismo promedio. Este ritmo de avance ayuda a comprender el rezago y las brechas intergeneracionales en los años promedio de educación.

Avances lentos y desiguales en indicadores de desempeño educativo

En años recientes, el aumento de la

inversión pública en educación permitió mejorar la cobertura en los distintos niveles, pero no fue suficiente para alcanzar el desempeño que necesita la región, a fin de aprovechar las oportunidades que ofrece la transición demográfica y mitigar los riesgos de tener una población con baja escolaridad y poco potencial para mejorar las dinámicas sociales y productivas de los países.

Largo camino por recorrer en la cobertura de preescolar

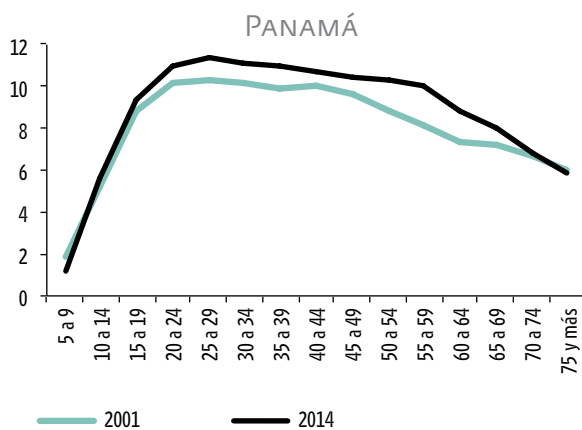
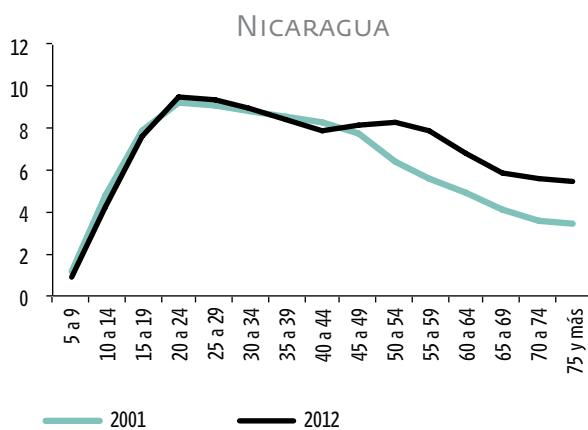
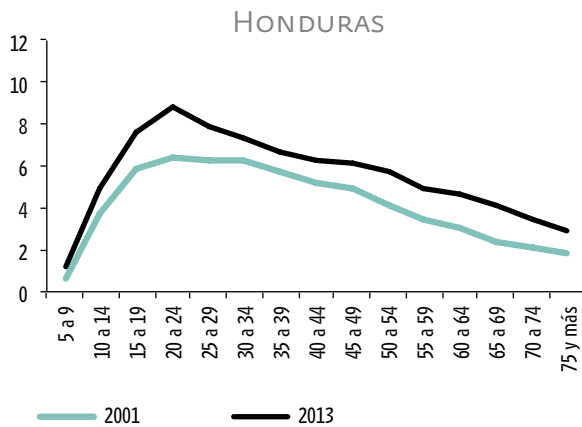
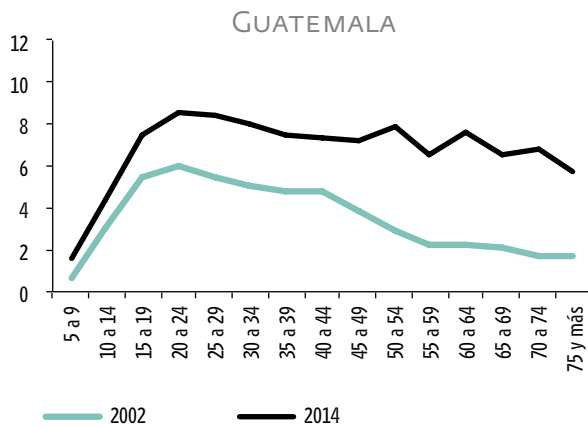
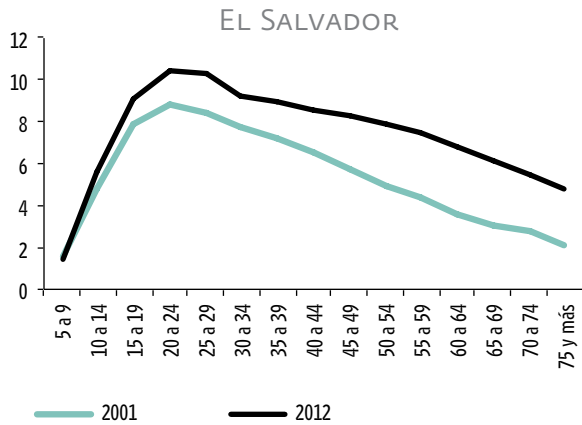
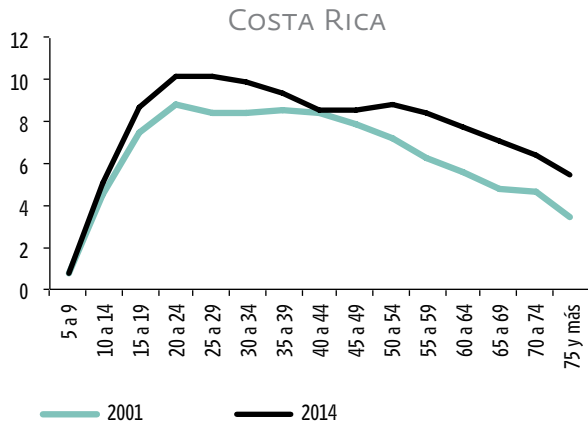
Entre 2000 y 2014, todos los países mostraron avances en la tasa neta de cobertura de la enseñanza preescolar. Costa Rica, Nicaragua y Panamá lograron los mayores aumentos, de alrededor de treinta puntos porcentuales. Les siguieron Belice y El Salvador con poco menos de veinte puntos. Guatemala y Honduras registraron incrementos menos notables, apenas cercanos a los cinco puntos. Regionalmente, los mayores aumentos en cobertura se dieron

GRÁFICOS 8.5

CENTROAMÉRICA

Años promedio de educación de la población, por grupos de edad.

CIRCA 2001-2014



Fuente: Elaboración propia con información de las encuestas de hogares de los institutos de Estadística de los países.

entre 2000 y 2010, pero entre este último año y el 2014 el crecimiento fue menor e incluso en algunos países hubo retrocesos.

En el 2014 destacan los niveles de cobertura en preescolar conseguidos por Costa Rica y Panamá, con 75% y 63% respectivamente, seguidos por El Salvador (59%) y Nicaragua (55%). En el otro extremo están Belice y Guatemala con tasas inferiores al 50% y Honduras con el 30% (cuadro 8.11). A pesar de estos avances, los países aún tienen camino por andar –algunos un largo trayecto– para alcanzar la meta planteada en la Agenda de Educación 2030, de brindar al menos un año de educación preescolar gratuita y obligatoria a todos los niños y niñas.

Lograr mayores progresos en la cobertura y calidad en este nivel educativo resulta crucial, sobre todo a la luz de la nueva evidencia sobre el importante papel que juegan el entorno familiar y la atención durante la primera infancia para romper los ciclos de reproducción de las desigualdades y la pobreza. Tal como señala Tedesco (2004), para evitar el círculo vicioso de padres pobres-hijos pobres es fundamental intervenir en el momento en que se empieza a formar el capital cognitivo de las personas. Esto sugiere que las dificultades para elevar el desempeño escolar de los alumnos de familias desfavorecidas en gran medida tienen que ver con las características que

estos presenten al ingresar a la escuela. Ello se relaciona a su vez con dos tipos de factores: un desarrollo cognitivo básico, que se produce en los primeros años de vida y está vinculado a una sana estimulación afectiva y buenas condiciones de alimentación y salud, y una socialización primaria adecuada, mediante la cual los niños y niñas adquieren las capacidades para incorporarse a un espacio distinto a la familia, como la escuela.

Cobertura (casi) universal en primaria

Hacia el 2014 la mayoría de los países de la región superaba o se aproximaba al 90% de cobertura neta en educación primaria, lo que podría calificarse como

cercano a la universalización, con las excepciones de Guatemala y sobre todo Honduras, que registraban valores más bajos, de 82% y 77% respectivamente (cuadro 8.12). Además, las tasas brutas de cobertura superaban o se aproximaban al 100% en todos los países, excepto en Guatemala y Honduras. Esta diferencia entre las tasas brutas y netas alerta sobre la presencia de un muy temprano problema de extraedad, lo cual es importante porque abunda la literatura que relaciona esa situación con el fracaso y el abandono escolar.

Resulta preocupante que los datos muestren una reducción en la cobertura regional de primaria en el último

CUADRO 8.11

CENTROAMÉRICA

Tasas netas de cobertura en preescolar. 2000, 2005, 2010 y 2014^{a/}

País	2000	2005	2010	2014	Cambio 2000-2014
Belice	27,0	30,2	42,4	46,4	19,4
Costa Rica	44,1	66,5	72,9	74,9	30,7
El Salvador	39,2	49,7	51,8	58,6	19,4
Guatemala	41,1	47,0	54,9	47,3	6,2
Honduras	25,7	26,6	33,3	30,3	4,6
Nicaragua	26,8	39,5	54,4	55,0	28,2
Panamá	36,3	55,3	58,5	62,8	26,5

a/ Para Guatemala los datos del año 2000 corresponden al año 2001. Para Belice los datos de 2014 corresponden al 2013, y para Nicaragua al 2011.

Fuente: Elaboración propia con información de los ministerios de Educación de los países.

CUADRO 8.12

CENTROAMÉRICA

Tasas netas y brutas de matrícula en primaria. 2000, 2005, 2010-2014^{a/}

País	2000		2005		2010		2014		Cambio 2000-2014	
	Netas	Brutas	Netas	Brutas	Netas	Brutas	Netas	Brutas	Netas	Brutas
Belice	97,8	120,0	97,6	122,6	96,4	120,6	96,6	117,7	-1,2	-2,3
Costa Rica	96,5	107,3	97,6	107,4	98,0	107,6	93,3	102,0	-3,2	-5,3
El Salvador	86,0	114,0	95,2	116,3	93,6	113,9	86,5	104,2	0,5	-9,8
Guatemala	86,0	104,3	93,5	113,1	95,8	116,2	82,3	98,7	-3,7	-5,6
Honduras	100,0	126,2	90,5	112,9	88,4	104,9	76,6	96,8	-23,4	-29,4
Nicaragua	80,7	101,7	87,4	112,7	91,8	116,7	88,8	111,0	8,1	9,3
Panamá	94,7	104,7	100,0	105,6	95,7	102,2	92,1	101,2	-2,6	-3,5

a/ En los casos de Guatemala y Nicaragua los datos del año 2000 corresponden al 2001 y en Honduras al 2003. Para Belice y Nicaragua los datos de 2014 corresponden al 2013.

Fuente: Elaboración propia con información de los ministerios de Educación de los países.

quinquenio, hecho para el cual no se encuentra una explicación razonable. Sobresale la drástica disminución ocurrida en Honduras, de más de veinte puntos porcentuales en la tasa neta entre 2000 y 2014. En contraste, Nicaragua es el único país que no registró descenso durante ese período, aunque sí una leve caída en el último quinquenio. Es necesario revisar la información para verificar si este hallazgo refleja un problema real, o bien una deficiencia en la calidad de los indicadores de años previos.

Fuerte rezago en secundaria

Dado la elevada incidencia de la extraedad en primaria, en el análisis de la cobertura en secundaria se recurrió a las tasas brutas con el fin de apreciar mejor el esfuerzo de los países, pues para mejorar las tasas netas no solo se requiere el aumento de la cobertura, sino también la corrección del problema de extraedad.

Aunque en la secundaria básica o tercer ciclo de la educación general básica todos los países muestran avances con respecto al año 2000, los niveles alcanzados confirman que en la región existe una fractura asociada al paso de la pri-

maria a la secundaria, lo que implica una reducción sustantiva de la cobertura. En 2014 solo Costa Rica, Belice, El Salvador y Panamá mostraron coberturas brutas cercanas o superiores al 90%, Nicaragua superó levemente el 80%, mientras que Honduras y Guatemala registraron entre 65% y 70% (cuadro 8.13).

La situación es más grave en la educación media o diversificada, donde únicamente Costa Rica supera el 80% de cobertura bruta y fue el país que mostró mayor progreso en el período 2000-2014. Belice alcanzó el 63% en 2014 y El Salvador y Panamá reportaron tasas cercanas al 50%, pero en los demás países la cobertura fue menor. En Honduras apenas llegó al 44% y en Guatemala y Nicaragua, dos de las naciones más pobladas de la región y con mayor cantidad de población en edad escolar, más del 60% de los y las jóvenes está fuera del sistema educativo en este nivel (cuadro 8.13).

Los resultados, tanto en tercer ciclo como en educación media, se quedan muy cortos frente a la meta de cobertura universal de la secundaria y evidencian la necesidad de un esfuerzo extraordinario,

sobre todo en los países más rezagados. Dada la importancia que tiene completar este nivel –reconocida por las naciones centroamericanas en la Declaración de Incheon– se impone una profunda reflexión sobre los logros alcanzados, a la luz del proceso de transición demográfica y las aspiraciones de desarrollo futuro del Istmo.

En términos de la dinámica regional, preocupa que durante el período analizado las tasas de cobertura crecieran más en los países que tienen los valores más altos en ese indicador, en tanto que los menores avances se dieron en las naciones más rezagadas, lo que ha tendido a incrementar las ya profundas brechas educativas a lo interno de la región.

Al comparar las tasas brutas de Centroamérica con el contexto internacional se constata que son muy inferiores, no solo en relación con zonas más desarrolladas, como es de esperar, sino también con respecto al promedio de América Latina y el Caribe, con excepción de Costa Rica, que posee tasas similares a los promedios de esta última región. En 2014 todos los países del Istmo tenían tasas de cobertura

CUADRO 8.13

CENTROAMÉRICA

Tasas netas y brutas de cobertura en tercer ciclo y educación media. 2000, 2005, 2010 y 2014^{a/}

País	Tercer ciclo					Educación media				
	2000	2005	2010	2014	Cambio 2000-2014	2000	2005	2010	2014	Cambio 2000-2014
Tasas netas										
Belice	62,6	68,4	71,5	77,4	14,8	22,0	28,2	28,1	32,7	10,7
Costa Rica	53,8	65,9	69,6	69,8	16,0	27,3	33,9	38,8	39,6	12,3
El Salvador		51,1	60,0	64,9			32,9	33,0	37,5	
Guatemala	29,1	33,2	42,9	44,9	15,8	16,4	19,0	22,3	24,4	8,0
Honduras	34,4	33,8	41,9	41,9	7,5	19,2	20,0	25,8	25,9	6,7
Nicaragua		37,1	39,1	47,6			17,4	19,9	21,6	
Panamá	58,7	61,3	64,5	65,6	6,9			42,8	40,2	
Tasas brutas										
Belice	79,3	89,7	92,5	97,1	17,8	44,3	55,8	55,3	63,1	18,8
Costa Rica	71,8	91,9	97,3	101,1	29,3	43,4	56,4	66,6	80,6	37,2
El Salvador		80,5	87,3	92,4			50,1	44,8	49,5	
Guatemala	44,8	55,4	70,9	68,4	23,6	22,9	29,9	36,7	38,0	15,1
Honduras	69,9	62,8	71,5	66,0	-3,9	38,7	36,1	47,2	43,9	5,2
Nicaragua		71,5	79,0	82,3			30,7	34,3	35,8	
Panamá	79,1	81,0	88,2	89,1	10,0	49,4	53,6	51,5	50,5	1,1

a/ En los casos de Guatemala y Nicaragua los datos del año 2000 corresponden al 2001 y en Honduras al 2003. Para Belice y Nicaragua los datos de 2014 corresponden al 2013.

Fuente: Elaboración propia con información de los ministerios de Educación de los países.

en preescolar, tercer ciclo y educación media considerablemente menores que el promedio de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE; gráfico 8.6).

También se realizó una comparación con las tasas de cobertura a escala mundial –un estándar bastante inferior a los dos anteriores en todos los niveles– y se encontró que en Honduras se mantiene el rezago en preescolar y en el tercer ciclo; esto último también ocurre en Guatemala. Asimismo, en todos los países, salvo en Costa Rica, la cobertura de la educación media sigue siendo menor al parámetro de comparación, en este caso el promedio mundial.

Brechas internas impiden mejorar los indicadores nacionales

En esta sección se examinan las brechas educativas de género, por zona y por niveles de ingreso que existen a lo interno de los países y que limitan el acceso o permanencia de los niños, niñas y jóvenes en el sistema educativo. Este análisis es importante porque las diferencias promedio entre países no reflejan el hecho de que en todos ellos hay territorios rezagados y, si no se logra reducir o cerrar esas brechas, será difícil avanzar en los indicadores agregados a nivel nacional, cumplir con los compromisos internacionales y alcanzar los objetivos de mayor desarrollo y bienestar para la población.

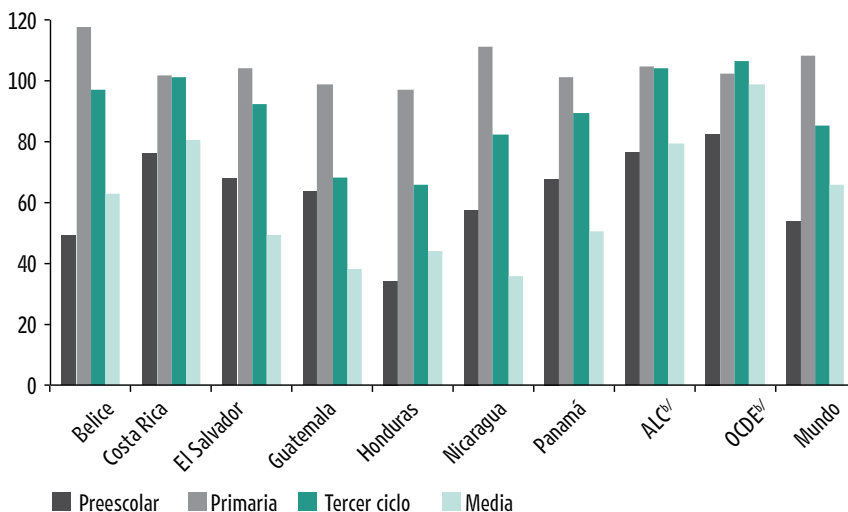
Subsisten importantes brechas urbano-rurales en acceso a la educación

Una de las fuentes de inequidad es el rezago en la universalización de la educación primaria, un fenómeno esencialmente rural. En Nicaragua y Guatemala –los países con menor desempeño en este indicador– los porcentajes de jóvenes rurales de 15 a 19 años que han completado la primaria son muy bajos: 64% y 68%, en cada caso (gráfico 8.7). En Honduras y El Salvador las proporciones suben a 79% y 80%. Solo Panamá y Costa Rica han podido minimizar la brecha urbano/rural en este nivel, al lograr que el 92% y el 95% de los jóvenes en ese grupo de edad hayan concluido la primaria en zonas rurales.

GRÁFICO 8.6

CENTROAMÉRICA Y OTRAS REGIONES DEL MUNDO

Tasas brutas de cobertura, según nivel educativo. 2014^{a/}



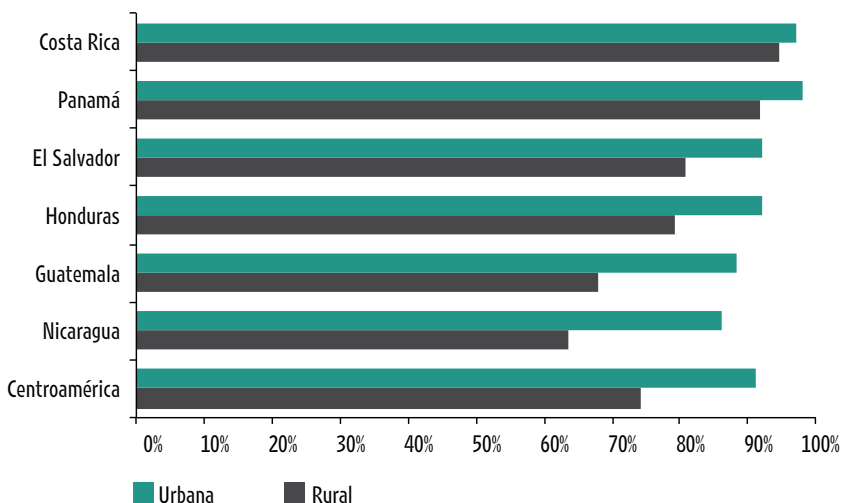
a/ Los datos de Belice y Nicaragua corresponden al 2013, y al 2011 para preescolar en el segundo país.
 b/ ALC: América Latina y el Caribe; OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Los datos de estas regiones son del Banco Mundial.

Fuente: Elaboración propia con información de los ministerios de Educación de los países.

GRÁFICO 8.7

CENTROAMÉRICA

Porcentaje de jóvenes de 15 a 19 años con primaria completa, según zona CIRCA 2014



Fuente: Elaboración propia con información de las encuestas de los institutos de Estadística de los países.

La brecha urbano/rural es aún mayor en secundaria en toda la región. Esta desigualdad persiste incluso en los países que muestran mejores resultados (Panamá y Costa Rica), ya que solo un 42% de los jóvenes rurales costarricenses y un 38% de los panameños han terminado la secundaria (gráfico 8.8); estas cifras están entre veinte y treinta puntos porcentuales por debajo de las que registran sus contrapartes urbanas. La proporción desciende a 33% en El Salvador, 26% y 23% en Nicaragua y Honduras, respectivamente, y es de apenas 17% en Guatemala. En estas naciones las brechas tienden a ser mayores. A nivel regional, tres cuartas partes de las y los jóvenes rurales no han completado la secundaria, en contraste con un 43% de sus contrapartes urbanas (porcentaje que tampoco es alto).

Brechas sociales: hijos de familias de más altos ingresos tienen mayor logro educativo

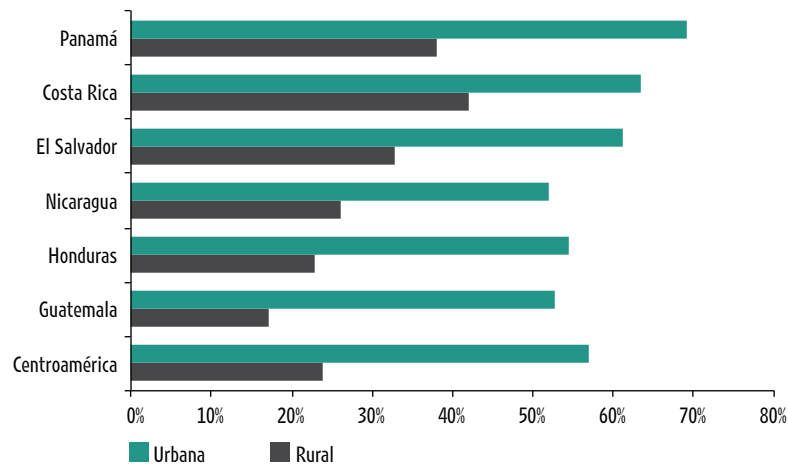
En lo que respecta a la brecha de logro educativo según el ingreso de las familias, la información para la enseñanza primaria revela que Costa Rica, Panamá, y en menor grado El Salvador, han logrado acortar las distancias: la diferencia en los porcentajes de población de 15 a 19 años con primaria completa de los distintos quintiles es relativamente pequeña. Lo contrario ocurre en Guatemala, Honduras y Nicaragua, donde la población de los quintiles de más bajo ingreso muestra un porcentaje bastante menor.

Para apreciar con mayor claridad estas brechas, para cada país se agruparon los dos quintiles de mayor y menor ingreso. La situación antes descrita es particularmente seria por tratarse de la educación primaria, y lo que los datos indican es que en al menos tres de seis naciones centroamericanas (pues no se dispuso de información sobre Belice), los escolares cuyas familias se ubican en el 40% de la población de menores ingresos tienen una oportunidad mucho menor de completar siquiera ese nivel educativo (gráfico 8.9). Ello contribuirá a la reproducción intergeneracional del círculo vicioso de la pobreza: niñas y niños que no terminen hoy la primaria, serán mañana adultos sin los conocimientos y destrezas necesari-

GRÁFICO 8.8

CENTROAMÉRICA

Porcentaje de jóvenes de 20 a 24 años con secundaria completa, según zona. CIRCA 2014

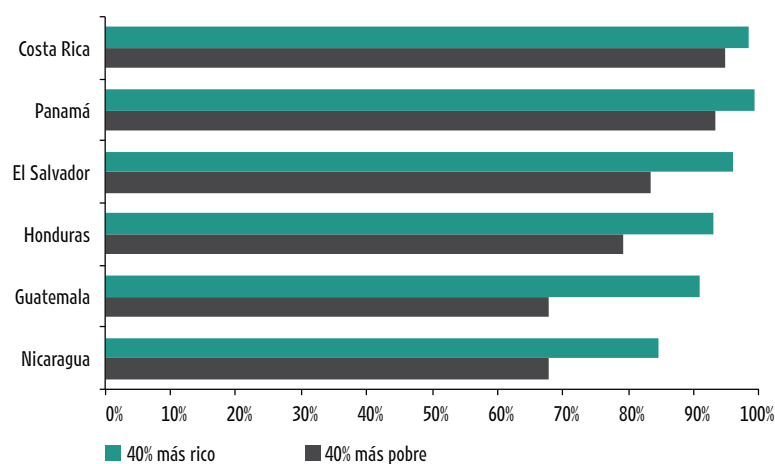


Fuente: Elaboración propia con información de las encuestas de los institutos de Estadística de los países.

GRÁFICO 8.9

CENTROAMÉRICA

Porcentaje de jóvenes de 15 a 19 años con primaria completa, según nivel de ingreso del hogar. CIRCA 2014



Fuente: Elaboración propia con información de las encuestas de los institutos de Estadística de los países.

rios para incorporarse productivamente a la fuerza laboral y obtener ingresos suficientes para ofrecer un nivel de vida digno a sus familias.

Las disparidades asociadas al ingreso son mucho más notorias en la educa-

ción secundaria. En todos los países de la región, cuanto más alto es el ingreso familiar, mayor es el porcentaje de jóvenes de 20 a 24 años que han concluido la secundaria y viceversa. En Costa Rica, Panamá y Nicaragua la proporción de

jóvenes de los hogares más ricos (quintiles 4 y 5) que completaron ese nivel es cerca del doble de la de los jóvenes de los hogares más pobres (quintiles 1 y 2). No obstante, en El Salvador, Honduras y Guatemala la brecha es mucho mayor: la diferencia se amplía de dos a tres o hasta cinco veces (gráfico 8.10).

La gravedad de esta situación se pone de manifiesto al considerar la relación que existe entre tener la secundaria completa y la posibilidad de acceder a un empleo técnico, profesional o de nivel directivo. En todo el Istmo, los jóvenes de los quintiles más altos son los que tienen mayores oportunidades para terminar e incluso ir más allá de la educación secundaria y, por tanto, obtener mejores puestos de trabajo. La desventaja que esto supone para los jóvenes de menores ingresos confirma la desigualdad educativa como un mecanismo perverso que consolida la reproducción intergeneracional de la inequidad y la pobreza.

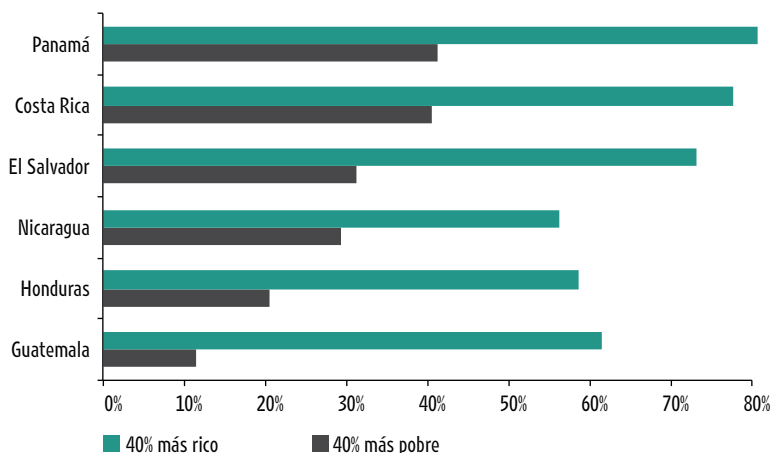
Estos hallazgos, tanto en primaria como en secundaria, coinciden con los del estudio del Banco Mundial ya citado en una sección anterior de este capítulo (Adelman y Székely, 2016a), en el cual se plantea que en Centroamérica existen grandes diferencias en la asistencia a la educación formal entre los niños, niñas y jóvenes de los quintiles más ricos y más pobres, especialmente en Costa Rica, Panamá, El Salvador y Guatemala. Aunque en Honduras y Nicaragua también se presenta esta situación, la brecha rural-urbana es mayor que la de ingresos.

En el análisis del logro educativo en primaria y secundaria también se indagó acerca de la posible existencia de brechas de género. Se determinó que, en términos generales, en años recientes no hay diferencias importantes entre hombres y mujeres. En primaria las variaciones son nulas o muy pequeñas en todos los países. En secundaria los resultados mostraron que las mujeres superan a los hombres en aproximadamente diez puntos porcentuales en Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Panamá. En El Salvador no se observaron disparidades de este tipo. En cambio, en Guatemala se encontró que el logro educativo de los hombres es cinco puntos porcentuales mayor que el de las mujeres.

GRÁFICO 8.10

CENTROAMÉRICA

Porcentaje de jóvenes de 20 a 24 años con secundaria completa, según nivel de ingreso, según nivel de edad. CIRCA 2014



Fuente: Elaboración propia con información de las encuestas de los institutos de Estadística de los países.

Análisis de coberturas en comparación con otras regiones del mundo

En este apartado se examina la evolución de las coberturas educativas en el Istmo, en contraste con la situación prevalente en América Latina y el Caribe (ALC) y las naciones que forman parte de la OCDE, dos parámetros de particular interés para la comparación: ALC es una región a la que pertenece Centroamérica y con la que comparte vínculos históricos, culturales y socioeconómicos, y la OCDE es un referente por ser un selecto grupo de países que han alcanzado altos niveles de desarrollo.

En segundo lugar se analiza el ritmo de aumento de las coberturas a la luz del horizonte temporal para el agotamiento del período de bono demográfico⁴. Para este ejercicio se consideraron los niveles de preescolar, tercer ciclo y educación media, puesto que es en estos niveles donde aún existen importantes brechas intrarregionales y en relación con las regiones utilizadas como referencia.

En la educación media la cobertura promedio de Centroamérica (52%) es cerca de treinta y cuarenta puntos porcentuales menor a los promedios de ALC y la OCDE, respectivamente. A la vez, la cobertura en este nivel es la que tuvo el crecimiento más débil en la última década

(0,8 puntos porcentuales al año); en El Salvador y Panamá incluso disminuyó entre 2005 y 2014. En contraste, Costa Rica tiene la mayor cobertura bruta en educación media y la tasa que más ha aumentado en años recientes (2,7 puntos anuales).

En el tercer ciclo la cobertura tuvo una mejoría de un punto porcentual al año, como promedio regional en la última década. Honduras fue el único país donde la tasa creció a un ritmo menor (0,4 puntos anuales) y Guatemala el que reportó el mayor dinamismo (1,5 puntos por año). En este nivel la brecha en relación con ALC y la OCDE es cercana a veinte puntos porcentuales.

En la enseñanza preescolar el aumento medio anual de la cobertura fue de 0,9 puntos porcentuales durante la última década (cuadro 8.14). Este crecimiento fue influenciado sobre todo por el notable incremento de las tasas en Honduras y Belice. En relación con ALC y la OCDE, la brecha de Centroamérica es de entre diecisiete y veintitrés puntos.

Como parte de este análisis se realizó una estimación de la cantidad de años que se requerirían para alcanzar la cobertura promedio que tenían en 2014 las demás naciones de ALC y los miembros de la OCDE, asumiendo que los países

CUADRO 8.14

CENTROAMÉRICA Y OTRAS REGIONES DEL MUNDO

Tasas brutas de matrícula y variación promedio anual, por nivel educativo, según país o región. 2005- 2014

País/Región	Preescolar		Tercer ciclo		Media	
	Tasa bruta (2014)	Variación anual	Tasa bruta (2014)	Variación anual	Tasa bruta (2014)	Variación anual
Belice	49,1	2,0	97,1	0,8	63,1	0,8
Costa Rica	76,1	0,9	101,1	1,0	80,6	2,7
El Salvador	67,8	1,2	92,4	1,3	49,5	0,0
Guatemala	63,6	0,6	68,4	1,5	38,0	0,9
Honduras	34,2	0,2	66,0	0,4	43,9	0,9
Nicaragua	57,5	0,6	82,3	1,2	35,8	0,6
Panamá	67,7	1,0	89,1	0,9	50,5	0,0
Centroamérica	59,4	0,9	85,2	1,0	51,6	0,8
América Latina y el Caribe	76,5	1,4	104,1	0,5	79,5	0,8
OCDE	82,5	0,9	106,4	0,4	98,6	0,8
Mundo	53,8	1,4	85,0	0,8	65,6	1,8

Fuente: Elaboración propia con información de los ministerios de Educación de los países.

CUADRO 8.15

CENTROAMÉRICA

Años esperados^{a/} para alcanzar la cobertura educativa de América Latina y el Caribe (ALC) y la OCDE en 2014, según nivel educativo. 2014

País/Región	Preescolar		Tercer ciclo		Media	
	ALC	OECD	ALC	OECD	ALC	OECD
Belice	13,5	16,4	8,4	11,2	20,3	43,7
Costa Rica	0,5	7,3	3,0	5,2	0,0	6,7
El Salvador ^{b/}	7,1	11,9	8,9	10,6		
Guatemala	20,6	30,1	24,6	26,2	46,1	67,2
Honduras	253,8	289,7	107,7	114,2	41,1	63,1
Nicaragua	32,7	43,0	18,2	20,1	77,2	110,8
Panamá ^{b/}	8,7	14,6	16,7	19,3		
Centroamérica	48,1	59,0	26,8	29,5	36,9	58,3

a/ Los años esperados se calculan con base en el aumento promedio anual de las coberturas educativas de cada país durante el período 2005-2014.

b/ No se incluye a El Salvador y Panamá en la educación media debido a que las tasas de crecimiento en el período de análisis fueron negativas, lo que no permite modelar su avance esperado.

Fuente: Elaboración propia con datos de los ministerios de Educación de los países.

Honduras el plazo sería bastante mayor (más de un siglo).

El mayor rezago está en la educación media: la mayor parte de los países de la región necesitaría más de cuatro décadas para alcanzar el promedio de los países de ALC y más de seis para equipararse con los de la OCDE. Al igual que en los otros niveles educativos el comportamiento de las coberturas de Honduras incide fuertemente en el promedio regional. En este nivel es también donde las brechas intraregionales son mayores. Mientras Costa Rica ya igualó a ALC y en poco menos de siete años podría hacerlo también con los países de la OCDE, en Honduras y Guatemala llegar a esos umbrales tomaría entre cuatro y siete décadas, y en Nicaragua mucho más, debido a que sus coberturas son bajas y crecen a un ritmo lento.

La magnitud del esfuerzo que deben hacer los países para incrementar las coberturas educativas a la luz del tiempo restante para que finalice el bono demográfico es también una referencia relevante para evaluar las mejoras alcanzadas, pues define márgenes de maniobra diferenciados para aprovechar las oportunidades de contar con flujos crecientes de población en edad productiva. Esta es una coyuntura propicia para que los gobiernos se planteen metas ambiciosas con el fin de aumentar no solo la cobertura, sino también la calidad y pertinencia de la educación de acuerdo con sus metas de desarrollo y crecimiento económico.

Las naciones centroamericanas se encuentran en distintas etapas de su transición demográfica. Se proyecta que, para el conjunto de la región, el bono demográfico terminará alrededor del año 2030. Sin embargo, en Costa Rica y Panamá ello sucederá una década antes (en el año 2020). El Salvador es el único país donde la finalización de ese período coincide con el promedio regional, mientras que en Belice, Honduras y Nicaragua se estima que el cierre se alcanzará en 2035. Guatemala tiene la transición más tardía, que culminará cerca del año 2050.

En un primer momento, aprovechar el bono demográfico requerirá fortalecer las inversiones en infraestructura, formación docente, transporte, entre otras áreas, para ampliar el acceso y atender la

centroamericanos mantendrán el ritmo de crecimiento reportado en la última década para cada nivel educativo.

Los resultados muestran que, en preescolar, el plazo estimado para equiparar las actuales coberturas de ALC y la OCDE sería de entre cinco y seis décadas. No obstante, ese promedio regional está fuertemente afectado por el tiempo que

le tomaría a Honduras: más de dos siglos, debido a sus bajas coberturas y lentos ritmos de crecimiento (cuadro 8.15). El escenario más favorable se da en el tercer ciclo, en el cual el conjunto del Istmo necesitaría alrededor de tres décadas para alcanzar los niveles de referencia, un poco menos en el caso de ALC y un poco más en el de la OCDE. Sin embargo, en

creciente demanda de educación. Estos son los retos que hoy enfrentan Guatemala, Honduras y Nicaragua. Posteriormente, en las fases más avanzadas de la transición, el descenso de la población en edad de estudiar liberará recursos financieros y humanos que podrán destinarse a aumentar la cobertura en secundaria, mejorar la calidad y diversificar las ofertas de formación, en especial para los sectores que tienen rezagos educativos o necesitan desarrollar nuevas competencias laborales (Saad et al., 2008). En esta situación se encuentran Costa Rica, Panamá y, en alguna medida, El Salvador.

En Centroamérica los países más avanzados en su transición demográfica son a la vez los que tienen mayores coberturas y viceversa. Esto constituye una buena oportunidad para reducir las brechas intrarregionales, ya que las naciones más rezagadas son las que tienen más tiempo para adoptar las decisiones que les permitan mejorar.

Teniendo en cuenta lo anterior, se estimó el ritmo de crecimiento que deberían tener los países para alcanzar, en el año en que finaliza su bono demográfico, la universalización de las coberturas educativas y el nivel actual de la OCDE. Si bien ambas aspiraciones son ambiciosas, permiten dimensionar la magnitud del

esfuerzo necesario para que cada país aproveche esta oportunidad histórica.

Los resultados muestran que, en preescolar, la cobertura promedio en la región deberá tener un aumento de 1,5 puntos porcentuales al año para ubicarse en el nivel actual de la OCDE y 2,7 para la universalización. Los mayores retos los enfrentarán Costa Rica, Belice y Panamá, debido principalmente al corto tiempo que resta para que concluya el bono demográfico (cuadro 8.16).

En tercer ciclo la cobertura regional deberá incrementarse entre 1 y 1,5 puntos porcentuales al año para alcanzar los estándares de referencia en este análisis. Los esfuerzos más intensos tendrán que hacerlos Panamá y Honduras.

Por último, el gran desafío está en la educación media. A nivel regional el aumento necesario es de alrededor de tres puntos anuales. El mayor esfuerzo deberá darse en Panamá, para lograr un crecimiento cercano a diez puntos porcentuales al año, en virtud de la baja cobertura que tiene el país en ese nivel y el poco tiempo que resta para que finalice su bono demográfico. Le siguen Costa Rica, El Salvador y Nicaragua, cuyas coberturas tendrán que elevarse a un ritmo levemente superior a tres puntos anuales, ya sea para equipararse a los países de la OCDE o para lograr la universalización.

Logro educativo en la población joven

Los avances recientes en las tasas de cobertura se ven reflejados en el logro educativo de la población joven. A este respecto se encontró que está pendiente la universalización de la primaria y persisten grandes rezagos en secundaria.

Importantes diferencias promedio entre países

El análisis del logro educativo en Centroamérica se realizó mediante el estudio de la población de 15 a 19 años que ha completado la primaria y de la población de 20 a 24 años que ha completado la secundaria. En el caso de la educación primaria, si bien, como se analizó en una sección previa, la región se encuentra cerca de la universalización, existen diferencias que permiten dividir a los países en tres grupos: por un lado están Costa Rica y Panamá, donde menos del 5% de las personas que en 2014 tenían entre 15 y 19 años no logró terminar la primaria; en segundo lugar están El Salvador y Honduras, con alrededor de un 15%, y en último lugar se ubican Guatemala y Nicaragua, con casi un 25% (gráfico 8.11).

La situación es más preocupante en la educación secundaria, donde la región está todavía lejos de la universalización.

CUADRO 8.16

CENTROAMÉRICA

Aumento anual de cobertura necesario para alcanzar estándares internacionales^{a/} en el año final del bono demográfico, por país.

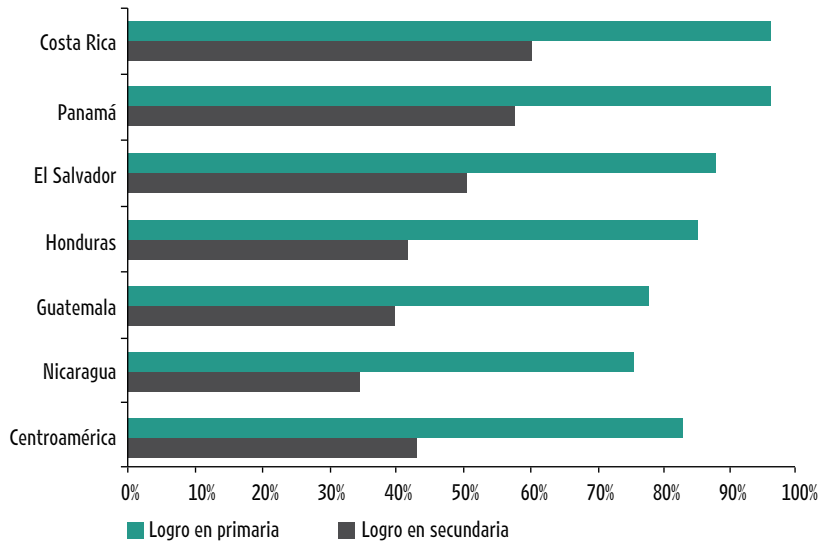
País/Región	Fin del bono demográfico	Preescolar		Tercer ciclo		Media	
		OCDE	Universalización	OCDE	Universalización	OCDE	Universalización
Belice	2035	1,7	2,5	0,5	0,1	1,8	1,8
Costa Rica	2020	1,3	4,8	1,1	0,0	3,6	3,9
El Salvador	2030	1,0	2,1	0,9	0,5	3,3	3,4
Guatemala	2050	0,5	1,0	1,1	0,9	1,7	1,8
Honduras	2035	2,4	3,3	2,0	1,7	2,7	2,8
Nicaragua	2035	1,2	2,1	1,2	0,9	3,1	3,2
Panamá	2020	3,0	6,5	3,5	2,2	9,6	9,9
Centroamérica	2030	1,5	2,7	1,4	1,0	3,1	3,2

a/ El estándar de la OCDE se define en función de su cobertura en 2014. Universalización significa 100% de cobertura.

Fuente: Elaboración propia con información de los ministerios de Educación de los países y estimaciones de población de Celade-Cepal.

GRÁFICO 8.11
CENTROAMÉRICA

Porcentaje de la población de 15 a 19 años con primaria completa y de 20 a 24 con secundaria completa. CIRCA 2014



Fuente: Elaboración propia a partir de las encuestas de hogares de los institutos de Estadística de cada país.

Costa Rica y Panamá –las naciones más exitosas en la cobertura– tan solo han logrado que el 60% y el 58% de sus jóvenes de entre 20 y 24 años completen este nivel. Les sigue El Salvador con 50% y quedan mucho más rezagados Honduras con 42%, Guatemala con 40% y Nicaragua con apenas un 34%. En términos regionales –y dado el mayor peso de los países con menor logro educativo– el resultado es que casi un 60% de la población del grupo etario mencionado no ha concluido la secundaria y, por tanto, no ha adquirido la escolaridad básica para enfrentar los retos del empleo y la producción en la Centroamérica del siglo XXI.

Exclusión educativa afecta a mayoría de jóvenes de 15 a 24 años

Hoy en día, altas proporciones de jóvenes centroamericanos están excluidos del sistema educativo, lo que redundará en una perversa inserción laboral, pues es sabido que una baja escolaridad está asociada a puestos poco productivos y mal remunerados. Revertir esta situación constituye, sin duda, el dilema estratégico más importante –y urgente– que

enfrenta la región. El grupo de entre 15 y 24 años resulta de especial importancia para el desarrollo presente y futuro, ya que sus miembros se encuentran entre la etapa final del proceso de formación y la incorporación en el mundo del trabajo.

La exclusión social es la más extrema de las desigualdades sociales (Pérez y Mora, 2006). La persistencia de la miseria en Centroamérica, incluso en períodos de auge económico, es un reflejo de sociedades construidas sobre la base de relaciones de poder diferenciadas y profundamente asimétricas, las cuales se manifiestan en situaciones de inclusión o exclusión que varían según las características de los diversos grupos. Para la población joven resultan muy importantes las dinámicas asociadas al binomio educación-trabajo.

Tipología de la inclusión y la exclusión educativas

Según su condición de actividad, la población joven puede dividirse en cuatro categorías, que ayudan a entender las dinámicas y trayectorias posibles de inclusión/exclusión en el sistema educativo y el mercado laboral. Esas categorías son:

- Los que solo estudian, que se considera la situación ideal. Si las y los jóvenes de este grupo asisten al grado que corresponde a su edad y reciben una educación de buena calidad, es muy probable que en el futuro tengan mayores y mejores oportunidades de inserción laboral.
 - Los que estudian y trabajan, que experimentan simultáneamente la inclusión educativa y la laboral. Sin embargo, el trabajo en la adolescencia, aunque implica nuevas interacciones con el mundo adulto, lejos de ofrecer recursos para el ejercicio y fortalecimiento de la ciudadanía, opera como un obstáculo que interfiere en la trayectoria educativa. Por ello puede decirse que este grupo es vulnerable, pues, en caso de que las necesidades económicas de su grupo familiar se tornen críticas, privarán sobre el proceso educativo.
 - Los que solo trabajan, y que por lo general lo hacen en empleos precarios y mal remunerados. Tienen inserción laboral pero están fuera del sistema educativo a edades relativamente tempranas.
 - Los que no estudian ni trabajan, conocidos como “ninis”. Este grupo representa la situación más extrema de “desempoderamiento”, en la que se combinan la exclusión educativa y la laboral. La condición de estos jóvenes implica un severo bloqueo de sus posibilidades futuras de empleo y desarrollo personal.
- Hacia 2014 Centroamérica contaba con 9,3 millones de jóvenes de 15 a 24 años, lo que representa cerca del 20% de la población total de la región. De este grupo, la mayor proporción –un 36%, equivalente a unos 3,4 millones de personas– se ubica en el grupo de los que solo trabajan, una condición que, si bien les permite obtener un ingreso, por su falta de experiencia y bajo nivel educativo suele implicar una inserción laboral precaria (Mazzei et al., 2015).
- En segundo lugar está el grupo que solo estudia, un 29%, que representa 2,7

millones de personas. El tercer grupo lo componen quienes están excluidos tanto del sistema educativo como del mercado laboral; en esa situación está un 23%, es decir, 2,1 millones de jóvenes centroamericanos. Esta proporción es mayor al promedio de América Latina (19%; De Hoyos et al., 2016).

Finalmente, el grupo que estudia y trabaja representa el 12%, alrededor de 1,1 millones de personas. Si se consideran en conjunto los que no estudian ni trabajan y aquellos que solo trabajan se obtiene que 5,4 millones de jóvenes sufre alguna forma de exclusión educativa, lo que representa el 60% del total de jóvenes de la región.

Desde esta perspectiva, existen tres grupos de países. El primero está conformado por Costa Rica y Panamá, donde más de la mitad de los jóvenes tiene algún nivel de inclusión educativa: el 61% y el 52%, en cada caso; el segundo lo constituyen El Salvador y Nicaragua, donde más de la mitad de esta población está fuera del sistema educativo (56% y 57%), y el tercer grupo lo integran Guatemala y Honduras, donde se registran los mayores niveles de exclusión social de jóvenes en la región, 65% y 66%, respectivamente. En estos dos países, los muchachos y muchachas que solo estudian representan apenas cerca del 25%. La situación más grave es la de Honduras, donde un 27% es “nini” (gráfico 8.12).

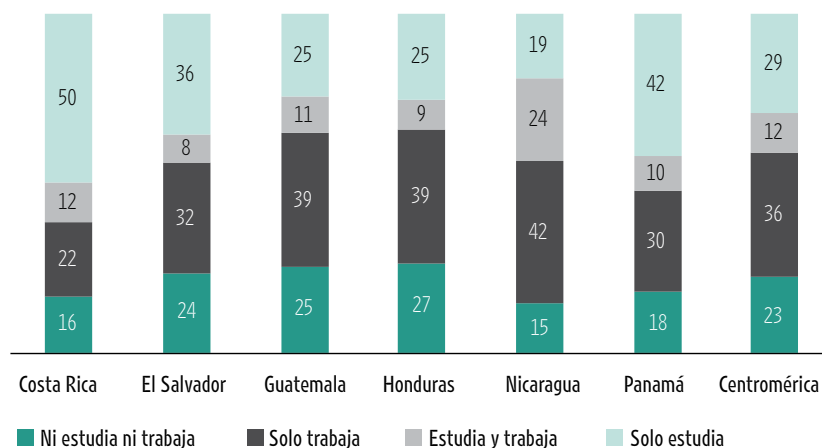
El caso de Nicaragua debe destacarse: pese a que, junto con Costa Rica, tiene la menor proporción de jóvenes “ninis” (14,8%), a nivel regional es, junto con Guatemala, el país con menor inclusión educativa plena (los jóvenes que solo estudian son apenas el 18,9%). Además, tiene el mayor porcentaje de jóvenes que abandonaron el sistema educativo y optaron por solo trabajar (41,8%).

La evolución de Centroamérica en los últimos quince años ciertamente muestra una mayor inclusión educativa en todos los países, con excepción de Nicaragua, pero el avance es insuficiente y desigual.

La proporción de jóvenes inscritos en el sistema educativo –ya sea a tiempo completo o trabajando al mismo tiempo– pasó de 34% a 41%, una evolución positiva pero lenta, que está aún muy lejos de las aspiraciones plasmadas en

GRÁFICO 8.12
CENTROAMÉRICA

Condición de actividad de los jóvenes de 15 a 24 años. CIRCA 2014 (porcentajes)



Fuente: Mazzei et al., 2015, a partir de procesamientos de las encuestas de hogares, empleo y condiciones de vida de los institutos de Estadística de los países.

los compromisos internacionales que han firmado los países del Istmo. Todavía el 60% de las y los jóvenes de la región se encuentra completamente excluido del sistema educativo. Costa Rica registra el mayor porcentaje de población incluida en el sistema educativo (62%), así como el mayor incremento en este indicador.

Llama la atención el caso de Nicaragua, donde el descenso de la población “nini” no ha implicado una mayor inclusión educativa plena, como en el resto del Istmo, sino una mayor inserción laboral, la cual, como se señaló anteriormente, suele ser precaria y mal remunerada. En este país, la proporción de jóvenes que solo estudian decreció más de veinte puntos porcentuales, de 42% a 19% en el período 2001-2012 (Mazzei et al., 2015).

Tal como se observó en el caso de las coberturas, los mayores progresos en la inclusión educativa se han dado en los países que de antemano registraban menor exclusión, mientras que en los países más excluyentes, que, además son los que cuentan con más población joven, los avances han sido lentos. Las diferencias en la edad y el nivel en que los estudiantes abandonan el sistema son analizadas en otro estudio reciente del Banco Mundial (Adelman y Székely,

2016b), el cual señala que en Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador las tasas más altas de deserción se producen entre los 12 y los 15 años de edad, en tanto que en Costa Rica ello sucede en la transición del tercer ciclo a la educación media (de los grados octavo y noveno al décimo y siguientes) y en Panamá en la enseñanza media.

Mayoría de excluidos son mujeres que se dedican a laborales domésticas, así como hombres desempleados

Para comprender adecuadamente el fenómeno de la población joven que no estudia ni trabaja, es importante tener en cuenta que se trata de un grupo heterogéneo. En Centroamérica la temática de los “ninis” ha adquirido relevancia en las dos últimas décadas, pero se ha tendido a estigmatizarlos, asociándolos con las “maras” o pandillas delictivas y, por tanto, considerándolos un peligro para la seguridad pública.

La información de las encuestas de los institutos de Estadística de cada país muestra un panorama distinto. Confirma que la mayoría de los integrantes de este grupo (90%) son mujeres que realizan labores domésticas y viven en zonas rurales (sobre todo en

Honduras y Guatemala). Ellas representan entre el 51,7% (Costa Rica) y el 84,6% (Guatemala) del total de jóvenes “ninis” (cuadro 8.17). En rigor, no deberían calificarse como “ninis”, ya que están dedicadas al trabajo en el hogar y, por tanto, es un error decir que “ni estudian, ni trabajan”: sí trabajan, pero no tienen un reconocimiento social ni monetario por ello (Mazzei et al., 2015).

El segundo grupo de “ninis” son los desempleados. En esta condición están el 8,1% de los jóvenes guatemaltecos y el 33,2% de los costarricenses. En contraste con el primer grupo, en este caso la distribución por género es más equitativa y en algunos países se concentra en los hombres (68% en El Salvador y 54% en Guatemala). Además, en todo el Istmo entre el 60% y el 80% de quienes están en esta situación reside en zonas urbanas.

Finalmente está el 17% de los “ninis” que no se ocupan de tareas domésticas, ni tampoco buscan empleo. De estos sí puede decirse con propiedad que “ni estudian ni trabajan”. Además, según la información disponible, muchos de ellos no tienen interés en hacerlo.

En todos los países, salvo en Panamá y El Salvador, la mayoría de las y los “ninis”, y en menor medida los que solo trabajan, no completaron la educación básica, es decir, tienen menos de nueve años de escolaridad. Las proporciones oscilan entre 54% y 73% en Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. El Salvador registra una cifra intermedia (entre 42% y 45%) y es menor en Panamá (entre 32% y 41%). Esta situación confirma que quienes se insertan en el mercado laboral a temprana edad (de 15 a 24 años) tienen un bajo nivel educativo, lo que generalmente implica que tendrán empleos de baja calificación y remuneración.

Factores asociados a la exclusión educativa

De las cuatro condiciones de actividad que puede tener la población joven, dos se asocian a la exclusión social: los que no estudian ni trabajan y los que solo trabajan. Estas dinámicas suponen realidades muy distintas y, por ende, requieren respuestas diferenciadas. Para ahondar en este tema se consideraron ocho factores que podrían determinar la exclusión social de los jóvenes, a saber:

- el sexo (hombre o mujer),
- el grupo de edad, diferenciando entre las edades de formación básica (15 a 18 años) y las edades de tránsito hacia la inserción laboral (19 a 24 años),
- el estado civil, ya sea que la persona se encuentre “unida” (casada o en unión libre) o separada,
- la zona de residencia (rural o urbana),
- la jefatura del hogar (masculina o femenina),
- el vivir en un hogar monoparental,
- la recepción de remesas en el hogar y
- el clima educativo del hogar.

Como se puede notar, estos ocho factores son de dos tipos: los tres primeros se asocian a características del individuo y los cinco restantes a su contexto. Todos ellos se analizaron de forma dicotómica, según la presencia o no de la condición de interés (Mazzei et al., 2015).

CUADRO 8.17

CENTROAMÉRICA

Estructura de la población que no estudia ni trabaja, según condición de actividad y razón para no estudiar. CIRCA 2014^{a/} (porcentajes)

Condición de actividad/Razón para no estudiar	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Nini que realiza labores domésticas	51,7	64,3	84,6	75,8	65,6	57,9
Labores domésticas/Labores domésticas	20,3	30,1	35,5	23,9	30,4	
Labores domésticas/Sin interés de estudiar	11,1	16,8	20,1	17,5	19,2	
Labores domésticas/Sin recursos económicos	6,9	11,3	20,1	24,4	12,0	
Labores domésticas/Otros	13,3	6,1	8,9	9,9	4,0	
Nini que busca empleo	33,2	21,8	8,1	17,2	24,2	25,4
Desocupados/Sin recursos económicos	9,4	5,3	3,4	3,5	7,4	
Desocupados/Sin interés de estudiar	10,3	9,7	1,1	8,9	8,0	
Desocupados/Otros	13,5	6,8	3,5	4,7	8,8	
Nini por otros motivos	15,1	13,9	7,3	7,0	10,2	16,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

a/ Los datos de Guatemala corresponden al año 2006. En el caso de Panamá, la información sobre las razones para no estudiar está disponible solo para las personas de 15 a 18 años, por lo que no se pudo incluir en el análisis. En el caso de Nicaragua el último dato corresponde a 2012 y en El Salvador y Honduras a 2013. En los demás países la información corresponde al año 2014.

Fuente: Mazzei et al., 2015, con base en el procesamiento de las encuestas de hogares, de ingresos y de condiciones de vida de los países.

El análisis permitió identificar cuatro de los factores considerados como principales determinantes de la exclusión social juvenil: la unión o estado civil, la edad, la zona de residencia y la pertenencia a un hogar con jefatura femenina.

El modelo se analizó con la técnica llamada regresión logística binaria, que se utiliza para encontrar la relación entre una variable dependiente con dos categorías (en este caso, excluido/no excluido) y múltiples factores explicativos. Se hizo una regresión para cada uno de los seis países para los que se dispuso de información y una integrada a nivel regional. El análisis de los resultados evidencia que el modelo es apto para la aplicación de esta técnica. La varianza explicada es de 32% a 45% (R cuadrado de Nagelkerke) y el porcentaje de clasificación correcta es de 73% a 77% (cuanto más cercano a 100%, las variables explican mejor la característica modelada). Se considera que el modelo alcanza una precisión aceptable, dada la naturaleza del estudio. Por su parte, el Exp (B) es un coeficiente que mide el ries-

go de presentar la condición estudiada en función de las variables independientes (cuadro 8.18).

A nivel regional, el principal factor asociado a la exclusión es el hecho de estar “unido” (casado o en unión libre). Entre las y los jóvenes que se encuentran en esta situación, el riesgo de estar en alguna de las dos condiciones de exclusión antes mencionadas (los que no estudian ni trabajan y los que solo trabajan) es siete veces mayor que el de los solteros. Para ambos géneros, formar una familia supone responsabilidades económicas y sociales que redefinen la totalidad de los comportamientos. Generar ingresos y estabilidad para sostener el hogar es la primera prioridad, y la posibilidad de seguir estudiando pasa a segundo plano. Además, la unión tiene implicaciones diferenciadas según sexo: para los hombres suele estar asociada a la inserción laboral y para las mujeres a la maternidad a edades tempranas y el trabajo doméstico. Tal como se analiza en el capítulo 2 de este Informe, en el contexto lati-

noamericano Centroamérica tiene tasas elevadas de embarazo adolescente, lo que además de conllevar riesgos para la salud y los proyectos de vida de las jóvenes, podría estar vinculado a situaciones de abuso. Tener hijos transforma: de ser dependientes y protegidos por las personas adultas de su familia, las y los jóvenes pasan a ser independientes y responsables de sus propios hogares.

El segundo factor determinante con mayor incidencia en la exclusión es la edad, es decir, el paso de la etapa de formación básica a la de incorporación en el mundo del trabajo. Para los jóvenes de entre 19 y 24 años el riesgo relativo de ser excluido aumenta 3,3 veces con respecto a los de 15 a 18 años. Esto plantea la necesidad de diseñar políticas focalizadas en el primer grupo, a fin de que adquieran la calificación mínima para lograr una buena inserción laboral.

En orden de importancia, el tercer factor determinante es vivir en la zona rural, que a nivel regional aumenta 1,5 veces la probabilidad de ser excluido.

CUADRO 8.18

CENTROAMÉRICA

Modelo de regresión^{a/} del binomio joven excluido/no excluido, por país. CIRCA 2012

Factor explicativo	Regional		Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá	
	Sig.	Exp (B)	Sig.	Exp (B)	Sig.	Exp (B)	Sig.	Exp(B)	Sig.	Exp (B)	Sig.	Exp (B)	Sig.	Exp (B)
Sexo (mujer)	0,0	0,80	0,0	0,58	0,0	1,08	0,0	1,08	0,0	0,66	0,0	0,59	0,0	0,49
Grupo de 19 a 24 años	0,0	4,44	0,0	3,72	0,0	7,57	0,0	4,87	0,0	3,85	0,0	3,47	0,0	5,84
Zona (rural)	0,0	2,05	0,0	1,30	0,0	2,16	0,0	2,09	0,0	2,82	0,0	1,89	0,0	1,33
Estado civil (unido)	0,0	8,25	0,0	7,89	0,0	14,16	0,0	7,89	0,0	7,76	0,0	6,89	0,0	9,39
Con jefatura femenina	0,0	1,96	0,0	1,55	0,0	5,09	0,9	1,00	0,0	2,85	0,0	3,00	0,0	1,96
Hogar monoparental	0,0	0,97	0,0	0,90	0,0	0,91	0,0	1,15	0,0	0,88	0,0	1,01	0,0	1,07
Hogar con remesas	0,0	0,83			0,0	0,81	0,0	0,63	0,0	0,85	0,0	0,80		
Clima educativo bajo ^{b/}	0,0		0,0		0,0		0,0		0,0		0,0		0,0	
Clima educativo medio ^{b/}	0,0	0,47	0,0	0,47	0,0	0,59	0,0	0,45	0,0	0,46	0,0	0,49	0,0	0,77
Clima educativo alto ^{b/}	0,0	0,18	0,0	0,16	0,0	0,22	0,0	0,21	0,0	0,16	0,0	0,23	0,0	0,28
R ² de Nagelkerke/ % clasificación correcta	0,37	75%	0,32	73%	0,45	77%	0,37	75%	0,37	76%	0,35	74%	0,42	75%

a/ Los estadísticos del modelo de regresión son: i) la significancia estadística (Sig), que cuando arroja valores menores a 0,05 indica que el factor presenta una influencia de magnitud estadísticamente significativa en la variable dependiente, y ii) la estimación de las razones de ventaja (Exp(B)) que evidencia la “ventaja” o propensión de pertenecer a la categoría de interés en la variable dependiente (joven excluido en este caso) en función del cambio en cada factor.

b/ Promedio de años de educación formal del hogar. El clima bajo corresponde a seis años o menos de educación, el medio va de seis a doce años y el alto es de doce años o más.

Fuente: Mazzei et al., 2015, con base en procesamientos de las encuestas de hogares, empleo y condiciones de vida de los institutos de Estadística de los países.

El cuarto y último factor determinante es la pertenencia a un hogar con jefatura femenina: las y los jóvenes centroamericanos que se encuentran en esta condición tienen el doble del riesgo de ser excluidos (Mazzei et al., 2015).

En el presente análisis también se indagó acerca de los factores asociados a la condición de los jóvenes que no estudian ni trabajan, dado que esta categoría representa la dependencia y el “desempoderamiento” más extremos. Los resultados muestran que el modelo se ajusta de modo similar o incluso levemente mejor que el anterior para la aplicación de la técnica, con una varianza explicada de 27% a 41% y un porcentaje de clasificación correcta de 69% a 77% (cuadro 8.19).

El principal factor que diferencia a los “ninis” del resto de jóvenes excluidos, es decir, de los que solo trabajan, es el sexo. Esto significa que las mujeres tienden a ser “ninis” y los hombres a “solo trabajar” (gráfico 8.13) y además confirma que hay distintas categorías a lo interno del grupo, con perfiles y necesidades de atención particulares.

A nivel de países, los resultados del modelo evidenciaron algunas diferencias que deben tenerse en cuenta al formular conclusiones de alcance nacional⁵. Sin embargo, en términos generales, los factores determinantes de la exclusión tienden a ser los mismos. Por lo tanto, es correcto, además de urgente, asumir un enfoque de políticas regionales para combatir el problema.

Otro asunto analizado fueron las condiciones socioeconómicas en que viven los jóvenes de las cuatro categorías de inclusión/exclusión. En el caso de los “ninis” el procesamiento de las encuestas de hogares mostró que, si bien cerca de la mitad está en los quintiles de menores ingresos (1 y 2), hay población “nini” en todos los estratos, incluso en los más altos, pero ciertamente la proporción disminuye conforme aumenta el ingreso.

Por su parte, los jóvenes que solo trabajan se distribuyen en proporciones similares independientemente del ingreso de sus hogares, excepto en Costa Rica, donde tienen una participación menor en el quintil más pobre (gráfico 8.14). En todos los países los porcentajes de

jóvenes con inclusión educativa (que solo estudian o que estudian y trabajan) tienden a aumentar conforme sube el ingreso familiar. Esto se explica en buena medida por el nivel educativo de los hogares, pues en aquellos donde el jefe, jefa o cónyuge tiene secundaria completa o más, la proporción de jóvenes que solo estudian aumenta entre veinticinco y treinta puntos porcentuales con respecto a los que viven en un clima educativo bajo (jefe o jefa con primaria incompleta o menos).

Historias de vida: una aproximación cualitativa a la exclusión educativa

La exclusión social es el resultado de un proceso en el que interactúan diversos factores y situaciones de la vida de las personas y las sociedades. Para conocer y comprender esa complejidad, se entrevistó a veinticinco jóvenes de entre 16 y 24 años (cuatro o cinco por país) que cumplieran con el perfil obtenido mediante el procesamiento y análisis de información cuantitativa. Además de preguntarles acerca de las razones por las que abandonaron las aulas y a qué se dedican, se indagó sobre las características del

CUADRO 8.19

CENTROAMÉRICA

Modelo de regresión para definir el tipo de exclusión solo trabaja/ni estudia ni trabaja, por país. 2012

Factor explicativo	Regional		Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá	
	Sig.	Exp(B)	Sig.	Exp(B)	Sig.	Exp(B)	Sig.	Exp(B)	Sig.	Exp(B)	Sig.	Exp(B)	Sig.	Exp(B)
Sexo (mujer)	0,0	5,42	0,0	3,21	0,0	3,62	0,0	7,78	0,0	8,26	0,0	4,80	0,0	3,19
Grupo de 19 a 24 años	0,0	0,58	0,0	0,29	0,0	0,62	0,0	0,63	0,0	0,49	0,0	0,63	0,0	0,47
Zona (rural)	0,0	0,96	0,0	1,10	0,1	0,99	0,0	0,89	0,0	0,96	0,0	0,87	0,0	0,70
Estado civil (unido)	0,0	0,31	0,0	0,24	0,0	0,29	0,0	0,19	0,0	0,43	0,0	0,57	0,0	0,24
Con jefatura femenina	0,0	0,52	0,0	0,48	0,0	0,51	0,0	0,60	0,0	0,51	0,0	0,58	0,0	0,61
Hogar monoparental	0,0	1,08	0,1	0,98	0,0	0,98	0,7	1,00	0,0	1,04	0,0	1,05	0,0	0,92
Hogar con remesas	0,0	1,44			0,0	1,55	0,0	1,34	0,0	1,41	0,7	1,00		
Clima educativo bajo ^{b/}	0,0		0,0		0,0		0,0		0,0		0,0		0,0	
Clima educativo medio ^{b/}	0,0	1,36	0,0	1,02	0,0	1,09	0,0	1,20	0,0	1,23	0,0	1,22	0,0	0,91
Clima educativo alto ^{b/}	0,0	1,17	0,0	0,82	0,0	1,06	0,0	0,83	0,0	0,95	0,0	1,55	0,0	0,71
R ² de Nagelkerke / % clasificación correcta	0,34	74%	0,28	69%	0,28	71%	0,41	77%	0,41	77%	0,27	73%	0,31	72%

a/ Los estadísticos del modelo de regresión son: i) la significancia estadística (Sig), que cuando arroja valores menores a 0,05 indica que el factor presenta una influencia de magnitud estadísticamente significativa en la variable dependiente, y ii) la estimación de las razones de ventaja (Exp(B)) que evidencia la “ventaja” o propensión de pertenecer a la categoría de interés en la variable dependiente (joven excluido en este caso) en función del cambio en cada factor.

b/ Promedio de años de educación formal del hogar. El clima bajo corresponde a seis años o menos de educación, el medio va de seis a doce años y el alto es de doce años o más.

Fuente: Mazzei et al., 2015, con base en procesamientos de las encuestas de hogares, empleo y condiciones de vida de los institutos de Estadística de los países.

lugar donde viven y sus redes de apoyo, para intentar construir historias de vida. Del total de entrevistados, catorce fueron mujeres, once residían en el área rural, nueve tenían entre 16 y 19 años y los dieciséis restantes entre 20 y 24. En cuanto a su nivel educativo, quince jóvenes no pasaron del noveno grado y tan solo ocho no concluyeron la primaria (Dary, 2015). A continuación se sintetizan los hallazgos de la investigación.

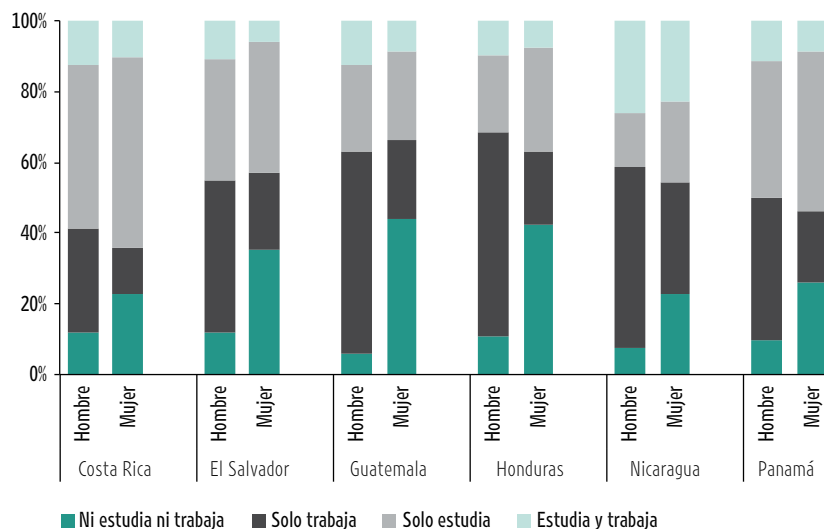
Varios jóvenes provienen de hogares desintegrados por divorcios, migración, alcoholismo y otros problemas intrafamiliares. La depresión y la violencia también aparecen como factores que generan problemas en el hogar o su descomposición. Los jóvenes pertenecen mayoritariamente a familias monoparentales (viven con solo uno de los padres) o extensas (tíos, primos, sobrinos, abuelos). Algunos son hijos de padres que migraron a Estados Unidos cuando ellos eran niños, por lo que no tuvieron oportunidad de platicar con estos acerca de su trayectoria educativa. En varias entrevistas se mencionó que la migración interna afectó el rendimiento académico, debido a los constantes cambios de residencia y de escuela.

Dado que la mayoría de las personas entrevistadas pertenece a hogares monoparentales con jefatura femenina o está a cargo de otros parientes, el apoyo que recibe para cumplir con las tareas y otras obligaciones académicas es escaso o nulo. Varios jóvenes señalaron que sus padres o encargados no se involucran demasiado en su educación. Otros comentaron que pertenecen a hogares numerosos y han tenido carencias que les dificultan o impiden asistir a la escuela (falta de cuadernos, alimentación, dinero para transporte, uniforme o zapatos), lo que evidencia su condición de pobreza. Una de las estrategias que usan los hogares pobres y numerosos, como los de algunos de los entrevistados, es que el primogénito o los hijos mayores estudian solo unos grados y luego son retirados de las aulas por los padres, para que ayuden en las tareas agrícolas y domésticas y para dar oportunidad a que los hermanos menores también vayan a los centros educativos y reciban la merienda o refrigerio escolar.

Llama la atención que varios jóvenes no pudieron responder la pregunta

GRÁFICO 8.13
CENTROAMÉRICA

Condición de actividad de los jóvenes, por sexo, según país. CIRCA 2014^{a/}

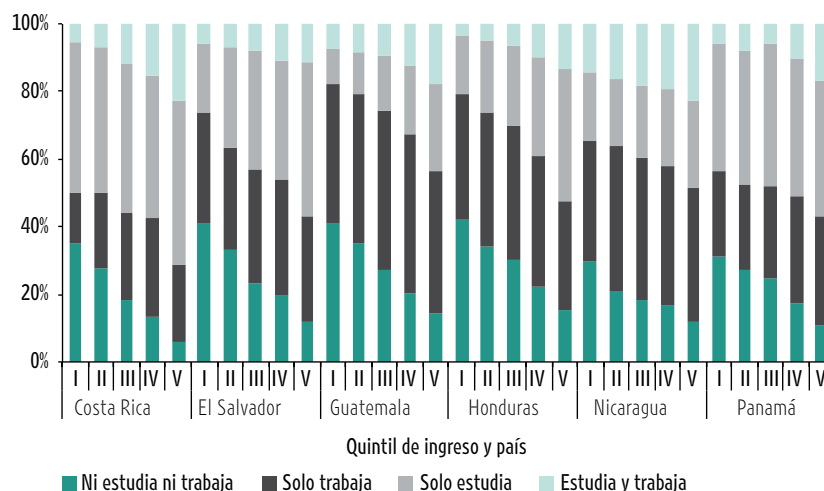


a/ Para Nicaragua los datos son de 2012 y para El Salvador y Honduras de 2013.

Fuente: Mazzei et al., 2015 con base en procesamientos de las encuestas de hogares, empleo y condiciones de vida de los institutos de Estadística de los países.

GRÁFICO 8.14
CENTROAMÉRICA

Condición de actividad de los jóvenes, por quintil de ingreso del hogar. CIRCA 2012^{a/}



a/ Para Guatemala los datos son de 2006, para Nicaragua de 2010 y para Panamá de 2011.

Fuente: Mazzei et al., 2015 con base en procesamientos de las encuestas de hogares, empleo y condiciones de vida de los institutos de Estadística de los países.

sobre el grado educativo de sus padres. Salvo algunas excepciones, la mayoría indicó que sus progenitores tienen una escolaridad inferior a la que ellos alcanzaron. Algunos jóvenes se criaron con sus abuelos, quienes eran analfabetos o cuando mucho cursaron los primeros tres grados de primaria. De los veinticinco entrevistados, solo una persona reportó que su madre es universitaria y otra que tiene un hermano con formación a ese nivel (Dary, 2015).

La baja escolaridad de los padres y encargados podría incidir no solo en su disposición y capacidad para apoyar a los jóvenes en sus tareas académicas, sino en la motivación y estímulo para que sigan estudiando. La mayoría de los entrevistados indicó que sus padres, tíos o abuelos se disgustaron con ellos por haber abandonado las aulas, pero el enojo no duró más de un año. Inicialmente insistieron en que continuaran, pero después de un tiempo (alrededor de un año) dejaron de hacerlo.

La pobreza, el embarazo adolescente (maternidad temprana) y las uniones libres prematuras se señalan como los principales motivos de abandono escolar. Trece de los veinticinco entrevistados tienen uno o dos hijos, y una joven tiene tres. En al menos un caso por país se identificó que, aunque los jóvenes viven con sus parejas, no se han independizado realmente, pues sus padres les envían remesas desde Estados Unidos o reciben apoyo de un tío que les presta la casa, o una abuela u otro pariente que les ayuda con la comida. Varios señalaron que las condiciones económicas generadas por la llegada de un nuevo miembro al hogar, así como el aumento de las tareas domésticas (atender al niño, a la pareja y el aseo), los compeleron a quedarse en la casa y dejar atrás los estudios, pues no cuentan con recursos para contratar a alguien que realice esos quehaceres. Otra razón asociada al embarazo adolescente es que las jóvenes se avergüenzan o encuentran difícil adaptarse a la escuela en su estado, ya sea por los chismes de sus compañeros y compañeras, o porque deben seguir vistiendo el uniforme. Además, no en todos los casos la dirección del centro educativo les acepta si están embarazadas.

Las relaciones conflictivas entre

estudiantes, y entre estos y los profesores, contribuyen a la deserción escolar (Dary, 2015). Aunque no son la principal razón del abandono, en las entrevistas quedó claro que afectan mucho el bienestar emocional y el rendimiento académico. Se trata de varios fenómenos: desde peleas entre compañeros, tanto dentro como fuera del centro educativo, hasta actitudes negativas y discriminatorias de los docentes hacia los alumnos. Por ejemplo, una joven indicó que un grupo de niños la esperaba en el camino de la casa a la escuela para pegarle y otros mencionaron que hay maestros que tienen preferencia por unos estudiantes, en detrimento de otros. La situación de pobreza de algunos jóvenes hace que sean víctimas de burlas debido a que carecen de cuadernos, llevan ropa vieja y no tienen zapatos.

Una razón, quizás indirecta, que no invita a los estudiantes a quedarse en la escuela son las malas condiciones de infraestructura y mobiliario o el hacinamiento en las aulas. La mitad de los entrevistados expresó quejas relacionadas con estos factores. Por ejemplo, indicaron que hay que llegar muy temprano para conseguir un puesto, asiento o escritorio, los baños son pocos, carecen de agua y son malolientes (Dary, 2015). Además, la sobrepoblación estudiantil supera la capacidad de los maestros para atender adecuadamente a los alumnos, dedicándoles el tiempo que cada uno necesita para resolver sus dudas. Por el lado positivo, varios jóvenes destacaron el aspecto lúdico y recreativo como lo que más les gustó o atrajo de su paso por las instituciones educativas.

En algunos casos, los planes futuros para seguir estudiando y terminar una carrera dependen de muchos factores, por ejemplo contar con recursos económicos y con una persona que cuide a los niños, o esperar a que estos se hagan mayores. Otros factores que impiden regresar a la escuela son subjetivos, en particular la vergüenza por la extraedad, es decir, cursar grados con alumnos dos, tres y hasta cuatro años menores.

El retorno al sistema educativo se asocia también a la posibilidad de encontrar una institución relativamente cercana al lugar de residencia, y que además ofrez-

ca condiciones de seguridad personal, sobre todo si se trata de estudiar de noche. Algunos barrios de las ciudades de San Salvador, Tegucigalpa y Guatemala no presentan esas condiciones, ya que son territorios dominados por pandillas o simplemente por delinquentes. Frente a esta situación es preferible quedarse en casa.

En general hay bajas expectativas educativo-laborales. Solo cuatro jóvenes expresaron el deseo, casi como un sueño, de llegar a ser profesionales graduados de la universidad: pediatra, especialista en temas financieros (caja), médica y abogado. Llama la atención que quienes plantearon esas aspiraciones carecen de un plan concreto para alcanzarlas, al menos en el corto o mediano plazos.

Fue interesante observar que todas las personas consultadas tienen teléfono celular, e incluso la mayoría adquirió otro para su pareja, lo que sugiere situaciones de dependencia económica, sobre todo en el caso de las mujeres. En cuanto a la tenencia de computadora, aunque dos terceras partes de los entrevistados carecen de ella, accedieron a una mientras estaban en la escuela y actualmente visitan los cafés internet (*cyber cafés*) de su barrio o colonia. De manera predominante usan la tecnología con fines lúdicos y de esparcimiento (“bajar” películas y música, comunicarse con amigos por Facebook) y muy poco para obtener información científica o de otra índole. Tampoco la perciben como un medio para continuar su educación, capacitarse o buscar oportunidades laborales. Sin embargo, los residentes en zonas urbanas sí conocen los principales programas, en especial de Microsoft Office y recursos multimedia en celulares de última generación. Es importante indicar que existe una diferencia notable en el acceso y uso de computadoras entre jóvenes urbanos y rurales; estos últimos apenas se acercaron a un aparato durante su paso por el sistema educativo y no fuera de él. Además, se detectó que este grupo pasa muchas horas frente al televisor y varios dijeron abiertamente que “les encanta ver la tele” (Dary, 2015).

En términos discursivos, varios jóvenes reconocen que es importante estudiar y llegar hasta el nivel más alto posible y esto lo relacionan con el logro de una

mejor calidad de vida. Algunos indicaron que, en la actualidad, las personas que solo terminaron el sexto grado no consiguen trabajo y que ello es difícil incluso para los que tienen secundaria. Para conocer más acerca de la relevancia que los jóvenes dan a la educación formal, se les preguntó si darían a sus hijos e hijas la oportunidad de estudiar y hasta qué grado. Todos, tanto mujeres como hombres, respondieron afirmativamente y que querrían que sus hijos alcancen el grado más alto posible.

Resultados de Terce alertan sobre baja calidad de la educación

La calidad de la educación es un concepto muy amplio, que tiene que ver con la capacidad de un sistema educativo para formar a sus estudiantes para la vida y la convivencia. No obstante, la escasez de datos actualizados y comparables hizo que, para los efectos del presente Informe, el análisis sobre el tema se limitara a los resultados del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (Terce), realizado en el año 2013 por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (Llece) de la Unesco. En él participaron quince países de América Latina y todos los centroamericanos, excepto Belice y El Salvador (Treviño et al., 2015).

De acuerdo con el informe de resultados del Terce, esta evaluación busca responder las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es el nivel del desempeño escolar general de los alumnos de primaria en las áreas de Lenguaje, Matemática y Ciencias Naturales?
- ¿Cuál es la relación entre el desempeño escolar y otras variables (factores asociados), vinculadas a los estudiantes y a sus familias, a los docentes y las salas de clase y a las escuelas y su gestión?

Se recurrió a dos instrumentos: pruebas de evaluación de aprendizaje a alumnos de tercer y sexto grados de primaria y la aplicación de cuestionarios de contexto a estudiantes, familias, maestros y directores. Es importante indicar que las pruebas de Ciencias Naturales solo se realizaron en sexto grado.

Alumnos de tercer grado son los más rezagados en comprensión de lectura

Las pruebas de lectura aplicadas en tercer y sexto grados incluyen los dominios de comprensión de textos y de conceptos básicos de Lengua y Literatura. La prueba está diseñada para examinar tres tipos de comprensión: la literal, la inferencial y la crítica. En comprensión literal se evalúa si el estudiante es capaz de reconocer y recordar elementos que aparezcan en forma explícita en las lecturas; identificar y localizar información en segmentos específicos de los textos y dar respuestas que utilicen expresiones que están en los textos o sean sus sinónimos. En comprensión inferencial se evalúa si el estudiante es capaz de dialogar o interactuar con el contexto, relacionando la información que se ofrece en distintas partes del texto. Esto supone las competencias de ilustrar, clasificar, resumir y sacar conclusiones lógicas a partir de información recibida. Finalmente, en comprensión crítica se evalúa si el estudiante es capaz de valorar o juzgar el punto de vista del emisor y contrastarlo con otros puntos de vista, incluyendo el propio. La destreza que se examina es la capacidad de juzgar en función de criterios (Treviño et al., 2015).

Los resultados del Terce muestran que, en tercer grado, casi la mitad de los estudiantes centroamericanos no alcanza el nivel mínimo de comprensión de lectura. Costa Rica (con 754 puntos) fue el segundo de América Latina, después de Chile, y se situó muy por encima de los demás países del Istmo, los cuales se ubicaron por debajo del promedio latinoamericano (700 puntos). Sorprende la calificación obtenida por Panamá, 670 puntos, que no solo es inferior al promedio latinoamericano, sino incluso a los puntajes de Guatemala (678) y Honduras (681). Nicaragua tuvo un desempeño menor: apenas 654 puntos.

La información disponible permite determinar el porcentaje de niños y niñas de cada país que se encuentra en los distintos niveles de desarrollo de su capacidad lectora. Costa Rica, a pesar de ser segundo en Latinoamérica, tan solo logró que un 21% de sus alumnos se ubicara en el estrato superior. En los demás países los resultados son alarmantes, ya que el nivel más alto de capacidad

lectora solo lo alcanzaron el 7% de los estudiantes de Guatemala y Honduras, el 6% de los de Panamá y menos del 4% de los de Nicaragua. La mayor proporción de estudiantes evaluados (40%) en Costa Rica se situó en el nivel III (intermedio). En Panamá, Guatemala y Honduras, alrededor del 47% quedó en el nivel más bajo, lo mismo que el 56% en Nicaragua (cuadro 8.20).

¿Qué implica que un estudiante haya alcanzado el nivel I, el más bajo, en competencia lectora? Significa que en narraciones literarias, como fábulas, textos líricos breves, cartas y afiches, no es capaz de:

- localizar y relacionar información explícita (relaciones causales), repetida literalmente o mediante sinónimos, que se encuentra en el cuerpo de un texto, que debe ser distinguida de otras informaciones cercanas;
- inferir información a partir de conexiones sugeridas por el texto (no necesariamente evidentes);
- establecer relaciones que demuestran la comprensión del sentido global del texto (por ejemplo, distinguir el tema central), a partir de información explícita reconocida y reiterada en el texto, y
- reconocer el propósito comunicativo de un texto no literario (Treviño et al., 2015).

En la prueba de lectura de sexto grado nuevamente Chile obtuvo el mejor resultado, 776 puntos, seguido por Costa Rica con 755. Los demás países de Centroamérica quedaron muy rezagados: Guatemala con 678 puntos, Panamá con 671, Honduras y Nicaragua con 662.

Al analizar la distribución de los estudiantes centroamericanos en los distintos niveles de capacidad lectora se observa cierta mejoría con respecto a los resultados de tercer grado, en el sentido de que fue menor el porcentaje de alumnos situados en el nivel más bajo. Sin embargo, la situación sigue siendo alarmante. Mientras en Chile y Costa Rica el 58% y el 50% de los estudiantes alcanzaron los niveles más altos (III y IV), las otras naciones del Istmo mantuvieron

rezagos muy significativos: el 79% de los estudiantes en Panamá, el 81% en Guatemala, el 84% en Honduras y el 85% en Nicaragua se ubicaron en los niveles más bajos (I y II; cuadro 8.20).

Los estudiantes de sexto grado cuyas competencias lectoras se ubican en los niveles I y II, al enfrentarse a narraciones literarias y poemas, cartas, notas, artículos informativos, noticias, relatos, afiches y comentarios, no son capaces de:

- localizar información explícita, repetida mediante sinónimos (parafraseada), que se encuentra en distintas partes del texto, y que es necesario discriminar de otra información relevante que compite con ella;
- interpretar figuras literarias y expresiones en lenguaje figurado;
- reconocer la función de distintos elementos y recursos de un texto;
- reconocer elementos que establecen vínculos de correferencia en el texto (sustitución por sinónimos, sintagmas o pronombres), cercanos y/o alejados entre sí, con elementos que le compiten, y
- reconocer la función de conectores, verbos y signos ortográficos en textos literarios y no literarios (Treviño et al., 2015).

Mayoría de estudiantes en el nivel más bajo de competencias matemáticas

Las pruebas de Matemática dividen los aprendizajes por evaluar en cinco dominios: numérico, geométrico, de medición, estadístico y de variación. En el dominio numérico se examinan las destrezas vinculadas a la comprensión del significado del número y la estructura del sistema numérico, incluyendo la capacidad para leer, escribir e interpretar, así como el uso de las operaciones básicas: adición y sustracción, multiplicación y división, potenciación y radicación. En el dominio geométrico se evalúan aprendizajes como el significado y propiedades de figuras y objetos bi o tridimensionales; nociones de horizontalidad, verticalidad, paralelismo y perpendicularidad, de movimiento,

CUADRO 8.20

CENTROAMÉRICA Y CHILE

Terce: porcentaje de estudiantes según nivel de desempeño en comprensión de lectura, por nivel educativo. 2013

País	Nivel I	Nivel II	Nivel III	Nivel IV
Tercer grado				
Costa Rica	17,6	22,0	39,4	21,0
Guatemala	46,1	23,7	22,9	7,3
Honduras	45,7	24,7	22,8	6,8
Nicaragua	56,2	24,1	16,1	3,7
Panamá	48,9	23,3	21,5	6,3
Chile	10,0	14,5	35,7	39,9
Sexto grado				
Costa Rica	4,5	45,9	26,8	22,8
Guatemala	20,5	60,1	12,2	7,2
Honduras	25,2	59,1	11,2	4,6
Nicaragua	25,6	59,8	10,4	4,2
Panamá	25,8	53,0	13,8	7,4
Chile	4,9	36,8	24,2	34,2

Fuente: Treviño et al., 2015.

traslación y rotación. En los componentes de medición y estadístico se evalúan aprendizajes como el uso de monedas, la comprensión de medidas de tendencia central (promedio, media y moda) y la resolución de problemas. Finalmente, en el dominio de la variación se evalúa la capacidad para identificar regularidades y patrones numéricos y geométricos y otros aspectos como la comprensión de la noción de función, de variación directa, proporcionalidad y variación inversa (Treviño et al., 2015).

En tercer grado, los tres primeros lugares en esta prueba fueron ocupados por los estudiantes de Chile, Costa Rica y Uruguay. Los demás países del Istmo se situaron por debajo del promedio latinoamericano, que es de 700 puntos. Honduras alcanzó 680, Guatemala 672, Panamá 664 y Nicaragua 653; este último, junto con Paraguay y República Dominicana, obtuvieron las calificaciones más bajas de todas las naciones evaluadas.

Costa Rica, que es el país mejor ubicado, solo logró que un 23% de sus alumnos calificara en el nivel más alto (IV), mientras que casi 5% quedó en el estrato inferior (I). En los países restantes la situación es realmente preocupante, pues en todos ellos cerca de una cuarta parte

de los estudiantes no pudo superar el nivel más bajo y menos de un 5% se ubicó en el nivel superior, lo que muestra que ni siquiera los alumnos provenientes de los sectores económica y culturalmente más privilegiados están logrando el mínimo aprendizaje matemático (cuadro 8.21).

Los estudiantes que se ubicaron en el nivel I no fueron capaces de:

- ordenar números naturales y comparar cantidades,
- identificar figuras geométricas básicas,
- identificar elementos faltantes en secuencias simples (gráficas y numéricas),
- leer datos explícitos en tablas y gráficos,
- leer y escribir números naturales,
- interpretar fracciones simples,
- identificar unidades de medida o instrumentos más adecuados para medir atributos de un objeto conocido,
- identificar posiciones relativas de objetos en mapas,

- identificar elementos en figuras geométricas o representaciones planas de cuerpos geométricos, y
- extraer información entregada en tablas y gráficos (Treviño et al., 2015).

En las pruebas de sexto grado, Chile se mantuvo en el primer lugar (793 puntos), seguido por México (768), Uruguay (765) y Costa Rica (730). Guatemala y Honduras alcanzaron 672 y 661 puntos, respectivamente, mientras que Panamá y Nicaragua obtuvieron los puntajes más bajos: 644 y 643.

La gran mayoría de los estudiantes centroamericanos recibió calificaciones que corresponden al estrato más bajo de la prueba (nivel I): 60% en Guatemala, 68% en Honduras, 60% en Panamá y 68% en Nicaragua. Aunque la proporción se reduce a 10% en Costa Rica, en este país menos del 5% de los alumnos de sexto grado alcanzó el nivel más alto de aprendizaje de la Matemática. Si bien la situación de Costa Rica está lejos de ser satisfactoria, la del resto de la región es aún peor: menos del 5% de los estudiantes de Guatemala y Honduras se ubicó en el nivel superior, y en Panamá y en Nicaragua la proporción fue apenas del 2% (cuadro 8.21).

Grandes debilidades en competencias científicas

La prueba de Ciencias Naturales, que se aplicó únicamente en sexto grado, evalúa cinco dominios: salud, seres vivos, ambiente, la Tierra y el sistema solar, materia y energía. El primero de ellos mide si los estudiantes son capaces de reconocer el aporte nutritivo de los principales grupos de alimentos y las medidas de cuidado del cuerpo humano, así como de identificar problemas ambientales que tengan un potencial impacto sobre la salud, entre otros aspectos relacionados con hábitos alimentarios y de vida saludables (Treviño et al., 2015).

En el dominio de seres vivos se evalúa la capacidad de identificar las partes de una planta, los principales órganos del cuerpo humano y el sistema a que pertenecen, entre otros elementos. En el componente relacionado con el medio ambiente se evalúa si los estudiantes

CUADRO 8.21

CENTROAMÉRICA Y CHILE

Terce: porcentaje de estudiantes según nivel de desempeño en matemática, por nivel educativo. 2013

País	Nivel I	Nivel II	Nivel III	Nivel IV
Tercer grado				
Costa Rica	4,5	45,9	26,8	22,8
Guatemala	20,5	60,1	12,2	7,2
Honduras	25,2	59,1	11,2	4,6
Nicaragua	25,6	59,8	10,4	4,2
Panamá	25,8	53,0	13,8	7,4
Chile	4,9	36,8	24,2	34,2
Sexto grado				
Costa Rica	23,1	31,3	36,5	9,1
Guatemala	60,2	22,0	14,2	3,7
Honduras	55,7	24,6	15,5	4,3
Nicaragua	68,0	20,1	9,9	2,0
Panamá	60,1	23,6	14,2	2,1
Chile	15,4	23,4	39,4	21,9

Fuente: Treviño et al., 2015.

pueden distinguir entre recursos renovables y no renovables, seleccionar formas racionales de uso de los recursos y describir diversos tipos de ecosistemas de acuerdo con sus características físicas y biológicas. En el dominio de la Tierra y el sistema solar se evalúa la capacidad de los estudiantes para reconocer la importancia de la atmósfera y las características físicas de la Tierra, así como relacionar los movimientos terrestres y lunares (rotación y traslación) con los fenómenos que producen. Finalmente, en el dominio de materia y energía se examina si los alumnos reconocen los estados y las propiedades de la materia (peso, volumen, temperatura, etc.) y la forma de medirlas (Treviño et al., 2015).

De acuerdo con los resultados de esta prueba, Chile y Costa Rica están a la cabeza de América Latina, con 768 y 756 puntos, respectivamente. Los demás países de Centroamérica obtuvieron puntajes bajos: Guatemala 684, Panamá 675 y Honduras y Nicaragua 668 cada uno.

Apenas un 18% y un 11,2% de los estudiantes de Chile y Costa Rica, respectivamente, alcanzaron el nivel IV, y en ambos casos más de la mitad se ubicó en los niveles I y II. Si eso es lo que sucede en los países con mejores resultados de América Latina, la situación del resto de

Centroamérica, de nuevo, es muy preocupante (cuadro 8.22). La mitad de los alumnos de Panamá, Nicaragua y Honduras se situó en el nivel inferior, lo mismo que el 44,5% de los guatemaltecos. Tan solo un 3% de los estudiantes panameños y guatemaltecos, un 2% de los hondureños y un 1,6% de los nicaragüenses llegaron al nivel más alto.

Así pues, los aprendizajes obtenidos por los estudiantes al terminar la escuela primaria están muy lejos de ser los necesarios para avanzar adecuadamente en la secundaria. Sin duda, la raíz de los problemas que se observan en secundaria se encuentra en la débil formación recibida en los seis años de primaria. Ello confirma que el reto educativo en Centroamérica va mucho más allá de la cobertura universal.

Nivel socioeconómico está asociado a resultados en Terce

Con los resultados del Terce, el Llece realizó un análisis de los factores asociados al rendimiento educativo, en el cual se encontró una clara y significativa relación entre el nivel socioeconómico de los estudiantes, los centros educativos y los países, y las calificaciones obtenidas en las pruebas (Flotts et al., 2015).

CUADRO 8.22

CENTROAMÉRICA Y CHILE

Terce: porcentaje de estudiantes de sexto grado según nivel de desempeño en Ciencias Naturales. 2013

País	Nivel I	Nivel II	Nivel III	Nivel IV
Costa Rica	18,8	45,1	24,9	11,2
Guatemala	44,5	40,8	11,5	3,2
Honduras	50,1	38,2	9,7	2,0
Nicaragua	49,6	40,3	8,5	1,6
Panamá	48,9	36,1	12,0	3,0
Chile	22,8	34,7	24,5	18,0

Fuente: Treviño et al., 2015.

En el caso de Centroamérica, los bajos niveles de PIB per cápita y la alta incidencia de la pobreza de Honduras, Nicaragua y Guatemala se asocian a su mal desempeño en todas las pruebas. Costa Rica y Panamá se alejan de este patrón por razones opuestas entre sí: mientras los resultados obtenidos por Costa Rica superan lo que cabría esperar según los indicadores mencionados, en Panamá las calificaciones son muy inferiores a lo previsible de acuerdo con los mismos parámetros.

El análisis también identificó una relación sistemática y positiva entre el esfuerzo realizado por los países para financiar su educación (proporción del PIB dedicada a la inversión educativa) y el desempeño en las pruebas. En Centroamérica, los casos extremos que confirman ese hallazgo son Costa Rica y Guatemala. Chile, Uruguay, Perú y México logran puntajes superiores a los esperados. Por el contrario, dos países del Istmo –Honduras y Nicaragua– obtienen resultados inferiores a lo que cabría esperar en razón de la cantidad de recursos que destinan a la educación.

Más que la situación individual de los estudiantes, el nivel socioeconómico de la escuela es la variable que muestra mayor relación con el logro en las pruebas Terce, lo que también puede verse como un indicador del grado de concentración de niños y niñas de condiciones similares en una misma escuela. No obstante, también hay un vínculo claro y sistemático en todas las asignaturas y en todos los países: a mayor nivel socioeconómico de los estudiantes y sus familias, mejor es

el rendimiento académico (Flotts et al., 2015).

En la región centroamericana llama la atención que, mientras en Costa Rica ambos índices, el nivel socioeconómico individual y el de la escuela, tienen efectos parecidos, en los demás países tiene un impacto mucho mayor la situación del centro educativo, lo que muestra la influencia que puede tener la segregación socioeconómica de las escuelas.

Muchas veces se pasa por alto la relevancia que tiene para los niños la valoración de sus padres y madres. El estudio de Terce muestra que a mayores expectativas paternas, mejor rendimiento estudiantil. Sin embargo, la magnitud de esa relación tiende a disminuir al considerar el nivel socioeconómico, lo que sugiere que los padres más adinerados son, a la vez, los que tienen mayores expectativas sobre la educación de sus hijos y viceversa. Ello evidencia un factor que opera en contra de los estudiantes de familias más pobres, de menor nivel educativo o más vulnerables. En Centroamérica esta asociación se presenta en todos los países, aunque es más fuerte en Costa Rica y Panamá, que en Guatemala, Honduras y Nicaragua, donde también es positiva.

Repitencia y ausentismo se asocian a bajo desempeño en las pruebas

Después del nivel socioeconómico, la repitencia es la segunda variable que se relaciona de manera más robusta con los logros de aprendizaje. En Centroamérica, Costa Rica muestra la mayor asociación negativa entre repitencia y desempeño

escolar; le sigue Panamá, y en los demás países, aunque existe la relación negativa entre los dos indicadores, no es tan importante.

El ausentismo es otro factor negativo. Sin considerar el impacto de las diferencias socioeconómicas, el estudio muestra que los estudiantes que faltan a dos o más clases al mes alcanzan, en promedio, entre 10 y 33 puntos menos que los que no han faltado o lo han hecho solo una vez al mes (Flotts et al., 2015).

Los resultados de las pruebas Terce también tienden a confirmar la importancia de la educación preescolar en el logro en primaria, pues los niños y niñas que asistieron a ese nivel se desempeñaron mejor en todas las áreas y grados evaluados.

Por otra parte, se encontró una relación sistemáticamente negativa entre el desempeño académico y el uso recreativo de computadoras, al menos en los estudiantes de sexto grado. Algo distinto ocurre con la utilización de estos equipos en la escuela, que en Centroamérica muestra dos patrones: la sola presencia de computadoras en la institución parece generar resultados negativos en el aprendizaje, pero su empleo en el contexto de programas pedagógicos y con fines explícitamente educativos tiene un impacto positivo. Esto se observa con claridad en Costa Rica y Honduras. Por el contrario, en Guatemala, Nicaragua y Panamá el uso frecuente del computador en la escuela parece tener un efecto negativo en los aprendizajes, tal como sucede con su uso recreativo.

Los docentes son clave para asegurar la calidad educativa

Probablemente ningún otro factor es tan determinante de la calidad de la educación, como la calidad de los docentes. Esta depende de muchos factores, que van desde la formación profesional hasta la vocación, que en muchos casos son difíciles de evaluar o cuantificar. El estudio Terce hace un esfuerzo notable por analizar el nivel educativo de los docentes, según hayan completado solo la secundaria, algún nivel de postsecundaria, o cuenten con formación universitaria o un posgrado (Flotts et al., 2015).

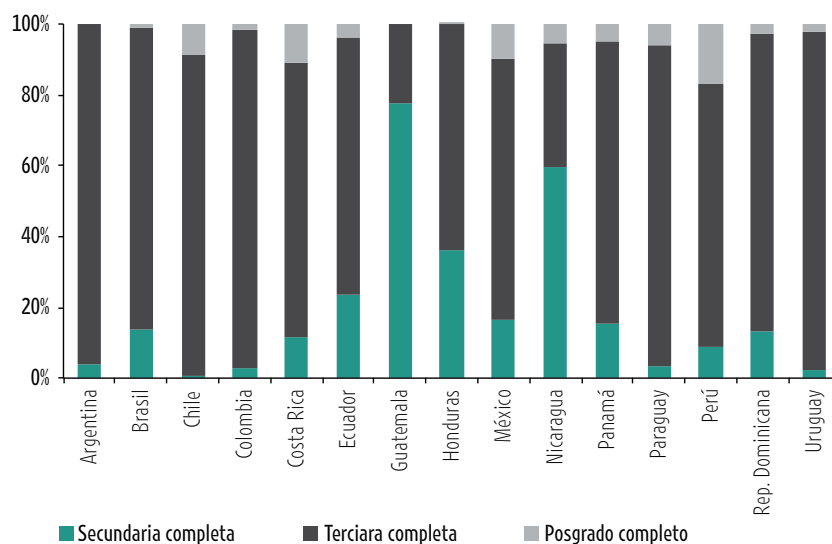
Chile tiene la mayor proporción de docentes certificados en formación pedagógica, seguido por Costa Rica, Paraguay y Argentina. En estos países la proporción de educadores con título profesional supera el 95%, en tanto que en Guatemala, Nicaragua y Honduras un alto porcentaje de los maestros de primaria no tiene más que estudios secundarios. En Guatemala están en esa condición casi el 70% de los docentes de tercer grado y poco más del 60% de los que imparten sexto grado, y en Nicaragua tienen ese nivel poco más del 50% de los educadores en los dos grados; en Honduras la proporción disminuye a cerca de 30% en ambos casos. En cambio, en Costa Rica y Panamá alrededor del 80% de los docentes de primaria ha completado su formación terciaria, aunque muy pocos parecen tener estudios de posgrado (gráfico 8.15).

Adicionalmente, es necesario examinar los requisitos de ingreso a las carreras o cursos de Educación y Pedagogía, los planes de estudio de las instituciones que los imparten y la calidad de los formadores de docentes. En Centroamérica el nivel mínimo requerido para impartir lecciones varía de un país a otro. Mientras Guatemala, Honduras y Nicaragua admiten docentes entrenados en escuelas normales, en Costa Rica y El Salvador deben tener educación terciaria y, como mínimo, un grado de profesorado. Sin embargo, en Costa Rica existe la modalidad de nombramiento en condición de aspirante, que se utiliza cuando hay necesidad de docentes en algún área académica o zona geográfica en la que no se cuenta con educadores graduados, por lo que la contratación se hace por inopia (León, 2015).

Una estrategia para mejorar la calidad en la formación inicial de las y los docentes es la acreditación de las carreras de Educación. Costa Rica y El Salvador cuentan con mecanismos y entidades que trabajan en esta línea, el primero mediante el Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (Sinaes) y el segundo a través de la Comisión Nacional de Acreditación de la Calidad de la Educación Superior. No obstante, en ambos casos la acreditación es voluntaria y cubre una pequeña cantidad

GRÁFICO 8.15
AMÉRICA LATINA

Docentes de tercer grado, según el nivel educativo que completaron. CIRCA 2013



Fuente: Flotts et al., 2015.

de carreras e instituciones (Guzmán, 2013).

Además de la formación inicial, es vital la actitud de los docentes en relación con su trabajo. Si bien este aspecto es difícil de evaluar, el estudio del Tercer contiene una variable que podría tomarse como un *proxy*: la puntualidad de los educadores en su asistencia a clases. Según los resultados de ese análisis, hay un claro y fuerte vínculo entre la puntualidad de los docentes y el rendimiento de los estudiantes. Si bien en el estudio esa relación se interpreta como una muestra de la importancia del buen uso del tiempo, parece más probable que la asociación entre ambos indicadores evidencie el compromiso de los docentes con su trabajo.

A este respecto hay notables diferencias entre países. En tercer grado Chile, Guatemala y Honduras registran una puntualidad similar al promedio latinoamericano, Nicaragua y Panamá están por debajo de ese nivel y solo los docentes de Costa Rica lo superan. En sexto grado, nuevamente la puntualidad en Guatemala es cercana al promedio latinoamericano, en Honduras, Nicaragua y Panamá es inferior y en Costa Rica está por encima de la media regional.

De acuerdo con Guzmán (2013), para elevar la calidad de los docentes en Centroamérica es conveniente impulsar acciones como: establecer expectativas claras de desempeño, fomentar el desarrollo profesional permanente, propiciar ambientes favorables para la enseñanza, asignar salarios e incentivos apropiados para atraer a los mejores candidatos e implementar prácticas de evaluación para la mejora continua. Un estudio reciente señala las debilidades que presentan en estas áreas los sistemas educativos de El Salvador, Guatemala, Honduras y República Dominicana, y recomienda diversas medidas, entre ellas definir estándares de formación inicial y requisitos para la contratación de docentes, incrementar el tiempo efectivo de clase, brindar oportunidades para el desarrollo profesional y crear mecanismos rigurosos de incentivos vinculados a la evaluación del desempeño (Sucre y Fiszbein, 2015).

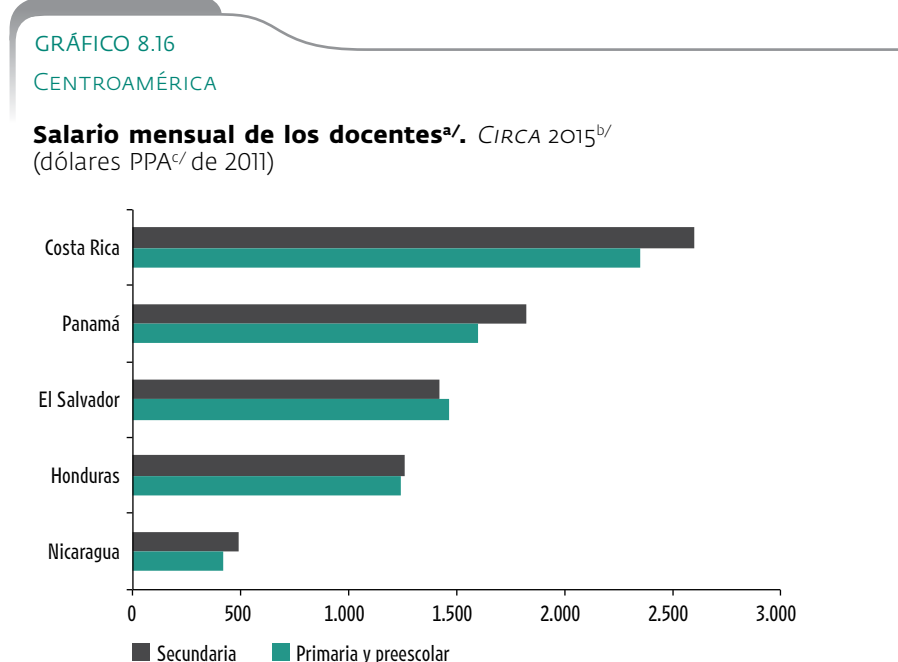
Si bien no existe una relación automática o mecánica entre la formación y el compromiso docentes y la remuneración, a mediano y largo plazos el incentivo de un salario adecuado puede atraer mejores candidatos a la docencia. De acuerdo

con Bruns y Luque (2014), en 2010 en América Latina y el Caribe los salarios mensuales⁶ de los educadores fueron entre un 10% y un 50% más bajos que los de otros profesionales equivalentes, aunque con grandes diferencias entre países: en México, Honduras y El Salvador los profesores ganan entre un 20% y un 30% más que los trabajadores equivalentes; en Chile, Costa Rica y Uruguay son similares, mientras que en Perú, Panamá, Brasil y Nicaragua son entre un 10% y un 25% inferiores. En el contexto centroamericano, a partir de las encuestas de hogares fue posible identificar tanto los niveles promedio de remuneración de los docentes como las brechas existentes entre los países. El nivel salarial más alto de los educadores de la región (ajustado por poder de compra) es el de Costa Rica, seguido por el de Panamá, y el más bajo es el de Nicaragua. En términos relativos, los profesores costarricenses reciben un salario promedio que es poco menos del doble del de Panamá, unas tres veces más alto que el de El Salvador y Honduras y cerca de nueve veces mayor que el de Nicaragua (gráfico 8.16).

Un dato aún más revelador es la posición que ocupan los docentes en la estructura de la población según sus ingresos. Pese a las diferencias, en todos los países estos profesionales se ubican en los niveles más altos de la distribución del ingreso. En El Salvador, el 94% está en los dos deciles de mayor ingreso, lo mismo que el 73% en Costa Rica y Honduras y el 56% en Panamá. Solo en Nicaragua están en el segundo quintil, lo que evidencia una posición social y económica más baja que en el resto de la región.

Respuestas públicas frente al dilema educativo

Si bien todas las naciones centroamericanas han priorizado el tema educativo en sus agendas de desarrollo, la posibilidad de trascender el discurso y conseguir avances sustantivos en la cobertura, calidad y pertinencia de la educación se ve limitada por las debilidades de los textos en los que se plasman las políticas públicas. La mayoría de los instrumentos aprobados en el período 2000-2014 no contiene metas que permitan medir el logro de los objetivos propuestos, no



a/ El salario mensual bruto corresponde a cuarenta horas laborales semanales (ocho horas diarias máximas de acuerdo con los Códigos de Trabajo, en jornada de lunes a viernes). En Nicaragua se consideró el salario neto.

b/ En El Salvador y Nicaragua el dato corresponde al 2012, en Honduras al 2013 y en Costa Rica al 2014.

c/ La paridad del poder adquisitivo (PPA) es una conversión a dólares internacionales, lo que permite mejorar la comparación entre países.

Fuente: Elaboración propia con datos de los institutos de Estadística de los países.

identifica responsables, plazos y recursos para la ejecución de las acciones, ni define mecanismos de seguimiento y evaluación. Ello impide que esos planes, estrategias y políticas se conviertan en un marco de referencia para orientar de manera efectiva la acción pública en esta materia.

Una de las áreas en que es evidente la insuficiencia de la acción pública es el financiamiento. Pese a que todos los países han aumentado la inversión en sus sistemas educativos, aun en contextos fiscales restrictivos, el esfuerzo realizado no ha permitido superar el rezago histórico y dotar a los ministerios de Educación de los presupuestos necesarios para responder a la creciente demanda de servicios de calidad.

La educación en los Planes Nacionales de Desarrollo

Los Planes Nacionales de Desarrollo son la principal herramienta de planificación para los gobiernos, pues en ellos se establecen sus prioridades de política pública. Con el propósito de conocer el

grado de importancia y el enfoque que se ha dado a la educación, se revisaron los textos de los instrumentos de este tipo promulgados durante el período 2010-2015.

Lo primero que se constató es que, en todos los casos, la educación fue contemplada como una política sectorial importante. El horizonte temporal de esta política es, sin embargo, muy variado. En algunos países coincide con los períodos presidenciales –Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Panamá– y en otros tiene un alcance de largo plazo: Belice (2010-2030), Guatemala (2032) y Honduras (Visión de País 2010-2032 y Plan de Nación 2010-2022).

De acuerdo con la cantidad de objetivos relacionados directamente con la educación es posible organizar los países en dos grupos: por un lado Belice, Honduras, Guatemala y Nicaragua, que definieron en promedio cinco objetivos, y por otro lado Costa Rica, El Salvador y Panamá, cuyos planes tienen en promedio catorce objetivos asociados a este tema (González, 2015).

Para conocer las prioridades establecidas en los planes, se revisaron los objetivos y se identificaron doce áreas o ejes temáticos⁷. A nivel regional, el 31% de los objetivos tiene que ver con cobertura, seguida en orden de importancia por la calidad (14%) y la gestión educativa (11%). Estas tres áreas abarcan más de la mitad del total de 64 objetivos encontrados. Con excepción de Costa Rica y El Salvador, cuyos planes incluyen una mayor diversidad de temas, el resto de los países se enfoca casi de manera exclusiva en estos tres ejes (cuadro 8.23).

Dada la importancia de la tecnología en los procesos de aprendizaje y los altos

niveles de violencia que vive el Istmo, llama la atención que solo Costa Rica y El Salvador contemplan en sus Planes de Desarrollo el acceso a tecnologías de información y comunicación (TIC) y la prevención de la violencia. En esta misma línea, solo Guatemala y Costa Rica incluyen objetivos específicos en materia de educación indígena y solo en El Salvador se menciona explícitamente la formación docente.

Los Planes Nacionales de Desarrollo resultan de utilidad cuando, además de fijar objetivos para la acción pública, establecen metas verificables y plazos para su cumplimiento, identifican responsables

de la ejecución de las acciones, prevén la necesaria dotación de recursos y definen mecanismos de seguimiento y evaluación que permiten medir los avances y, eventualmente, aplicar medidas correctivas en forma oportuna. Sin embargo, en los documentos analizados solo un 42% de los objetivos está asociado a metas cuantificables, sobre todo en Costa Rica, Honduras y, en menor medida, en Nicaragua. Además, solo en Costa Rica y Nicaragua los planes tienen responsables directos de su implementación y Costa Rica es el único país donde se asignan recursos financieros. Asimismo, solo en Costa Rica, El Salvador y

CUADRO 8.23

CENTROAMÉRICA

El tema de la educación en los Planes Nacionales de Desarrollo. 2010-2015

País	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Plan	National Development Framework for Belice 2010-2030	Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018	Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019	Plan Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032	Visión de País 2010-2032 y Plan de Nación 2010-2022	Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012-2016	Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019
Objetivos relacionados con la educación	5	11	20	3	7	6	12
Objetivos según tema^{a/}							
Cobertura	2	2	5	2	5	2	2
Calidad		1	2	1	1	2	2
Gestión educativa ^{b/}	1	1			1	2	2
Infraestructura y equipamiento		1	1				2
Formación docente			5				
Reforma de planes de estudio	1	1	1				
Servicios de apoyo ^{c/}	1	1	1				
Acceso a TIC		2	2				
Prevención de la violencia		1	3				
Atención a grupos vulnerables			1				1
Educación indígena		1		1			
Otros	1		1				3
Características del plan							
Define metas cuantificables ^{d/}	No	Sí	90% No	No	Sí	33% No	84% No
Define responsables ^{e/}	No	Sí	No	No	No	Sí	No
Identifica recursos ^{f/}	No	Sí	No	No	No	No	No
Define mecanismos de seguimiento y evaluación	No	Sí ^{g/}	Sí ^{g/}	Sí ^{g/}	No	No	No

a/ En algunos casos la cantidad total de objetivos no coincide con la sumatoria por tema, debido a que hay objetivos que abarcan varios temas.

b/ Incluye el fortalecimiento del sistema educativo, evaluación, generación de información e investigación para la toma de decisiones, entre otros.

c/ Comedores y otros servicios para los estudiantes.

d/ El objetivo está asociado a resultados medibles y plazos para su cumplimiento.

e/ Identifica explícitamente las instituciones o instancias responsables de ejecutar las acciones previstas o el cumplimiento del objetivo.

f/ Define la fuente y el monto del financiamiento requerido para la ejecución.

g/ En términos generales para todo el plan.

Fuente: González, 2015, con base en los Planes de Desarrollo de los países.

Guatemala los planes contienen mecanismos de seguimiento y evaluación (cuadro 8.23; González, 2015).

Estos hallazgos muestran la necesidad de fortalecer y mejorar la formulación de los Planes Nacionales de Desarrollo en la región. Las debilidades identificadas inciden en su ejecución, lo que puede reducir el impacto deseado.

Abundan políticas públicas educativas sin metas verificables

En los últimos quince años, todos los gobiernos de la región formularon planes estratégicos sectoriales, complementarios a los Planes Nacionales de Desarrollo, cuyo alcance es más amplio. Los planes sectoriales definen con más precisión las acciones que impulsarán las autoridades respectivas, en este caso las del sector educativo. Su análisis es de gran importancia para entender las respuestas públicas concretas a los desafíos presentados en las secciones anteriores de este capítulo.

Los planes sectoriales suelen contener, en algunos países más que en otros, acciones específicas en las siguientes áreas: ampliación del acceso a la educación, en particular para los grupos pobres y excluidos; reforma curricular; desarrollo de sistemas de evaluación como medio para modernizar el sistema y mejorar la calidad y pertinencia de la educación; dignificación y fortalecimiento de la carrera docente; retención y promoción para aumentar la eficiencia del sistema; nuevas formas de gestión escolar, incluyendo la descentralización y la participación de familias y comunidades; aumento y optimización de la inversión pública en el sector, y extensión de la cobertura a adultos, jóvenes y adolescentes que se encuentran fuera del sistema, a través de programas de alfabetización y modalidades flexibles de educación media, secundaria y técnica (Ciases, 2014).

A nivel regional, el Consejo de Ministros de Educación de los países miembros del SICA aprobó en 2011 la Política Educativa Centroamericana 2013-2021, la cual fue elaborada con el fin de hacer converger los compromisos internacionales de la OEA, la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), distintas entidades de la ONU y el Decálogo

RECUADRO 8.3

Política Educativa Centroamericana 2013-2021

Principios

- La educación es un derecho humano universal y el Estado es su garante.
- La calidad de la educación es requisito para el cumplimiento de ese derecho.
- La equidad educativa implica que las circunstancias sociales e individuales no deben ser un obstáculo para que las personas desarrollen su potencial.
- El docente es central en los procesos educativos escolares y en el logro de una educación de calidad.

Objetivo general

Dotar a la región centroamericana de un marco orientador en materia de educación, que apoye el esfuerzo de la lucha contra la pobreza, facilitando el vínculo entre las decisiones de política educativa y sus correspondientes mecanismos e instrumentos de aplicación, entrelazando la gestión educativa con la gestión económica, la cohesión social y la conciencia ambiental, desde un enfoque integral de respeto a los derechos humanos, la multiculturalidad y la equidad de género.

Objetivos específicos

- Todos los niños y niñas centroamericanos completarán un ciclo completo de educación gratuita de nueve años, con

logros de aprendizaje de calidad, como resultado de un proceso educativo continuo.

- La educación posbásica de dos años será una ampliación estratégica para ofrecer a los y las adolescentes centroamericanos tanto la profundización de su formación académica, como conocimientos y habilidades relacionados con el empleo y la supervivencia digna de la persona y la familia.
- Los sistemas educativos centroamericanos reducirán y buscarán eliminar las diferencias entre los y las estudiantes por razones de género, procedencia social, edad, nivel de ingreso, necesidades especiales, religión o grupo étnico.
- Los gobiernos centroamericanos favorecerán una mejora significativa en los procesos de reclutamiento, formación, actualización y acreditación de los docentes, en todos los niveles educativos.
- Los sistemas educativos en todos sus niveles adoptarán un concepto ampliado de calidad en respuesta a necesidades sociales emergentes en la región.

Fuente: Elaboración propia con base en CECSICA, 2011.

Educativo 2021 de Centroamérica. En contraste con las políticas nacionales, el ámbito de acción de este instrumento tiende a enfocarse en pocos temas: tres de sus cinco objetivos específicos buscan mejorar la cobertura y reducir las brechas, y los dos restantes se relacionan con la calidad y los docentes (recuadro 8.3). No obstante, la Política plantea catorce acciones estratégicas en las que se incluyen otros aspectos, como mejora de la infraestructura, reducción del analfabetismo, modificación de los programas nacionales de estudio, formación y actualización de los docentes

y respeto del derecho a la educación de la población migrante centroamericana, entre otros. No se encontró información sobre los mecanismos previstos para el seguimiento y evaluación de estas acciones.

De acuerdo con un análisis elaborado para este Informe (Ciases, 2014), los planes sectoriales formulados en Centroamérica durante el presente siglo se han concentrado en ampliar la cobertura, y en menor medida, en mejorar la calidad de la educación. Con ese propósito se han realizado esfuerzos para fortalecer la inversión en infraestructura y el financiamiento de programas de

asistencia social como la alimentación (merienda escolar), la dotación de uniformes y las becas escolares. Costa Rica también incluyó en sus políticas de acceso el servicio de transporte gratuito para los estudiantes. Varios de estos beneficios se han dado en el marco de programas de transferencias condicionadas, una modalidad de política focalizada que también suele contemplar la entrega de dinero en efectivo a familias pobres, a cambio de que sus hijos e hijas se inscriban y permanezcan en la escuela o el colegio (cuadro 8.24).

Solo Panamá y Costa Rica se plantearon la meta de universalizar la educación media. En el resto del Istmo los esfuerzos se concentraron en la universalización de la primaria y la ampliación de la cobertura en secundaria. Además, con el fin de avanzar en la alfabetización de jóvenes y adultos y la inclusión de la población excluida, todos los países formularon programas de educación no formal y ofertas flexibles y a distancia, tales como la primaria y secundaria aceleradas, la telesecundaria y la educación radial. Estas iniciativas han tenido impactos notables en el área rural y entre los grupos más pobres (Ciases, 2014).

MÁS INFORMACIÓN
SOBRE

**POLÍTICAS PÚBLICAS
EDUCATIVAS**

VÉASE

Ciases, 2014,
en www.estadonacion.or.cr

En el ámbito de la calidad, las políticas se han orientado hacia la modernización y mejoramiento de los métodos pedagógicos y la reforma curricular. A la vez, esta última ha llevado a plantear cambios en la formación docente y la evaluación de los aprendizajes. Entre las medidas adoptadas, todos los países buscan incluir las TIC en los procesos de enseñanza y de gestión escolar, y en Guatemala, El Salvador y Honduras se ha propuesto elevar la calidad de la formación inicial de los educadores a

CUADRO 8.24

CENTROAMÉRICA

Programas de transferencias condicionadas relacionados con la educación

País	Programa
Costa Rica	Avancemos
El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales (antes llamada Red Solidaria)
Guatemala	Mi Familia Progresá
Honduras	Programa de Asignación Familiar (PRAF) y posteriormente Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición
Nicaragua	Red de Protección Social (RPS) y Sistema de Atención a Crisis (SAC)
Panamá	Red de Oportunidades/Bono Familiar para Alimentos

Fuente: Ciases, 2014.

nivel universitario y dignificar la carrera docente mejorando la estructura salarial y las condiciones de trabajo.

En Costa Rica, El Salvador y Honduras se definieron estrategias para mejorar la enseñanza del Español y la Matemática, y en Honduras y Panamá se decidió ampliar el tiempo escolar, tanto en horas como en días de clase. En materia de evaluación educativa otro componente clave de las políticas es la introducción o ampliación de las pruebas nacionales de desempeño, en el marco de procesos de acreditación y certificación de los aprendizajes en los ámbitos nacional e internacional (Ciases, 2014).

El estudio del Ciases (2014) también identificó 324 metas en las políticas, planes y estrategias educativas promulgadas por los últimos tres o cuatro gobiernos de cada país. Coherente con el análisis de los Planes Nacionales de Desarrollo presentado en el apartado anterior, tan solo el 52% (168) de las metas puede considerarse medible, por cuanto se asocia a indicadores susceptibles de evaluación, un 40% (130) son imprecisas y un 8% (26) no tiene relación con ningún objetivo. Además, la gran mayoría de los instrumentos se elaboró con el apoyo técnico y financiero de organismos internacionales y agencias de cooperación, especialmente el Banco Mundial y la Unesco, los que en algunos casos también apoyaron su implementación.

En educación, como en otras áreas

relacionadas con el desarrollo humano, el progreso requiere la acumulación de esfuerzos sostenidos en el mediano y largo plazos. Por ello, cuando se promulgan nuevas políticas es importante garantizar continuidad en ámbitos como el mejoramiento de la calidad y la asignación de financiamiento público, en los que difícilmente los logros se materializan en el corto plazo. Esa continuidad, sin embargo, no es fácil de lograr.

Entre las propuestas en las que se constató continuidad está la denominada *El centro educativo de calidad como eje de la educación costarricense*, que estableció los lineamientos para el período 2010-2014, dentro del marco de la “Política educativa hacia el siglo XXI”, estrategia basada a su vez en las políticas educativas del período 2002-2012. El Plan de Educación Guatemala 2004-2007 fue concebido en el marco del Plan Nacional de Educación a Largo Plazo 2004-2023, y en Panamá el Plan Estratégico del Ministerio de Educación 2009-2014 en lo fundamental mantuvo las líneas de la política anterior, centradas en la búsqueda de la calidad educativa y la inclusión social (Ciases, 2014).

En Honduras, el Plan de Educación 2010-2014 recogió objetivos, metas y compromisos asumidos por el país en distintos momentos. A nivel nacional incorporó textos de años anteriores, como la “Propuesta de la sociedad hondureña para la transformación de la educación

nacional”, el Plan de Educación para Todos (EPT), la Visión de País 2038 y el Plan de Nación 2022, y a nivel internacional incluyó elementos de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, los Objetivos del Milenio y las Metas 2021, entre otros. Estos últimos compromisos también fueron retomados por Nicaragua en el Plan Nacional de Educación 2001-2015, que se basó en las políticas desarrolladas en los años noventa, sobre todo en lo concerniente a la ampliación del acceso y la política de autonomía escolar. Sin embargo, en 2007 se promulgaron las llamadas “Cinco Políticas Educativas 2007-2011”, que marcaron una ruptura con las propuestas anteriores (Ciases, 2014).

En El Salvador, el Plan de Educación 2021 dio continuidad al Plan Decenal de Educación 1995-2005. No obstante, el Plan Social Educativo Vamos a la Escuela 2009-2014, promulgado por el FMLN, planteó que:

...la Reforma Educativa y el Plan 2021 han abundado en la exposición, difusión, discusión y consulta de sus aspectos puramente formales, y de temas operativos y administrativos, que son importantes pero que no son definitivamente lo esencial (...) no se planteó un proyecto de Nación claro y definido, no se explicó la filosofía del proceso educativo, ni el tipo de ser humano que se perseguía formar (...) La frágil y casi nula participación de la población y del magisterio en la toma de decisiones han provocado que las reformas no hayan generado consenso y compromiso en la sociedad salvadoreña. (Mined, 2009).

Este plan no busca dar continuidad a las políticas anteriores y se propone como un “cambio de paradigma educativo”, pero en algunas líneas estratégicas adopta objetivos semejantes a los de iniciativas previas, por ejemplo en materia de fortalecimiento institucional, alfabetización y modalidades flexibles y/o alternativas para ampliar el acceso a la educación. Sin embargo, a diferencia de los planes anteriores, enfatiza más en los docentes: dignificación de la profesión, mayor formación y capacitación. También prioriza la equidad y la inclusión (Ciases, 2014).

El proceso de formulación de las políticas educativas

Tal como señala el estudio del Ciases (2014), aunque en casi todos los países del Istmo las políticas educativas analizadas fueron resultado de procesos de consulta social, no se conoce la incidencia de los actores participantes en la definición de prioridades y la implementación de las propuestas. Además, esos procesos no impidieron que posteriormente las políticas fueran descontinuadas o que nuevos gobiernos cambiaran las prioridades.

Algunos de los casos en que se constató la aplicación de mecanismos de consulta en la formulación de las políticas son: en Belice con la Education Sector Strategy 2011-2016, en Guatemala con el Plan Nacional de Educación a Largo Plazo 2004-2023, en Nicaragua con el Plan Nacional de Educación 2001-2015 y en Panamá con la Estrategia Decenal de Modernización de la Educación Panameña 1997-2006. En estos países se prepararon diagnósticos y se llevaron a cabo talleres y reuniones a nivel nacional y subnacional, se consultó a expertos y se hicieron visitas de campo, con el propósito de obtener insumos sobre la realidad del sistema educativo y definir los objetivos y acciones para enfrentar los problemas identificados. No obstante, en Nicaragua, en 2011 el gobierno del FSLN promulgó el Plan Estratégico de Educación 2011-2015, el cual fue elaborado de manera inconsulta (Ciases, 2014).

Con el fin de conocer mejor las dinámicas asociadas a la formulación, aprobación, implementación y evaluación de las políticas públicas educativas, se realizaron estudios exploratorios en seis de los siete países de la región (exceptuando a Belice), con base en el marco conceptual y metodológico del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el informe *La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina* (Tommasi et al., 2006; Navarro, 2005). El análisis enfatizó en tres ámbitos: la asignación y manejo del presupuesto público asignado a la educación, la modificación de los programas de estudios y la selección y nombramiento de docentes. Además de conocer el procedimiento formal de elaboración de las políticas, se buscó identificar los actores, institucio-

nales y no institucionales involucrados y el rol que juegan en ese proceso. Para ello se recurrió a una amplia revisión de leyes, documentos oficiales e investigaciones, así como a la realización de entrevistas en profundidad con informantes clave (ex ministros, funcionarios de los ministerios de Educación, expertos y docentes). Este Informe agregó, por su importancia, un cuarto ámbito de análisis: la conformación de los consejos superiores de educación, encargados de aprobar las políticas que impulsan los ministerios.

Los órganos superiores de formulación de políticas son multisectoriales

En todos los Estados centroamericanos existen consejos de educación que, conjuntamente con los ministerios, son las instancias responsables de formular, aprobar e implementar las políticas educativas. Además de haber recibido el mandato legal de realizar esas funciones, los consejos son espacios multisectoriales en los que participan diversos sectores sociales vinculados al tema (cuadro 8.25). Si bien ello contribuye a que las políticas y estrategias reflejen distintas visiones y prioridades, en algunos casos también propicia dinámicas que privilegian intereses particulares, tal como evidencian los procesos de modificación de los programas de estudios en algunos países, como se verá más adelante.

En el caso de Guatemala es importante destacar que en 2014 la Corte de lo Constitucional, a raíz de una demanda interpuesta por la Procuraduría de la República, declaró inconstitucionales las atribuciones del Consejo Nacional de Educación para formular políticas en la materia, dejándolo únicamente como órgano consultivo del Ministerio. En vista de ello, ha cobrado mayor relevancia la llamada Gran Campaña Nacional por la Educación (GCNPE), una instancia creada en 1999 con el objetivo de influir en las políticas educativas y que está integrada por cerca de setenta instituciones y organismos nacionales e internacionales, entre ellos universidades, iglesias, fundaciones, medios de comunicación, centros educativos y de investigación, así como organizaciones indígenas, empresariales y de derechos humanos (Incede, 2015).

Procesos de formulación presupuestaria poco participativos

Al cierre de edición de este Informe, solo en tres países de la región (Costa Rica, Guatemala y Panamá) existían disposiciones legales acerca de la magnitud del financiamiento público de la educación, ya sea por mandato constitucional o en leyes específicas. El acontecimiento

más reciente en este tema ocurrió en 2015, cuando la Asamblea Legislativa de El Salvador conoció una iniciativa de ley que busca destinar el 6% del PIB a la educación (cuadro 8.26).

Con algunas diferencias entre países, el proceso de formulación y aprobación del presupuesto para la educación inicia con la definición de lineamientos generales y

la elaboración de un anteproyecto, fase en la que participan las direcciones de Planificación, los equipos técnicos de los despachos ministeriales y otras dependencias de los ministerios, incluso a nivel subnacional. Luego se involucran otros actores de los ministerios de Hacienda o de Economía y Finanzas, quienes además de revisar los anteproyectos deben

CUADRO 8.25

CENTROAMÉRICA

Sectores representados en los Consejos Nacionales de Educación

País	Institución	Sectores representados
Costa Rica	Consejo Superior de Educación	Magisterio, sindicatos, profesionales, universidades, ambientalistas, dos ex ministros de Educación
El Salvador	Consejo Nacional de Educación	Sector académico, centros de pensamiento e investigación, ONG relacionadas con educación, organizaciones gremiales y sindicales y estudiantiles, municipalidades, sector empresarial, partidos políticos, iglesias, medios de comunicación social y organismos internacionales y cooperantes
Guatemala	Consejo Nacional de Educación	Universidad de San Carlos, universidades privadas, asociaciones de pueblos indígenas, de mujeres, de personas con discapacidad, de colegios privados y de organizaciones religiosas, representantes del magisterio y del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (Cacif)
Honduras	Consejo Nacional de Educación	Presidente de la República (quien lo preside), secretarios de Educación, Planificación y Cooperación Externa, Finanzas y Desarrollo Social, representantes de las universidades estatales y privadas, del Foro Nacional de Convergencia (Fonac) y de la Comisión Nacional de Competitividad
Nicaragua	Consejo Nacional de Educación	Profesionales
Panamá	Consejo Nacional de Educación	Representantes de los sectores académico, docente, científico, tecnológico y empresarial, designados por el Presidente de la República

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de instituciones públicas del Proyecto Estado de la Región y los sitios web de los ministerios de Educación.

CUADRO 8.26

CENTROAMÉRICA

Normativa y disposiciones relacionadas con el financiamiento de la educación

País	Disposición	Norma
Costa Rica	Asignar a la educación el 8% del PIB	Constitución Política, artículo 78, modificado mediante la Ley 8954, de 2011
Guatemala	Asignar a la educación recursos financieros no menores al 35% de los ingresos ordinarios del presupuesto nacional	Ley de Educación Nacional, artículo 89
Panamá	El presupuesto del Ministerio de Educación no será inferior al presupuesto del año anterior y el gasto público en el sector educativo no será inferior al 6% del PIB del año anterior	Ley Orgánica de Educación, n° 47, artículo 266

Fuente: Elaboración propia con base en Incide, 2015 y Muñoz, 2015.

confeccionar el presupuesto consolidado, para que el Consejo Económico o su equivalente en el Poder Ejecutivo lo revise y, finalmente, el Presidente lo envía al Congreso Nacional o Asamblea Legislativa para su discusión y aprobación.

Usualmente el Poder Legislativo aprueba el presupuesto enviado por el Ejecutivo. Sin embargo, ello no siempre es así, tal como lo evidencian algunas situaciones identificadas en el proceso de investigación sobre este tema. Por ejemplo, en 2014 el Congreso de Guatemala rechazó la propuesta y asignó a la educación el monto aprobado para el año 2013, lo cual generó conflicto y protestas de docentes. En El Salvador, además de la discusión legislativa, las prioridades de inversión motivan intensas negociaciones a lo interno del Gobierno (cuadro 8.27).

En general, no existen o son escasos los espacios formales de participación o consulta ciudadana en la formulación y aprobación de los presupuestos, y hay poco acceso a información sobre su contenido y ejecución. Por ello destaca la injerencia que tuvo la Asociación Nacional de

Educadores de Nicaragua (Anden) en el proceso de aprobación del presupuesto de 2006 (Incide, 2015).

MÁS INFORMACIÓN
SOBRE



PROCESOS DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS EDUCATIVAS

VÉASE

Incide, 2015 y Muñoz, 2015,
en www.estadonacion.or.cr

Complejos y poco transparentes procesos de contratación docente

La contratación de docentes suele iniciar con la determinación del número de plazas requeridas según los censos o registros de población estudiantil de los ministerios de Educación. Luego se remite la solicitud al Ministerio de Hacienda, o de Economía y Finanzas, y al Servicio Civil o la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Educación, para su aprobación. Una vez que ello sucede, se hace una convocatoria pública. No obstante, el proceso de

reclutamiento, selección y nombramiento suele ser mucho más complejo.

El caso de Guatemala refleja bien esa complejidad. El reclutamiento y selección para la contratación de docentes en plazas permanentes se realiza mediante las instancias llamadas Jurados de Oposición, que operan en tres niveles. El primero es municipal y en él participan representantes del Ministerio de Educación, el Magisterio, los padres de familia, la municipalidad y organizaciones no gubernamentales relacionadas con la educación; es el encargado de recibir y examinar los expedientes de los interesados, asignarles una calificación, elaborar el acta que declara los ganadores de las plazas, notificar la decisión a los interesados y trasladar los expedientes a la siguiente instancia: el Jurado Auxiliar Departamental. Este último está compuesto por delegados del Ministerio de Educación, el Magisterio y los padres de familia; debe registrar los expedientes de los candidatos ganadores en el sistema informático y trasladar los expedientes a la Unidad de Recursos Humanos del Ministerio. Finalmente, el Jurado Nacional de Oposición, conformado por

CUADRO 8.27

CENTROAMÉRICA

Hechos relevantes y actores involucrados con la aprobación del presupuesto para la educación

País	Hecho	Actores involucrados
El Salvador	Debido a las severas restricciones presupuestarias, en el período 2009-2014 el proceso formal de formulación y aprobación del presupuesto se produjeron complejas negociaciones a lo interno del Gobierno, entre la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP), que es la instancia coordinadora del Gabinete Económico y Social, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Educación para definir las prioridades de inversión.	STP, Gabinete Económico y Social, ministerios de Hacienda y de Educación
Guatemala	El Congreso rechazó el presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo para el año 2014 y autorizó el mismo monto que había aprobado para el 2013, que era menor. Ello motivó bloqueo de carreteras y otras protestas del Magisterio, que obligaron al Congreso a asignar recursos adicionales.	Congreso Nacional, Ministerio de Educación, Poder Ejecutivo, Magisterio
Nicaragua	En 2006 hubo protestas de docentes debido al incumplimiento de la Ley General de Educación, según la cual debía existir una negociación salarial antes de enviar el presupuesto al Parlamento (lo que no había sido cumplido). En 207 representantes sindicales del Magisterio y funcionarios de los ministerios de Educación y Hacienda firmaron un acuerdo en el que se asignaron recursos para mejorar los salarios.	Asociación Nacional de Educadores de Nicaragua (Anden), Presidencia de la República, ministerios de Educación y Hacienda

Fuente: Elaboración propia con base en Incide, 2015.

representantes del despacho ministerial, organizaciones magisteriales con personalidad jurídica y el Magisterio, resuelve las eventuales disputas y objeciones de los candidatos con respecto a las decisiones de los Jurados Municipales de Oposición. El trámite de un expediente impugnado queda automáticamente suspendido hasta que el Jurado Nacional de Oposición emita su resolución. Después de este proceso, la Dirección de Recursos Humanos pasa el nombramiento al despacho ministerial, donde se da la aprobación final y firma del Acuerdo Ministerial de Nombramiento (Incide, 2015).

Es importante señalar que este largo proceso no impidió el manejo político del nombramiento de docentes en 2004. Aunque los estudios realizados para este Informe dan cuenta de que ello ha sucedido también en otros países, el caso de Guatemala sobresale porque generó conflictos entre las personas que habían seguido los procedimientos formales y los cerca de 14.000 docentes nombrados de manera irregular, lo que obligó al Ministerio de Educación a iniciar de

nuevo el proceso de reclutamiento y selección (cuadro 8.28).

En los últimos años varios países han efectuado reformas para dar mayor publicidad y favorecer la transparencia y rendición de cuentas en torno a estos procesos, incluyendo la habilitación de plataformas digitales. En 2012 Panamá comenzó a implementar el “Proceso de Vacantes en Línea” (Provel) mediante el cual los docentes participan por vía electrónica en los concursos de nombramiento y traslado del Ministerio de Educación (Muñoz, 2015). En Honduras también se ha utilizado este recurso para publicar los resultados de las evaluaciones y las plazas vacantes (Incide, 2015).

Conflictivas reformas de los programas de estudio

Durante los últimos quince años en toda Centroamérica se han reformado los programas de estudio para actualizar los contenidos a las necesidades y nuevos contextos socioeconómicos, pero también como parte de un esfuerzo por renovar los métodos y enfoques de trabajo

en el aula. Aunque estos son procesos técnicos que en varios países han estado a cargo de grupos de expertos o centros universitarios, con el apoyo financiero de organismos internacionales, han sido acompañados de consultas a diversos sectores sociales, tanto en el seno de los Consejos Nacionales o Superiores de Educación como en otros espacios creados con el fin de asegurar la pertinencia y calidad de las propuestas.

En la mayoría de los países la aprobación de los nuevos programas compete a los Consejos o, en su defecto, al Ministerio de Educación, y en ocasiones su efectiva aplicación ha estado mediada por conflictos con los gremios de educadores o las iglesias, e incluso por procesos judiciales. Algunos casos en Costa Rica, Nicaragua y Panamá ilustran esas situaciones (cuadro 8.29).

Baja capacidad institucional para implementar las políticas educativas

Las capacidades institucionales son determinantes para el logro de los objetivos planteados en las políticas públicas.

CUADRO 8.28

CENTROAMÉRICA

Hechos relevantes y actores involucrados en la contratación de docentes

País	Hecho	Actores involucrados
El Salvador	Tras la eliminación del programa “Educo”, en 2010, y como parte del Programa de Dignificación del Magisterio Nacional y Desarrollo Profesional Docente, inició la incorporación paulatina de 8.472 maestros al régimen del Ministerio y aumentó la importancia de las Asociación Comunal para la Educación (ACE) en la toma de decisiones sobre contratación de docentes y administración financiera de los centros educativos que operaban en el marco de “Educo”.	Ministerio de Educación, docentes y ACE, que involucra a padres de familia y representantes de las comunidades
Guatemala	En 2004, al asumir el poder, la administración de Óscar Berger (2004-2008) honró la promesa del Gobierno anterior, de nombrar 14.000 maestros en plazas permanentes, lo cual se hizo sin seguir el proceso de selección establecido. Ello generó conflicto con las organizaciones gremiales y los docentes que habían concursado mediante el procedimiento formal.	Ministerio de Educación, docentes y gremios magisteriales
Honduras	La permanencia del Ministro de Educación en su cargo, después de que asumiera el gobierno de Juan Orlando Hernández en 2014, permitió dar continuidad a las reformas en los procesos de contratación de docentes. Esa decisión contó con el apoyo de los gremios, sectores empresariales y de sociedad civil.	Ministerio de Educación, Presidencia de la República, sindicatos de educadores, empresarios, sociedad civil
Nicaragua	En 2007 se trasladó la potestad de contratar docentes de los Consejos Escolares de cada centro educativo y se centralizó en el Ministerio de Educación.	Ministerio de Educación, Presidencia de la República, Consejos Escolares, Consejos Educativos Municipales

Fuente: Elaboración propia con base en Incide, 2015.

CUADRO 8.29

CENTROAMÉRICA

Hechos relevantes y actores involucrados con la aprobación de cambios en los programas de estudios

País	Hecho	Actores involucrados
Costa Rica	La Iglesia Católica y varias iglesias evangélicas se opusieron a la aplicación de los programas de la asignatura denominada "Educación para la afectividad y la sexualidad", lo que generó la presentación de un recurso de amparo ante la Sala Constitucional. En 2012 la Sala resolvió que los programas no contravenían la Constitución ni los tratados de derechos humanos de los que Costa Rica es signataria.	Iglesia Católica, varias iglesias evangélicas, Ministerio de Educación, Consejo Superior de Educación, Sala Constitucional, distintas instituciones públicas, así como organizaciones de sociedad civil que apoyaron la aplicación de los programas
	Las asociaciones de educadores ANDE y APSE se opusieron a la modificación de los programas de Matemática y solicitaron al Consejo Superior de Educación que fuera rechazada. La propuesta fue ajustada para incorporar observaciones y sugerencias de los gremios, expertos, facultades de Educación y docentes y se aprobó en 2012.	Consejo Superior de Educación, Ministerio de Educación, gremios de docentes, universidades, expertos
Nicaragua	En 2009 inició la aplicación de nuevos programas de estudio en la educación primaria y los tres primeros años de la secundaria, como resultado de un proceso en el que participaron diversos sectores sociales. No obstante, la implementación ha sido débil. Docentes y gremios han señalado la falta de capacitación, la necesidad de más apoyo pedagógico por parte del Ministerio de Educación y la ausencia de textos y guías para la planificación de las lecciones.	La formulación de los planes involucró al Ministerio de Educación, representantes del Magisterio, la iglesia y la sociedad civil, especialistas, directores de centros educativos y docentes
Panamá	En 2010 inició el plan piloto para la aplicación de los programas de estudio generados en el marco del Proyecto de Transformación Curricular. Los gremios interpusieron recursos judiciales contra el proyecto y amenazaron con ir a huelga si este no se derogaba. Las querellas fueron desestimadas.	Ministerio de Educación, gremios

Fuente: Elaboración propia con base en Incide, 2015 y Muñoz, 2015.

Ello implica no solo la disponibilidad de recursos financieros, sino también la cobertura y presencia territorial de los órganos estatales. En Centroamérica este es uno de los factores que limitan la posibilidad de obtener mayores avances en materia de desarrollo humano sostenible. Tal como se señaló en el *Cuarto Informe Estado de la Región* (PEN, 2011), la mayoría de los Estados de la región son pequeños y débiles, con un bajo poder infraestructural, es decir, con poca capacidad para tutelar eficazmente los derechos ciudadanos y brindar servicios básicos a la población.

De las 917 entidades que en 2014 conformaban los Estados en el Istmo (sin considerar Belice), las relacionadas con la educación (64) representaban el 7%, mientras que las del sector económico, por ejemplo, abarcaban cerca de la tercera parte (320) de la institucionalidad regional. Solo el 29,7% de los entes del sector educativo estaba directamente relacionado con la enseñanza primaria y secundaria,

o con la alfabetización; el resto tenía competencias en otros ámbitos, como la educación superior y la formación técnico-profesional o agropecuaria, entre otros (cuadro 8.30).

En el período 2000-2014 las naciones centroamericanas asignaron más recursos a la educación, un avance que, en principio, amplía la capacidad institucional para ejecutar las políticas públicas. No obstante, el esfuerzo necesario para cumplir las metas y compromisos suscritos por los países y para aprovechar el bono demográfico es realmente extraordinario, lo que hace que los logros alcanzados resulten insuficientes. Belice, Costa Rica y Honduras ya superaron la meta establecida en la Agenda de Educación 2030, pues dedican más del 6% de su PIB a este rubro. En Panamá la inversión educativa es de alrededor del 5% del PIB, mientras que en Nicaragua y El Salvador es cercana al 4%. Guatemala aún está lejos de la meta, con apenas un 3%.

En términos de inversión por cápita

(ajustada por poder de compra) la región tiene notables asimetrías internas. En los primeros lugares se ubican Costa Rica y Panamá, con 1.053 y 926 dólares anuales, respectivamente, seguidos por Belice con 540. El Salvador y Honduras asignan cerca de 300 dólares anuales y Guatemala y Nicaragua alrededor de 200, una quinta parte del monto de Costa Rica (cuadro 8.31).

Cuando el cálculo se hace en términos de la inversión por persona en edad de asistir a la escuela y el colegio las brechas intrarregionales se ensanchan, pues los países que más invierten son los que tienen menor población en esos grupos etarios. Cada año, mientras Costa Rica invierte 4.440 dólares y Panamá 3.461, Guatemala y Nicaragua dedican alrededor de 600, es decir, cerca de siete veces menos. Los demás países tienen niveles intermedios, entre 900 y 1.700 dólares por persona al año (cuadro 8.31).

El monto de la inversión educativa por persona creció en todos los países durante

CUADRO 8.30

CENTROAMÉRICA

Institucionalidad pública del sector educativo. 2014

País	Cantidad de instituciones	Porcentaje del total	Tipo			
			Educación superior	Formación técnica/agropecuaria	Ministerio, consejos y direcciones	Otros
Costa Rica	23	8,3	8	5	6	4
El Salvador	8	4,7	2	1	4	1
Guatemala	5	4,0	1	2	2	
Honduras	8	8,7	3	3	2	
Nicaragua	9	7,2	2	2	4	1
Panamá	11	8,5	5	3	1	2
Total	64	7,0	21	16	19	8

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de instituciones públicas del Proyecto Estado de la Región.

CUADRO 8.31

CENTROAMÉRICA

Indicadores sobre la inversión en educación^{a/} CIRCA 2014

País	Total (millones de dólares)	Porcentaje del PIB	Por centro educativo público (dólares)	Per cápita (dólares PPA ^{b/})	Por persona en edad de asistir (dólares PPA ^{c/})
Belice	114	6,7	223.175,6	539,7	1.646,4
Costa Rica	3.667	7,4	402.416,3	1.053,2	4.440,9
El Salvador	961	3,8	153.706,5	304,4	1.028,3
Guatemala	1.748	3,0	40.090,3	211,4	599,8
Honduras	1.375	7,0	40.867,1	327,8	979,4
Nicaragua	486	4,1		193,1	634,0
Panamá	2.285	4,6	212.869,3	926,5	3.461,1
Centroamérica	10.637	5,5		390,8	1.188,2

a/ Se excluye la inversión destinada a financiar la educación superior.

b/ El PIB se convierte a dólares internacionales utilizando las tasas de paridad del poder adquisitivo (PPA), lo que permite mejorar la comparación entre países.

c/ Como población en edad de asistir se considera a las personas de 5 a 20 años, pues los datos de población están disponibles por grupos quinquenales.

Fuente: Elaboración propia con información de los ministerios de Hacienda y Educación de los países y el Banco Mundial.

el período de análisis (2000-2014), pero aumentó más en Costa Rica, Belice y Panamá, lo que contribuyó a ensanchar las brechas regionales. Las diferencias con el resto del mundo son preocupantes: mientras las naciones de la OCDE invierten en educación más de 10.000 dólares anuales por persona en edad de estudiar (ajustados por poder de compra), el mundo en su conjunto y América Latina dedican entre 2.300 y 2.400 dólares por persona y Centroamérica apenas 1.200, la mitad del promedio mundial y de

América Latina y una novena parte de lo que invierten los miembros de la OCDE (gráfico 8.17).

Situaciones estratégicas de educación en Centroamérica

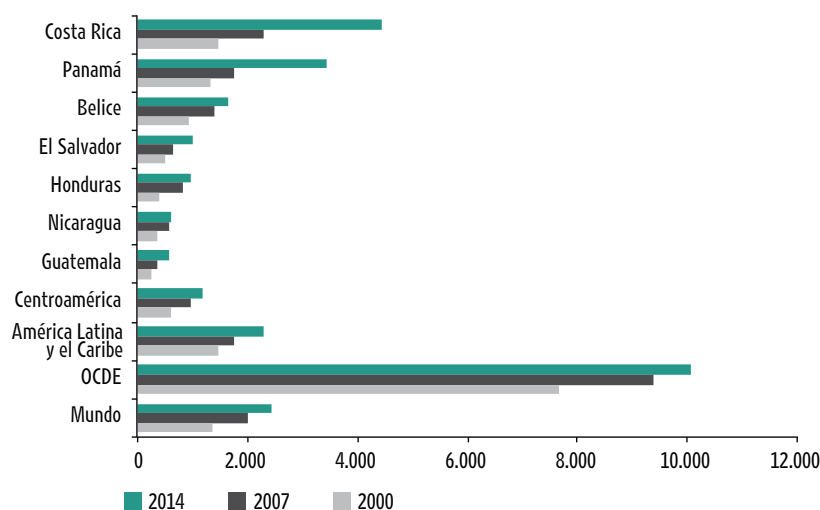
Como se vio en secciones previas, durante el período 2000-2014 todas las naciones lograron mejoras en la mayoría de los indicadores educativos, pero su ritmo de progreso y la situación actual son distintos. Esa diversidad no implica que cada posición es única, excepcional,

y que, por tanto, en materia de educación existen seis realidades distintas en Centroamérica. Por el contrario, como se analiza en este apartado, las situaciones y perspectivas de los países del Istmo pueden clasificarse en tres “situaciones estratégicas de educación”.

Una situación estratégica no describe exactamente a un país en particular, sino rasgos fundamentales, estilizados, de una realidad que puede ser compartida por varias naciones (recuadro 8.4). Este tipo de análisis facilita la comprensión de los

GRÁFICO 8.17

CENTROAMÉRICA Y OTRAS REGIONES

Inversión en educación^{a/} por persona en edad de asistir^{b/}.2000, 2007 y 2014^{c/}
(dólares PPA de 2011)^{d/}

a/ Se excluye la inversión destinada a financiar la educación superior.

b/ La población en edad de asistir considera a las personas de 5 a 20 años.

c/ Para América Latina y el Caribe, la OCDE y el mundo el último dato es de 2011.

d/ El PIB se convierte a dólares internacionales utilizando las tasas de paridad del poder adquisitivo (PPA), lo que permite mejorar la comparación entre países. Se utilizan dólares reales del 2011 para hacer más preciso el contraste en el tiempo.

Fuente: Elaboración propia con datos de los ministerios de Hacienda o Finanzas de cada país, Unesco y el Banco Mundial.

RECUADRO 8.4

¿Qué es una situación estratégica en educación?

Una situación estratégica es la descripción sintética de los rasgos que configuran el estado de cosas en uno o varios países, en este caso en materia de educación. Es una representación esquemática de realidades complejas que se abstrae de los rasgos singulares, una situación prototípica que se basa en la identificación y posterior agrupación de los casos más semejantes utilizando el método de la menor diferencia. Los casos agrupados no son idénticos entre sí, pero sus diferencias son menores que las existentes con respecto a los demás.

Un arquetipo diverge en mayor o menor medida de los casos a partir de los cuales se elabora, no se ajusta a las peculiaridades y no sustituye el estudio de las situaciones concretas sino que, más bien, lo complementa.

Una situación es estratégica no solo por describir tendencias y características comunes, sino por enfocarse en aquellas que, de acuerdo con las definiciones conceptuales y teóricas, son las más relevantes.

desafíos educativos y el estudio de los posibles cursos de evolución, y además ofrece una nueva perspectiva para examinar de modo crítico una serie de afirmaciones que suelen usarse para caracterizar las tendencias y la situación actual.

Afirmar que en Centroamérica hay tres situaciones estratégicas de educación permite someter a examen crítico la aseveración de que, si se mantiene, la reciente mejora en los indicadores educativos llevará a superar los rezagos históricos en este ámbito. En sentido contrario, ayuda a visibilizar y dimensionar las brechas entre y dentro de los sistemas educativos, de cuya superación depende el logro de avances sustantivos –no marginales– en los indicadores nacionales y cumplir con los compromisos internacionales suscritos por los países, entre ellos el de ofrecer educación de calidad a toda la población.

Tres situaciones educativas estratégicas en la región

Al analizar la evolución reciente y el estado actual de la educación en los países centroamericanos es posible observar elementos comunes a todos o casi todos ellos, como los siguientes:

- Una mayor presencia de la educación en el discurso público ha facilitado el aumento de los recursos destinados a este sector y cierta mejoría en los indicadores generales de desempeño.
- En el contexto del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), la región cuenta con la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC), que recientemente promulgó la Política Educativa Centroamericana 2013-2021.

- La inversión pública en educación es baja en comparación con el promedio de América Latina y el Caribe, los países miembros de la OCDE y el resto del mundo.
- Los documentos de política pública en materia educativa no definen metas claras, plazos de cumplimiento, recursos y mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan asegurar el logro de los objetivos propuestos.
- Las tasas de cobertura de la educación primaria son elevadas, casi universales, pero se reducen significativamente en preescolar y secundaria, sobre todo en la secundaria alta o educación diversificada.

- Los resultados de las pruebas Tercer alertan sobre la baja calidad de la educación en primaria, pues la mayoría de los estudiantes de tercer y sexto grados de los países evaluados en Centroamérica (todos excepto Belice y El Salvador) se ubican en los niveles más bajos de rendimiento.
- Más de la mitad de las y los jóvenes de 15 a 24 años está fuera del sistema educativo y buena parte de ellos se dedica a trabajar en puestos de baja calidad y remuneración.

En relación con el contexto, cabe destacar que la mayor parte de la fuerza laboral centroamericana tiene una baja calificación (menos de seis años de educación) y trabaja en ocupaciones elementales. Además, de acuerdo con el índice de desarrollo humano de 2014 (PNUD, 2015), cinco de los siete países de la región tienen niveles de desarrollo medio, pero no muy lejanos de las posiciones que ocupan los países de bajo desarrollo humano.

Más allá de estos elementos comunes, la situación varía significativamente entre los países. Ello está determinado no solo por la magnitud del esfuerzo realizado en los últimos quince años, sino también por los puntos de partida al inicio del presente siglo y los distintos escenarios demográficos. Por ejemplo, en Costa Rica y Panamá el período de bono demográfico concluirá en 2020, mientras que para El Salvador el plazo se extenderá por diez años más (hasta el 2030), para Honduras, Nicaragua y Belice hasta el 2035 y para Guatemala hasta el 2050. Además, existen grandes brechas en el volumen de la inversión educativa entre Costa Rica y Panamá, por un lado, y el resto de los países, por el otro.

También hay notables diferencias en la inclusión educativa de los jóvenes de 15 a 24 años. En Costa Rica y Panamá alrededor de la mitad de este grupo se dedica exclusivamente a estudiar, en tanto que en Guatemala y Honduras la proporción apenas se acerca a una cuarta parte. El Salvador y Nicaragua tienen una situación intermedia, con un 44% de jóvenes que solo estudian.

¿Por qué es importante considerar estas brechas? Porque el análisis con perspectiva

de conjunto permite comprender la situación estratégica en que se encuentra cada país y, por ende, los márgenes de maniobra y esfuerzos diferenciados que deben emprender sus autoridades educativas. Aunque todas las naciones de Istmo deben lograr la universalización de la enseñanza secundaria, para unas la magnitud de la tarea es menor, pues ya tienen coberturas relativamente altas en ese nivel, aunque también disponen de menos tiempo para alcanzar esa meta, por lo avanzado de su transición demográfica. En contraste, los países que tienen bajas coberturas deben hacer un esfuerzo mayor, pero disponen de más tiempo debido a que están en una fase temprana del período de bono demográfico.

Sistemas educativos maduros que aún no resuelven el dilema de la calidad

La primera situación estratégica se caracteriza por la existencia de sistemas educativos maduros que enfrentan el reto perentorio de elevar la calidad de la enseñanza. Se les denomina “maduros” porque cuentan con capacidades institucionales robustas e importantes logros que han facilitado avances en el desarrollo humano de sus países. Históricamente han conseguido mejorar las coberturas, han recibido crecientes flujos de inversión pública para fortalecer su gestión y registran menores tasas de exclusión educativa, todo lo cual se asocia a mejores indicadores de desempeño. Sin embargo, su debilidad es la insuficiente calidad de la educación que imparten, tal como evidencian los resultados intermedios en las pruebas estandarizadas internacionales (cuadro 8.32).

Los países que se encuentran en esta situación enfrentan el reto de una avanzada transición demográfica, que acorta los plazos para introducir reformas que aumenten de forma generalizada la calidad de la educación. Su fuerza laboral tiene una calificación relativamente alta, como resultado de una inversión educativa elevada en el contexto latinoamericano y el desarrollo de actividades productivas de alto valor agregado, condiciones que han creado una base material para que tanto empleadores como la población misma demanden una mejora continua en la calidad de la educación.

En estas circunstancias los avances dependen, ante todo, de un uso más eficiente y eficaz de los actuales recursos técnicos y financieros del sistema, pues es poco probable que se den expansiones futuras en la inversión sectorial. Elevar la calidad de la educación implicará la combinación de múltiples y diversas acciones, como mejorar la formación docente, revisar los programas de estudio y los métodos de enseñanza, y fortalecer las condiciones materiales (infraestructura y recursos didácticos) de los centros educativos y los sistemas de evaluación, entre otras.

El país que más se aproxima a esta situación es Costa Rica, cuyo personal docente es el más acreditado del Istmo –según la proporción de graduados universitarios– y además goza de altos niveles de remuneración. La importante participación y dinamismo del sector servicios (especialmente el turismo) y otros de alta productividad presionan por más y mejor educación. Sin embargo, la existencia de amplios grupos de población que están activos en el mercado laboral pero tienen una baja calificación, limita la expansión de esas actividades y la posibilidad de aumentar la demanda de empleo calificado.

Sistemas educativos mixtos, con menores logros y capacidades

La segunda situación estratégica caracteriza a los sistemas educativos que aquí se denominan “mixtos”, dado que combinan rasgos propios de la primera situación estratégica, con capacidades institucionales y logros menos consistentes. La inversión, las coberturas y la calidad son más bajas. Esto hace que el esfuerzo necesario para cumplir con los compromisos internacionales sea mayor. No obstante, a diferencia de los sistemas maduros, en este caso los márgenes de maniobra que brinda la transición demográfica también son mayores, pues la conclusión del bono demográfico no es tan inminente.

Panamá, El Salvador y Belice son las naciones que más se acercan a esta situación (cuadro 8.33). Conviene destacar que si bien en algunos ámbitos Panamá exhibe mejores resultados que los otros dos países, en materia de calidad

CUADRO 8.32

CENTROAMÉRICA

Situaciones estratégicas en materia educativa

	Situación estratégica 1: Sistemas educativos maduros	Situación estratégica 2: Sistemas educativos mixtos	Situación estratégica 3: Sistemas educativos incipientes
Contexto			
Nivel de desarrollo	Alto	Medio-alto	Medio-bajo
Demografía	Fase avanzada de transición demográfica	Fase avanzada de transición demográfica	Fase intermedia o temprana de transición demográfica
Fuerza laboral	Mano de obra altamente calificada representa más del 20-25% del total	Mano de obra altamente calificada representa más del 20-25% del total	Mano de obra altamente calificada representa menos del 15% del total
Sistema educativo			
Inversión pública	Inversión por persona superior a 600 dólares al año	Inversión por persona entre 300 y 400 dólares al año	Inversión por persona menor a 150 dólares al año
Acceso (cobertura neta)	Preescolar: mayor al 70% Primaria: mayor al 90% Media: mayor al 90% Secundaria alta o diversificada: mayor al 75%	Preescolar: 50% a 60% Primaria: mayor al 90% Media: mayor al 90% Secundaria alta o diversificada: 50% a 60%	Preescolar: menor al 50% Primaria: 80% a 90% Media: 70% a 80% Secundaria alta o diversificada: menor al 50%
Exclusión	Menos del 40% de jóvenes de 15 a 24 años no asiste al sistema educativo	Alrededor del 50% de jóvenes de 15 a 24 años no asiste al sistema educativo	Más del 60% de jóvenes de 15 a 24 años excluidos del sistema educativo
Resultados académicos	Nivel intermedio en las pruebas Terce en América Latina	Nivel intermedio o bajo en las pruebas Terce en América Latina	Nivel bajo o muy bajo en las pruebas Terce en América Latina

CUADRO 8.33

CENTROAMÉRICA

Situaciones estratégicas de los países en materia educativa y principales retos

Situación estratégica	Países que más se aproximan	Principales retos
Sistemas educativos maduros	Costa Rica	Mejorar la calidad de la educación y crear empleos que demanden altas credenciales educativas, con los niveles actuales de inversión.
Sistemas educativos mixtos	El Salvador, Panamá y Belice	Incrementar el financiamiento y mejorar la calidad de la educación, a fin de mejorar y acercar su desempeño al de la primera situación estratégica.
Sistemas educativos incipientes	Guatemala, Nicaragua y Honduras	Aumentar el financiamiento para mejorar la cobertura y lograr niveles básicos de calidad educativa.

comparte con ellos varios elementos. Además, en años recientes experimentó cierto deterioro en las coberturas, lo cual es preocupante dado el poco tiempo que le queda antes de que finalice el bono demográfico.

En los países que se encuentran en esta situación, los retos para elevar la calidad de la educación son mayores que en el primer caso, pues la proporción de personal docente con título universitario y los niveles de remuneración son inferiores, y la demanda de recursos humanos altamente calificados es bastante menor que

en los sistemas maduros. No obstante, sus condiciones de desarrollo podrían viabilizar la acción conjunta con Costa Rica.

Sistemas educativos incipientes y cada vez más rezagados

La tercera situación estratégica caracteriza a los sistemas educativos incipientes, rezagados en todos los ámbitos, tanto en el contexto centroamericano como en el latinoamericano. En estos, una institucionalidad débil y un nivel de desarrollo medio-bajo se correlacionan con una escasa inversión pública, bajos o muy

bajos niveles de cobertura, especialmente en tercer ciclo y enseñanza media, y una muy deficiente calidad de la educación. En estas condiciones el esfuerzo que debe hacerse para mejorar el acceso, la equidad y la calidad de la educación es muy grande.

En el contexto socioeconómico hay factores que incentivan una reforma educativa, pero también otros que la desalientan. Por una parte, las autoridades tienen un margen de maniobra más amplio para introducir ajustes, debido a que los países se encuentran en etapas relativamente

tempranas de la transición demográfica. Sin embargo, la concentración de las actividades económicas y el empleo en sectores de baja productividad no ofrecen, en el corto plazo, las condiciones necesarias para expandir de modo significativo los horizontes de crecimiento económico y desarrollo.

En este caso, dada la magnitud del rezago, los avances implican un “cambio de rumbo”, sin el cual los incipientes sistemas seguirán caracterizándose por la falta de acceso, la inequidad y la baja calidad. Son necesarias acciones en todos los niveles de la sociedad para dirigir recursos y voluntad política hacia la mejora educativa. El principal reto es lograr un aumento sustantivo de la inversión, a fin de incrementar decisivamente la cobertura y elevar la calidad de la educación. También son necesarias acciones que creen una demanda material para la reforma educativa; por ejemplo, ampliar y diversificar la estructura productiva y evolucionar hacia actividades de mayor valor agregado, que permitan dinamizar y transformar los mercados laborales para promover la creación de empleo de calidad.

Los países que más se aproximan a la tercera situación estratégica, aunque no plenamente, son Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Retos diferenciados según cada situación estratégica

Plantear la existencia de estas situaciones estratégicas permite dimensionar la magnitud de los desafíos que tiene ante sí la región. Es claro que, desde el punto de vista del desarrollo humano, saber leer y escribir no es suficiente para la habilitación ciudadana, económica y social de la población. Sin embargo, los retos específicos que enfrentan los sistemas educativos dependen enteramente de la situación estratégica en la que se encuentren los países.

Todos los sistemas educativos del Istmo requieren cambios de diversa magnitud y orientación, sobre todo en varios países que están atrapados en un círculo vicioso: no apuestan por actividades productivas de mayor calidad y valor agregado debido a la baja escolaridad de su fuerza laboral, pero invierten poco en educación porque

estructuras caracterizadas por su baja productividad no demandan mano de obra calificada. Además, es preciso reconocer las implicaciones de la transición demográfica sobre la disponibilidad futura de flujos relativamente abundantes de población en edad de trabajar, los cuales tenderán a disminuir en los próximos años y décadas, según el país.

Por otra parte, las medidas para disminuir la vulnerabilidad y el riesgo social son un componente clave de las políticas para enfrentar los altos niveles de criminalidad y violencia que existen en la región, analizados en otros capítulos de este Informe. Sin embargo, no todos los países han trascendido el discurso a favor de la educación y la generación de empleo de calidad, para priorizar la asignación de más recursos financieros y humanos a los esfuerzos en esos ámbitos. En este contexto, elevar la cobertura, calidad y pertinencia de la educación también podría contribuir significativamente a reducir los factores de riesgo y mejorar los ingresos de las familias y la convivencia social.

Por último, considerar la educación secundaria únicamente como la ruta para llegar a la universidad implica un sesgo y limita la posibilidad de ampliar y diversificar la oferta de formación, para adecuarla a las necesidades de los mercados laborales y las dinámicas productivas y sociales a lo interno de los países. También evidencia la desarticulación entre las apuestas productivas, el mercado laboral y el sistema educativo, lo que señala la necesidad de planificar y emprender acciones conjuntas en el mediano y largo plazos.

Si no se hace nada distinto, se frustrará una oportunidad histórica de impulsar el desarrollo

No hacer nada distinto, más allá de plantear nuevos discursos sobre la reforma educativa y suscribir nuevos compromisos internacionales, significaría perpetuar las tres situaciones estratégicas antes descritas y convertir en frustración una enorme oportunidad para impulsar el crecimiento económico y el desarrollo humano sostenible de Centroamérica.

En la primera situación estratégica, más de lo mismo permitiría al sistema educativo costarricense mantenerse como el refe-

rente de mejor desempeño en el contexto regional. Sin embargo, ante a la ausencia de mejoras en la calidad, este país tendría una posición cada vez más rezagada en el plano internacional, debido a que otras naciones que estaban en similares o peores condiciones emprendieron reformas y aceleraron su ritmo de progreso. Ello les generó logros no solo en materia educativa, sino también en sus niveles de desarrollo humano y competitividad, y propició el dinamismo de nuevas actividades en sectores de alta productividad. En esta situación, Costa Rica podría llegar a las tasas de cobertura promedio que actualmente tienen América Latina y el Caribe y los países miembros la OCDE, pero habría desaprovechado su potencial material e institucional para alcanzar metas más ambiciosas.

En la segunda situación estratégica, mantener el mismo rumbo alejaría a los sistemas educativos de la posibilidad de igualar el desempeño de Costa Rica, el referente centroamericano. Además, como el parámetro costarricense no es particularmente destacado en el plano internacional, ello implicaría, a su vez, una ampliación de las brechas de acceso, equidad y calidad educativa en relación con América Latina y el mundo. Para alcanzar esos umbrales en cobertura educativa, los países requerirán entre diez y veinte años, si mantienen el ritmo de crecimiento promedio que tuvieron durante la última década y media. Para entonces habrá finalizado o estará por terminar el período de bono demográfico, la mayor parte de la población estará en edad productiva y tendrá por delante veinte o treinta años de vida laboral, pero debido a su baja escolaridad es muy probable que su inserción sea en puestos de baja calidad y remuneración; para algunos la alternativa será emigrar. En tales circunstancias, sería difícil mejorar los niveles de competitividad, productividad, crecimiento económico y bienestar.

En la tercera situación estratégica, caracterizada por sistemas educativos incipientes, no buscar un mayor progreso significaría perpetuar un “equilibrio de bajo nivel”, es decir, el círculo vicioso entre la falta de acceso, la expulsión del sistema, la baja calidad educativa y el rezago económico y social de los

países. La pobreza y la exclusión le restan prioridad política a la educación y, a su vez, la falta de prioridad de la educación perpetúa las inequidades sociales. Dado que los países que se encuentran en esta situación son los más grandes y poblados del Istmo, su mal desempeño implicaría ralentizar el desarrollo de la región en su conjunto. Además, la falta de oportunidades seguiría dinamizando los flujos de emigración extrarregional en procura de mejores condiciones laborales y para huir de la violencia y la criminalidad. Aunque en este caso el proceso de transición demográfica brinda mayores márgenes de maniobra, las bajas coberturas combinadas con el lento ritmo de avance, hace que alcanzar los niveles actuales promedio de América Latina y el Caribe requiera dos o más décadas y, en la educación media, más de cincuenta años. Para estas naciones, las posibilidades de lograr un desarrollo incluyente quedan prácticamente cerradas si no hay un profundo ajuste en los sistemas educativos durante el período de bono demográfico.

En resumen, “más de lo mismo” o no hacer nada nuevo en materia de educación implicaría agudizar los problemas de pobreza, exclusión y violencia social que este Informe documenta en detalle, lo mismo que un mayor rezago relativo de Centroamérica frente al resto de América Latina y otras regiones del mundo, así como la ampliación de las ya profundas brechas intrarregionales, no tanto por el progreso de los países que tienen mejor desempeño, sino por la postergación de los más rezagados. En un contexto internacional volátil y altamente competitivo, las posibilidades de crecimiento económico del Istmo serían cada vez más limitadas, lo que a su vez le impediría mejorar sus niveles de desarrollo humano.

Buenas prácticas internacionales y los desafíos educativos regionales

En esta sección se presenta un conjunto de experiencias internacionales en materia de política pública educativa, recogidas para este capítulo con el fin de mostrar opciones que podrían considerarse en la búsqueda de respuestas a los desafíos que enfrenta Centroamérica

en este campo. Como se señaló en el apartado anterior, los países del Istmo enfrentan retos distintos según la situación estratégica en que se encuentren. Por ello, los casos que aquí se reseñan fueron seleccionados y organizados en función de los temas prioritarios para cada una de esas situaciones.

El principal criterio de selección de las buenas prácticas internacionales fue la identificación de los sistemas educativos que registran los mejores niveles de desempeño en el mundo, de acuerdo con los resultados de las pruebas del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA, por su sigla en inglés) de 2012, las del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (Serce), de 2008, y las del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (Terce), de 2013. De acuerdo con esas evaluaciones, y no obstante las diferencias políticas y entre los sistemas educativos, se determinó que Alemania, Australia, Canadá, Corea del Sur, Estonia, Finlandia, Japón, Nueva Zelanda, Países Bajos, Reino Unido, Singapur y Suiza, son los referentes mundiales en materia educativa. En estos países, las políticas públicas visualizan la educación como un medio para recorrer con éxito la senda del desarrollo económico con equidad social, articulando de manera exitosa los objetivos de calidad y cobertura para todos.

Como complemento de lo anterior, y con el fin de contar con información de contextos más cercanos, se exploraron algunos proyectos exitosos que se han desarrollado en América Latina, e incluso a lo interno del Istmo centroamericano (Mora, 2015).

Experiencias en el aumento de cobertura educativa

Uno de los principales retos para toda la región, pero sobre todo para las naciones cuyos sistemas educativos son incipientes, es la necesidad de un rápido aumento de la cobertura, especialmente en los niveles de preescolar, tercer ciclo y educación media. Los países donde este desafío es más apremiante, dado que se encuentran en esa situación de mayor rezago, son Guatemala, Honduras y Nicaragua, los más poblados

de Centroamérica.

Para identificar experiencias exitosas en este ámbito se utilizaron las tasas de cobertura actual y el avance registrado a partir de 1990, tanto para los países miembros de la OCDE como para los de América Latina y el Caribe. Se emplearon las estadísticas reportadas al programa Educación para Todos (EPT), cuyos informes de seguimiento son preparados por la Unesco. Esto permitió disponer de información comparable para el conjunto de países de interés⁸ (Mora, 2015).

La selección de buenas prácticas se concentró en tres áreas que se consideran críticas para Centroamérica, pero sobre todo para los países que cuentan con sistemas educativos incipientes. Así, se buscó identificar experiencias dirigidas a:

- facilitar el acceso de los sectores vulnerables, enfatizando en los servicios de alimentación y nutrición. Este es un desafío apremiante si se considera la alta incidencia de pobreza en Centroamérica, sobre todo en el centro y norte de la región y en las zonas rurales;
- fortalecer y extender la educación preescolar, con el fin de promover la socialización y la estimulación temprana de los niños y niñas de sectores sociales desfavorecidos, lo cual es clave en especial para los países que transitan por fases más tempranas de la transición demográfica y, por ende, cuentan con altas proporciones de población infantil, y
- reducir el abandono en secundaria y atender a los jóvenes vulnerables, particularmente en las zonas rurales.

Ampliación del acceso de poblaciones vulnerables

Las experiencias más exitosas en relación con el acceso educativo de los grupos vulnerables se dan en países donde los principios de obligatoriedad y gratuidad se traducen, en la práctica, en igualdad de oportunidades. Por ejemplo, en Corea del Sur, Finlandia y Singapur todos los niños y niñas que asisten a escuelas públicas acceden a una oferta de calidad no diferenciada, independientemente de su ubicación geográfica y su condición

social, económica y cultural, y tienen asegurados la alimentación, el transporte, los recursos educativos y en algunos casos hasta servicios de salud complementarios. Como resultado de ello, los sistemas educativos de estos países exhiben bajas tasas de extraedad, repitencia y abandono.

En la Unión Europea y en algunos países de América Latina, como Chile, Uruguay y Ecuador, se brindan servicios de alimentación escolar para apoyar a las familias en condición de pobreza. En Chile, el Programa de Alimentación Escolar (PAE) funciona durante todo el año y en vacaciones mediante proyectos especiales. Para optimizar el uso de los recursos, se mantiene un registro único de beneficiarios. En España y Francia esto se logra a través de la “tercerización” del servicio, es decir, la contratación de empresas externas, que son sometidas a controles de calidad. En Ecuador, al igual que en la Unión Europea, se utiliza una estrategia de inclusión económica y social que integra a pequeños productores locales como proveedores de los programas de alimentación escolar (Mora, 2015).

En la Unión Europea y Uruguay los programas se enfocan además en la promoción de estilos de vida saludables. En el primer caso, desde 2011 se brindan frutas y verduras de forma gratuita en los comedores de escuelas públicas, acompañadas de información sobre la importancia de una dieta sana y balanceada. En Uruguay el menú escolar es diseñado por expertos en nutrición, bajo estrictos controles de calidad.

Aumento de cobertura en preescolar

Para aumentar la cobertura en el nivel preescolar sobresale la estrategia de la flexibilidad. Por ejemplo, en Finlandia el servicio público es provisto por los municipios en tres modalidades: i) guarderías infantiles, familiares, comunitarias o a cargo de las iglesias, ii) proveedores privados y iii) organizaciones sin fines de lucro. En Estados Unidos y Corea del Sur se han adoptado políticas de educación integral de atención a la primera infancia y su tránsito a la enseñanza preescolar. Hay tanto centros públicos y gratuitos, como privados. En América Latina, Chile cuenta con dos modalidades: jardines de niños y casas cuna. En Cuba existe

también un esquema flexible: una vía institucional, con los programas de círculos infantiles y las aulas de preescolar en las escuelas de primaria, y otro no institucional con el programa “Educa a Tu Hijo”, que opera sobre todo en zonas rurales dispersas (Mora, 2015). En Ecuador, a partir de orientaciones generales, se otorga a cada institución la potestad de elaborar y aplicar su propio currículo, de acuerdo con las necesidades de la población atendida. Sin embargo, cabe destacar que en la mayoría de estos países la educación preescolar no es obligatoria.

Reducción del abandono escolar en zonas rurales

Con respecto al abandono escolar y las brechas de acceso en zonas rurales –uno de los mayores desafíos para todos los países centroamericanos– Finlandia basa su estrategia en la calidad de los docentes y en normas de evaluación no tradicionales. Además, se han creado entornos de aprendizaje adecuados, con grupos pequeños y ambientes más lúdicos. En Holanda el éxito en la educación primaria reside en la integralidad y flexibilidad de su organización. En el caso de la secundaria, existen tres modalidades que se adecúan a los intereses de los estudiantes: pre-profesional, general superior y pre-universitaria.

En América Latina también se han desarrollado diversas estrategias para lograr una mayor inclusión, así como para revertir las brechas territoriales. En Ecuador se establecieron las Unidades Educativas del Milenio, como parte de una política diseñada para mejorar la calidad de la educación pública, sobre todo en las áreas rurales, y con fines semejantes en Colombia se puso en marcha el Proyecto de Educación Rural. Por su parte, México implementó el programa “Escuela de Tiempo Completo”, que amplía las jornadas lectivas a entre seis y ocho horas, y el Programa Nacional de Lectura y Escritura, cuyo objetivo es que los estudiantes se formen como usuarios plenos de la cultura escrita (Mora, 2015). En Cuba se usa la televisión para reforzar la enseñanza a través de cine educativo y documentales didácticos. En Uruguay se ejecuta el Programa Nacional de Educación para el Trabajo, dirigido

a jóvenes de 15 años y más que no estudian, no trabajan, no han culminado la educación básica media y viven en condición de vulnerabilidad; esta iniciativa resulta atractiva para la población meta porque se basa en talleres experimentales, el contacto con herramientas de trabajo y prácticas educativo-laborales.

Experiencias de mejora en la calidad educativa

Como se ha venido comentando a lo largo de este capítulo, la mejora en la calidad educativa es una tarea pendiente en toda Centroamérica. Sin embargo, mientras las naciones que tienen sistemas educativos incipientes deben enfocarse prioritariamente en el aumento del acceso y la cobertura, los sistemas maduros, e incluso los mixtos, que ya cuentan con niveles de cobertura relativamente altos en el contexto regional, pueden poner más énfasis en el desafío de la calidad⁹.

Existen múltiples perspectivas para abordar este tema. En las dos últimas décadas ha cobrado fuerza –y aceptación– la tesis de que la calidad de la educación está estrechamente relacionada con la capacidad de los sistemas para satisfacer de manera oportuna las expectativas, necesidades y anhelos, tanto de los individuos como de la sociedad. En la actualidad, además del aprendizaje de las competencias científicas, matemáticas y lingüísticas¹⁰, que siguen siendo los pilares fundamentales de la educación, los planes de estudio y de formación para el trabajo deben ir más allá, para incluir el desarrollo de habilidades y competencias como el trabajo colaborativo, el pensamiento lógico y crítico, y la alfabetización digital, entre otras.

El desempeño logrado por los miembros de la OCDE y otros países en las pruebas PISA-2012 y Terce, constituye un marco de referencia útil para identificar sistemas educativos exitosos. En función de lo anterior, las naciones consideradas como modelos en materia de calidad educativa son: Australia, Corea del Sur, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Holanda, Inglaterra, Japón y Singapur. En América Latina sobresalen Brasil, Chile y Costa Rica (Mora, 2015).

Reconociendo que el logro de una educación de calidad es un proceso

complejo, en el que intervienen múltiples factores, la identificación de buenas prácticas y lecciones aprendidas se centró en tres áreas críticas para la mayoría de las naciones centroamericanas: la calidad de los recursos humanos dedicados a la docencia, los ambientes de aprendizaje y la gestión educativa. A continuación se comentan brevemente los hallazgos obtenidos en cada una de ellas.

En la primera área de interés, múltiples estudios e investigaciones coinciden en que la calidad del proceso de enseñanza y aprendizaje está determinada, en lo esencial, por los educadores. De ahí que en esta temática tengan especial relevancia la formación inicial que imparten las universidades y escuelas superiores, su articulación con los programas de capacitación y desarrollo profesional continuo y las características de los sistemas de reclutamiento, selección y evaluación, así como las acciones dirigidas a la dignificación de la carrera docente, aspectos en los que es difícil avanzar sin mejorar el financiamiento público a la educación.

En Finlandia, Singapur y Corea del Sur se ha buscado la calidad a través de la dignificación de la profesión docente, sustentada a su vez en rigurosos procesos de selección, formación y evaluación del recurso humano, que incluso ha servido de referencia para el desarrollo de modelos de contratación y remuneración altamente competitivos. Como resultado de ello, en los países citados las y los educadores gozan de gran prestigio y reconocimiento social.

En Inglaterra, Estados Unidos, Chile y Brasil se utilizan sistemas de control de calidad basados en la acreditación de instituciones formadoras, la definición de estándares y certificaciones obligatorias. A partir de ello se diseñan y aplican evaluaciones a los centros educativos y sus profesores. En algunos casos se divulgan los resultados entre directores, docentes y otros colaboradores, lo que ha permitido impulsar procesos de capacitación y mejora continua (Mora, 2015).

La segunda área considerada como crítica es la mejora de los ambientes de aprendizaje, tanto para docentes como para estudiantes, en especial la construcción y mantenimiento de infraestructura¹¹ y el acceso a recursos innovadores

que faciliten la mediación pedagógica. En esta línea destacan la labor del Centro para Ambientes de Aprendizaje Efectivos (CELE, por su sigla en inglés), en el contexto de la OCDE, y el proyecto “Evaluación y Enseñanza de las Destrezas del Siglo XXI” (conocido como ATC-21) que apoya a Australia, Costa Rica, Estados Unidos, Finlandia, Holanda y Singapur. Esta última es una iniciativa coordinada por expertos de la Universidad de Melbourne y cuenta con el respaldo de las empresas Intel, Microsoft y Cisco. Su propósito es desarrollar las competencias que necesitan los jóvenes para enfrentar de manera exitosa los desafíos del siglo XXI mediante el uso de la tecnología. Por su parte, Japón ha impulsado una estrategia enfocada en la promoción del aprendizaje en ambientes colaborativos, la cual tiene sus raíces en la tradición cultural de ese país.

La tercera área de interés en este análisis es el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los ministerios de Educación, las instancias regionales y los centros educativos, en especial los esfuerzos dirigidos a promover modelos centrados en la autonomía de las escuelas y colegios, la rendición de cuentas y la auditoría social. El reconocimiento de la capacidad de gestión a nivel de centro educativo, tanto en aspectos académicos como administrativos, ha sido parte de la estrategia que ha aplicado Chile para mejorar la calidad de la educación media. Uno de los factores de éxito de esa medida ha sido la evaluación del desempeño de establecimientos, directores y auspiciadores, proceso mediante el cual se ha visibilizado la gestión individual y colectiva.

La evaluación de la gestión académica y administrativa de los centros de enseñanza, la divulgación de resultados en las comunidades educativas y una mayor participación de las familias y actores comunales en la fiscalización de las escuelas y colegios son también parte de las estrategias que han aplicado los países de la OCDE. El Proyecto de Educación Rural (PER), de Colombia, cuenta con equipos técnicos especializados que apoyan a las llamadas “entidades territoriales certificadas” y al personal de los centros educativos, para lograr una mejor com-

prensión y atención de las necesidades de las zonas rurales en esta materia (Mora, 2015). Otros sistemas, incluidos algunos de los más sobresalientes en los *rankings* internacionales de rendimiento escolar, han aumentado su grado de descentralización como parte de las reformas orientadas a mejorar la efectividad y los resultados educativos. Suecia, Finlandia, Holanda y Japón se encuentran entre los países que han apostado por fortalecer la gestión descentralizada de la educación pública (Preal, 2010).

Hacia una educación más pertinente

A la par de la cobertura y la calidad, Centroamérica enfrenta el desafío de promover una educación pertinente para la vida, el trabajo y el ejercicio pleno de la ciudadanía. Esto supone desarrollar procesos educativos flexibles y adaptables a los cambios del entorno, porque las necesidades varían de una sociedad a otra y son influenciadas en el tiempo por aspectos de orden económico, social, político, ambiental, cultural, geográfico e histórico.

En materia de pertinencia, la búsqueda de buenas prácticas internacionales se enfocó en dos temas: el fortalecimiento de la educación técnica profesional, por el impacto que tiene en la inserción laboral, y el desarrollo de competencias en el uso de tecnologías. El avance en ambas áreas es fundamental para que el capital humano de la región tenga una formación acorde con las necesidades actuales de sus países y, de este modo, propiciar el máximo aprovechamiento del período de bono demográfico.

Con respecto a la educación técnica, en Alemania existe un modelo de educación dual en la secundaria, que ofrece tres modalidades: una vía directa hacia la universidad, otra hacia la formación profesional y una tercera relacionada con oficios y actividades más artesanales. A esto se añade el apoyo y apertura del sector empresarial para ofrecer pasantías a los estudiantes (Mora, 2015).

En Finlandia la educación técnica en secundaria ocupa un lugar estratégico. Esta se ofrece por una vía flexible, que no excluye la posibilidad de continuar con la educación superior y, a la vez, brinda acceso a personas que ya están en el mercado

laboral. En América Latina, el Ministerio de Educación de Colombia lidera el programa denominado Educación Técnica y Tecnológica para la Competitividad, que articula los esfuerzos de segmentos productivos estratégicos y el sector educativo. A nivel centroamericano, el programa de Educación Técnica Profesional de Costa Rica se ha convertido en una de las ofertas más interesantes y pertinentes en la educación secundaria. La conclusión de este ciclo en la modalidad técnica permite a los estudiantes avanzar hacia la universidad o incorporarse de inmediato al mercado laboral.

En Corea del Sur el énfasis de la formación ha estado en el aprovechamiento de las TIC con fines pedagógicos. En Portugal, a través de programas que facilitan el acceso a *laptops* y otros dispositivos móviles se espera que los estudiantes adquieran las competencias necesarias para insertarse en la sociedad del conocimiento. Por su parte, Canadá promueve la formación de estudiantes bilingües. En América Latina, Uruguay también ha impulsado políticas universales que promueven el uso de las TIC para mejorar el aprendizaje y reducir las brechas de acceso.

Voluntad política y capacidad institucional: requisitos indispensables

Las buenas prácticas internacionales antes reseñadas deben servir como marco de referencia para promover procesos de reflexión y diálogo social, que contribuyan a renovar las políticas públicas y transformar los sistemas educativos de los países centroamericanos. Se trata de incorporar una mirada alternativa para el abordaje de los problemas comunes, pero partiendo del reconocimiento de que el éxito relativo de estas experiencias está influenciado por las características del contexto político, socioeconómico, geográfico y cultural de cada país.

En la mayoría de los casos, la implementación de prácticas como las aquí comentadas tendrá costos económicos y políticos inevitables. En ese sentido, la adopción de experiencias innovadoras dependerá, en lo esencial, de la voluntad

de los gobiernos para incorporarlas en el diseño de las políticas públicas dirigidas a la ampliación de la cobertura, la calidad o la pertinencia de la educación. Esto a su vez supone: i) crear las condiciones jurídicas¹², administrativas y operativas requeridas, ii) impulsar procesos de negociación transparentes con actores estratégicos (universidades, organizaciones gremiales de los sectores educativo y empresarial) y iii) poner en marcha un ejercicio de comunicación social y posicionamiento, con el apoyo de los medios, a fin de contar con el respaldo necesario para la concreción de las reformas (Mora, 2015).

A manera de ejemplo, una política pública de formación inicial de educadores, sustentada en un sistema riguroso de reclutamiento y selección, solo será posible si la sociedad como un todo (Estado, familias, comunidades, estudiantes, gremios magisteriales, universidades, partidos políticos) está dispuesta a asumir los costos económicos, sociales y políticos que implica establecer un marco regulatorio en el que solo los mejores podrán ingresar a la carrera docente.

También se deben reformar los modelos de financiamiento para garantizar la sostenibilidad de las políticas educativas. A cambio de más fondos, una gestión pública sectorial más eficiente será determinante. Habida cuenta de las restricciones fiscales y la necesidad de velar por la transparencia y la rendición de cuentas, no es posible ni deseable “girar cheques en blanco” a favor de la educación. Se requieren más recursos pero, al mismo tiempo, una inversión firmemente orientada hacia el cumplimiento de metas verificables.

La práctica de los sucesivos gobiernos, de impulsar reformas curriculares integrales cada cuatro o cinco años, enfatizando en la actualización de los contenidos y el diseño curricular como fines en sí mismos, ya ha demostrado ser insuficiente. La participación de todos los países del Istmo en pruebas estandarizadas, regionales e internacionales, podría contribuir a la construcción de una línea de base para impulsar estrategias de mejoramiento diferenciadas, pero que apunten al logro de objetivos conjuntos en el largo plazo (Mora, 2015).

NOTAS

- 1** Aunque la República Dominicana es un miembro pleno del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), en este capítulo las referencias a este país son muy escasas, debido a la falta de tiempo y recursos para su incorporación plena en las investigaciones. No obstante, en la sección de anexos se incluye un cuadro-resumen de indicadores educativos preparado por el Ministerio de Educación de ese país.
- 2** Se hace referencia a este país por ser miembro pleno del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).
- 3** La heterocedasticidad ocurre cuando los valores de la varianza de las perturbaciones aleatorias en la variable dependiente (Y), condicional a los valores de los regresores X , no son constantes. Su presencia incumple uno de los supuestos básicos de los modelos de regresión, por lo que se suelen utilizar técnicas estadísticas para evitar su efecto.
- 4** Se denomina “bono demográfico” al período durante el cual en un país disminuye la proporción de población dependiente, sobre todo los menores a 15 años, y aumenta la proporción de población en edades potencialmente productivas (entre 15 y 64 años).
- 5** El estudio completo, titulado *Exclusión educativa y laboral de la población de 15 a 24 años en Centroamérica*, se encuentra como el número 15 de la serie “Aportes para el análisis del desarrollo humano sostenible”, que edita y publica el Programa Estado de la Nación.
- 6** Las comparaciones se realizaron controlando por variables de edad, educación, género y ubicación rural o urbana, además de ser ajustadas por inflación (Bruns y Luque, 2014).
- 7** Cobertura, calidad, gestión educativa, infraestructura y equipamiento, formación docente, reforma a planes de estudio, servicios de apoyo, acceso a tecnologías de información y comunicación, prevención de la violencia, atención a grupos vulnerables, educación indígena y otros.
- 8** Un problema crítico para el desarrollo de investigaciones y estudios comparados en materia educativa es la multiplicidad y dispersión de las bases de datos existentes. Prácticamente todos los organismos internacionales y regionales interesados en el tema han optado por crear sus propios sistemas de información, aplicando distintas metodologías. Por ello, dependiendo de la fuente utilizada, es común encontrar diferencias significativas en los datos reportados por un mismo país y hasta la omisión de países, lo cual limita la posibilidad de realizar un análisis comparativo para todos los países de la región.
- 9** Los informes de seguimiento del programa Educación para Todos (EPT), elaborados por la Unesco, reconocen los notables esfuerzos que hacen los países para aumentar la inversión educativa, con el propósito de ampliar el acceso a la primaria y mejorar la paridad entre los sexos; sin embargo, en la mayoría de los casos el análisis de la información revela que los niños, niñas y jóvenes no sacan provecho de la enseñanza, debido a la insuficiente calidad de la educación que reciben.
- 10** En lo que respecta al desarrollo de competencias lingüísticas, además de la lectura y escritura en la lengua materna, la enseñanza de otros idiomas ha cobrado importancia estratégica en la sociedad del conocimiento.
- 11** En la mayoría de los países se advierte la ausencia de esquemas de financiamiento adecuados para el desarrollo y mantenimiento de infraestructura (académica, deportiva, artística y recreativa), incluida la inversión en instalaciones especializadas: laboratorios de Ciencias e idiomas, entre otros.
- 12** Por ejemplo, avanzar en la certificación y acreditación de centros de formación docente, públicos y privados, supone la revisión y actualización de la legislación vigente en la mayoría de los países centroamericanos.