



# Juventud y educación: los retos para alcanzar la secundaria



**Daniela Trucco Horwitz\***  
CEPAL

---

*Lograr que los jóvenes completen una educación secundaria gratuita, equitativa y de calidad es uno de los desafíos de América Latina. Pero para mejorar la calidad será necesario reforzar la transición del entorno escolar al laboral, abordar los ambientes de violencia y facilitar que la escuela tenga un papel activo en la formación de habilidades digitales.*

Una de las metas propuestas en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible es asegurar que niñas y niños completen una educación gratuita, equitativa y de calidad de nivel primario y secundario, que los lleve a alcanzar resultados educativos relevantes. Para la región de América Latina, uno de los grandes desafíos es alcanzar esta meta a nivel de enseñanza secundaria.

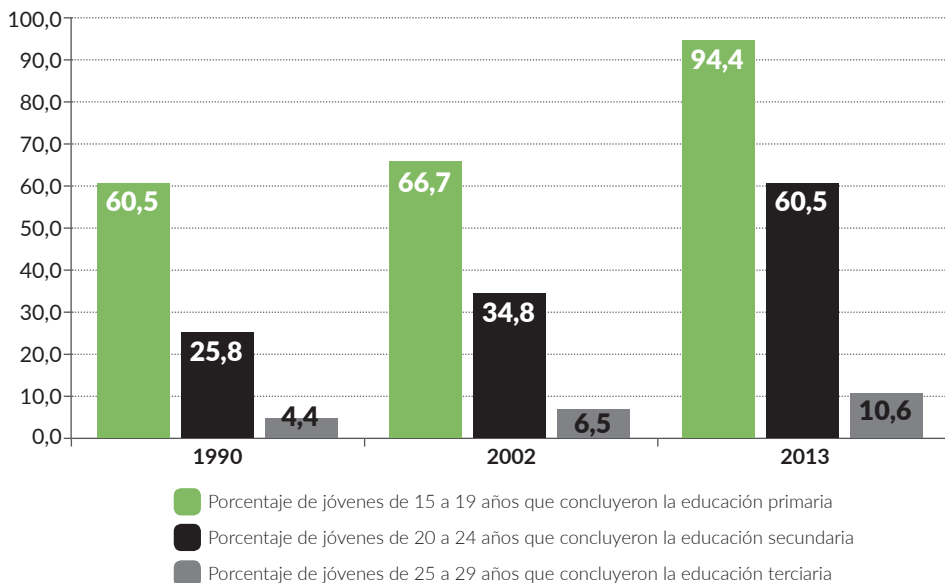
En las últimas dos décadas, la región mostró grandes avances en la cobertura y conclusión de la enseñanza escolar, alcanzando niveles casi universales en la primaria. El acceso a la secundaria también ha aumentado bastante, pero todavía persiste un desafío importante de retención. Además, el avance ha sido heterogéneo entre países y al interior de ellos. La educación superior sigue

---

\* Oficial de Asuntos Sociales. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas.

## Gráfico 1

América Latina (18 países): Jóvenes de 15 a 29 años que concluyen la educación primaria, secundaria y terciaria, según grupo etario, 1990- 2013 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

siendo el cuello de botella, como muestra el gráfico 1.

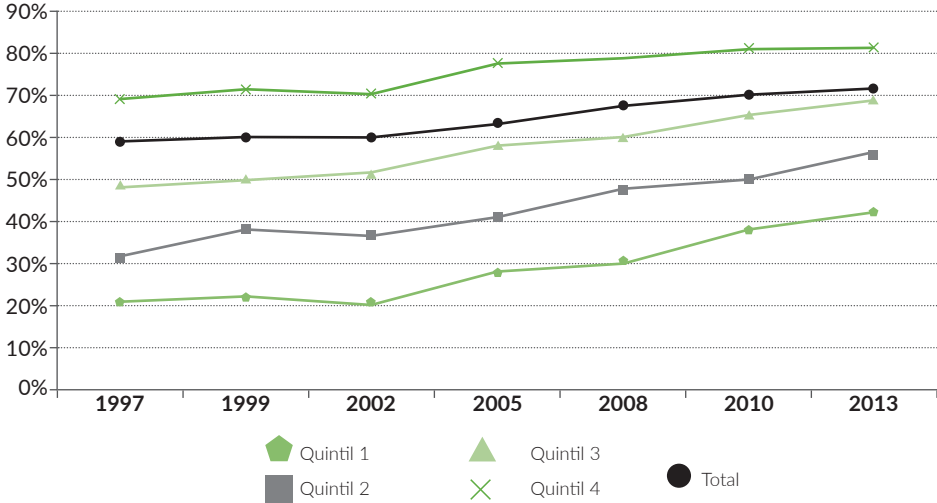
Más años de escolarización permiten mejores oportunidades laborales y habilitan para una participación más plena en sociedades democráticas. La CEPAL ha planteado que se requieren al menos 12 años para aumentar la probabilidad de superar la pobreza, y 13 años para superar el promedio de ingresos a nivel regional (*Panorama Social de América Latina 2010*, CEPAL). En promedio, un 60% de jóvenes de 20 a 24 años ha concluido la secundaria, pero varía entre niveles casi universales en países como Chile y el Perú, y niveles

de conclusión muy bajos en países centroamericanos.

Aunque todavía hay un núcleo importante de jóvenes excluidos, especialmente de los grupos de la población de menores ingresos, la brecha de conclusión del nivel de enseñanza secundaria ha disminuido. El gráfico 2 muestra los niveles de conclusión de este nivel educativo en la población de 20 a 24 años, por quintiles de ingresos en relación con el nivel de logro de la población del quintil más rico (quintil V). Desde el año 1997 a 2013 se puede ver cómo la proporción de población de cada uno de los quintiles se ha ido

## Gráfico 2

América Latina (18 países): Brecha de conclusión de la educación secundaria entre la población de 20 a 24 años por quintiles de ingreso, 1997-2013 (En porcentajes del logro educativo del quintil V)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

La brecha de conclusión se define como la proporción de personas de cada quintil que culminan el nivel secundario de educación, en relación con la proporción de personas que culminan ese nivel en el quintil de mayores ingresos (quintil V). Totales nacionales en promedios simples.

acercando al nivel de conclusión de los jóvenes del quintil V. La brecha entre quintiles extremos ha variado en 20 puntos porcentuales: el porcentaje de jóvenes del quintil más pobre (quintil I) que concluye este nivel de enseñanza pasó desde un 22% de la observada en el quintil de mayores ingresos (quintil V) en 1997 a un 42% en 2013.

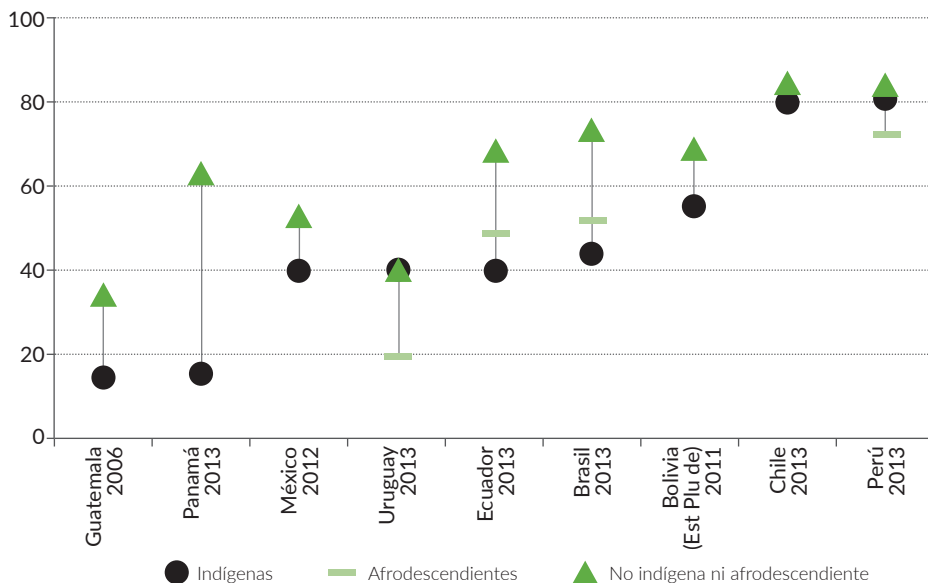
A pesar de estos importantes avances, solo un tercio de la población de menores ingresos termina la enseñanza secundaria; en 2013, un 34% de los jóvenes de 20 a 24 años del quintil I culminaba este nivel de educación para el promedio de países de la región. Como ya se mencionó,

este nivel es considerado el mínimo de educación para romper con los ciclos de transmisión intergeneracional de la pobreza y ampliar las oportunidades de acceso a un trabajo decente.

Las desigualdades socioeconómicas se agudizan cuando se combinan con otros factores de discriminación y postergación, como la ruralidad y el origen étnico o racial, y el sexo. La estratificación y desigualdad étnica y racial se reproduce en los sistemas educativos. En todos los países que cuentan con información estadística, el porcentaje de jóvenes de 20 a 24 años indígenas y afrodescendientes que han concluido

### Gráfico 3

América Latina (países seleccionados): Porcentaje de personas de 20 a 24 años con educación secundaria completa, según condición étnica y racial (alrededor de 2013)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

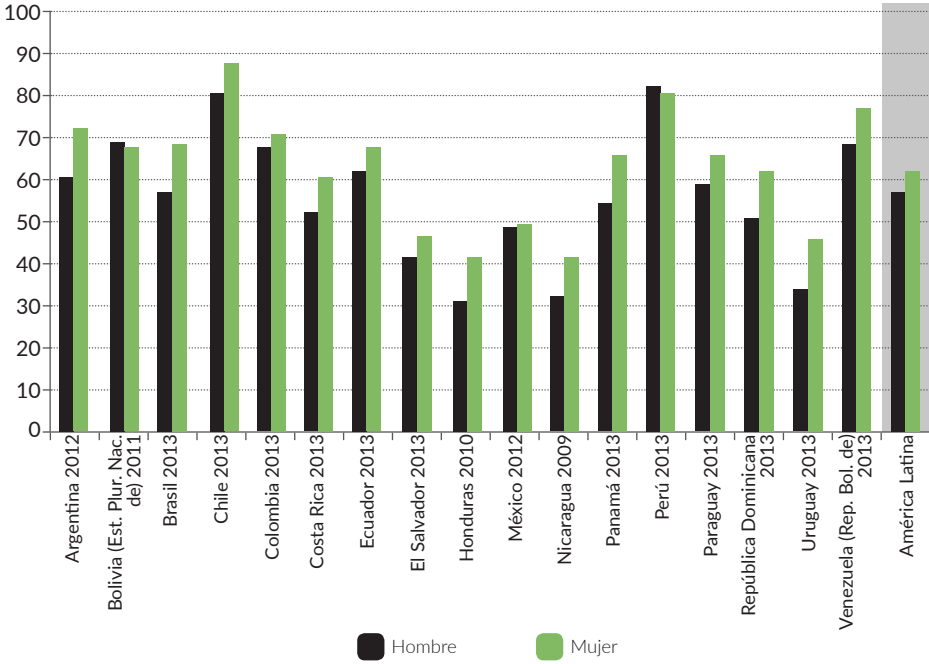
la secundaria es significativamente inferior al de jóvenes no indígenas ni afrodescendientes (a excepción del caso chileno donde los niveles de cobertura son más altos y las diferencias entre la población indígena y la no indígena es menos acentuada). En algunos casos, como el de los jóvenes indígenas de Guatemala y Panamá, esta cifra es inferior al 20%, igual que para los afrodescendientes en el Uruguay (véase gráfico 3).

Los motivos por los cuales las y los adolescentes y jóvenes desertan de la escuela son muchos e incluyen presiones económicas familiares, son distintos para varones y mujeres y

para las poblaciones de diferentes territorios. Además, entre los países de la región los porcentajes de cobertura y retención de jóvenes en la enseñanza secundaria varían bastante. Hay casos donde los países tienen cobertura amplia y la deserción está concentrada en núcleos duros de pobreza más estructural, mientras que en otros países existen dificultades geográficas; es decir, la oferta educativa se concentra más en zonas urbanas y los chicos y chicas tienen que desplazarse para seguir estudiando. En muchos países, la secundaria ha sido establecida como obligatoria solo recientemente y la oferta del Estado aún no es amplia.

## Gráfico 4

América Latina (17 países): Jóvenes de 20 a 24 años que concluyen la educación secundaria, según país y sexo, alrededor de 2013 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países, en Observatorio de juventud para América Latina y el Caribe – JUVeLAC (<http://dds.cepal.org/juvelac>)

Nota: América Latina es el promedio simple de los valores de los 17 países en el gráfico.

Los países de Centroamérica (con excepción de Costa Rica) tienen desafíos mucho más importantes de cobertura que los del resto de la región y, por lo mismo, el foco está en alcanzar al menos la cobertura de la baja secundaria (véase gráfico 4). En general, las niñas están cursando más años de educación que sus pares varones, con excepción del Estado Plurinacional de Bolivia y del Perú. Lo mismo ocurre en la enseñanza superior. La paradoja es, no obstante, que esos mayores logros educativos todavía no se traducen en transiciones

al mercado laboral en condiciones equivalentes a la población masculina.

A medida que se avanza en la cobertura del nivel de enseñanza secundaria, los problemas de retención que enfrentan los países son más complejos de resolver. La escuela, especialmente a nivel de enseñanza secundaria, tuvo en su origen un carácter opcional y selectivo, de formación de élites. La apertura del espacio escolar hacia grandes diversidades socioculturales genera una tensión con la tradición cultural

de competencia y discriminación que dificulta la tolerancia hacia las diferencias y la convivencia al interior de los establecimientos educativos. Los docentes de la secundaria muchas veces no están preparados para formar a poblaciones juveniles que son primera generación en alcanzar este nivel educativo y que, por lo tanto, tienen menos recursos y apoyos familiares (de bagaje sociocultural) para mantenerse en un sistema de educación más especializada y competitiva. Cuando el sistema educativo no ofrece condiciones adecuadas para mantener a las y los adolescentes estudiando, contribuye a potenciar los factores de riesgo. La escuela es particularmente compleja cuando se le asocia con un ambiente de violencia, un manejo inadecuado de los conflictos y procesos de discriminación.

## Que nadie quede atrás: sin enseñanza secundaria

Uno de los focos relevantes a trabajar en la región de América Latina debiera ser conocer qué ocurre con aquellos que se van quedando atrás y se caen del sistema antes de terminar la secundaria. Aproximadamente un 20% de los adolescentes se encuentra en esta situación. Entre los desafíos importantes está asegurar el acceso: eso quiere decir que es necesario ampliar la oferta pública de educación secundaria, especialmente considerando la población rural en

países con menor cobertura. Hay que invertir en más y mejor infraestructura e incluir consideraciones de apoyos a las familias; transferencias monetarias y de otro tipo, como alimentación, útiles escolares y transporte, entre otros. Sin embargo, las necesidades económicas que motivan la deserción aluden a factores más estructurales que desbordan al sistema educativo y debiesen ser atendidos complementariamente por otros sectores de la política social. Algunas propuestas de estrategias de políticas clave para avanzar en el camino de la universalización de una secundaria de calidad asumen este piso básico y avanzan en áreas críticas para los y las adolescentes.

Es necesario ampliar la oferta pública de educación secundaria, especialmente considerando la población rural en países con menor cobertura.

En los estudios realizados en la CEPAL se han identificado algunos grupos que necesitan atención especial, particularmente al analizar con perspectiva de género. Las madres y las adolescentes embarazadas son un grupo de alta deserción en nuestra región. A pesar de que muchos de los países cuentan con legislación específica para eliminar la

discriminación y facilitar la continuación de los estudios, hay mucho por hacer en ese sentido.

En las dos últimas décadas, América Latina ha avanzado en la creación de condiciones institucionales que permiten la continuidad de la educación de las adolescentes que se encuentran en esta situación. Existe un conjunto de leyes que garantizan de manera explícita el derecho a la educación y la continuidad del ciclo educativo de las adolescentes embarazadas o madres. Algunas buscan neutralizar los mecanismos de exclusión escolar y las prácticas discriminatorias. Otro grupo de leyes prohíbe la imposición de medidas disciplinarias correctivas en instituciones educativas. Hay unas que establecen un régimen de excepción o un sistema diferenciado flexible. Y también hay países que promueven políticas y programas que apoyan a las adolescentes para que finalicen su ciclo educativo<sup>1</sup>.

Desde la escuela es necesario incluir estrategias de educación sexual y reproductiva y de prevención del embarazo adolescente, así como políticas y programas que favorezcan la continuidad de los estudios durante la maternidad. Pero también se requieren estrategias para incorporar un enfoque de igualdad de género que involucre a los varones en su

responsabilidad en el proceso de crianza. Nuevamente, el sesgo en la carga del cuidado sobre las niñas y adolescentes (así como de las mujeres en general) es un tema que desborda al sistema educativo y debiera complementarse con otras estrategias de apoyo de la política pública.

## Otro eje de exclusión es la mala calidad y falta de sentido de la enseñanza

Otro eje central a abordar en la secundaria tiene relación con la calidad y el sentido de la enseñanza para los jóvenes. Un grupo importante de adolescentes fuera de la escuela declara falta de interés por estudiar (Rico y Trucco, 2014). No se trata solo de avanzar en años de educación, sino de lo que se aprende en ese trayecto. La medición de la calidad es un tema controvertido. Las pruebas estandarizadas son un modo restringido de monitorear los resultados de aprendizajes, pero sirven como termómetro y en general muestran amplios déficits de competencias básicas en los estudiantes de la región. Pero la calidad, entendida en un sentido amplio, requiere de múltiples estrategias para mejorarla, incluyendo el trabajo con docentes, estudiantes, directivos y la comunidad educativa en general.

---

1. Rico, María Nieves y Daniela Trucco (2014), "Adolescentes: Derecho a la educación y al bienestar futuro", serie Políticas Sociales, N° 190 (LC/L.3791), Santiago, CEPAL y UNICEF. [en línea], [http://www.unicef.org/lac/Adolescentes\\_derecho\\_educacion\\_bienestar\\_futuro.pdf](http://www.unicef.org/lac/Adolescentes_derecho_educacion_bienestar_futuro.pdf).

Algunas líneas de trabajo estratégicas para reforzar la calidad del nivel secundario son las que paso a describir a continuación.

## **Reforzar la transición de la educación al trabajo: fortalecer la oferta técnica profesional**

Aunque en la mayoría de los países el ciclo inferior de educación secundaria es obligatorio, la ausencia, mala calidad o inadecuación de la oferta educativa, el rezago escolar y las necesidades de incorporarse al mundo del trabajo son factores que atentan contra la retención escolar de las y los adolescentes de más bajos ingresos. Esta situación es aún más pronunciada en las brechas de conclusión del ciclo superior de la secundaria. En este ciclo se desarrollan competencias más especializadas, normalmente orientadas a la incorporación a la educación superior y, con menor frecuencia, con miras al ingreso directo al mercado de trabajo. Para las y los jóvenes provenientes de sectores de menores ingresos, esta falta de pertinencia y relevancia de los contenidos educativos con relación a su realidad socioeconómica actúa como un desincentivo adicional para concluir la secundaria (*Juventud y cohesión social en Iberoamérica. Un modelo para armar*, CEPAL/OIJ, 2008). En este contexto se vuelve relevante apoyar y fortalecer el sistema de educación técnica que ha estado en general fuera del debate

de la educación de los últimos años. La inclusión social de jóvenes de sectores sociales desfavorecidos depende en parte importante de la calidad y relevancia de este tipo de educación.

Esta educación se caracteriza por su amplia diversidad entre países, en contraste con la formación académica cuya oferta en general está bien estructurada y es más homogénea. Si bien históricamente se ha concebido la educación técnica como un camino que conduce al mundo del trabajo, en tanto el ciclo de educación general lo hace a la educación superior, esta distinción ha tendido a diluirse. En los últimos años se ha reconocido ampliamente la importancia de una formación general que permita la continuidad de estudios superiores para los estudiantes de la vía técnica, así como también la necesidad de formar para la empleabilidad a los que se unen a la vertiente académica o general, puesto que muchos de ellos no completan estudios terciarios. Por lo tanto, adquiere relevancia el articular los diversos sistemas de oferta educativa (general vs. técnica), así como los diferentes niveles (secundaria, superior e incluso programas de formación para el trabajo). Para seguir incrementando las oportunidades educativas de la juventud en la región, es necesario reconocer la diversidad de trayectorias y ofrecer la oportunidad de continuar los estudios de manera flexible, con salidas intermedias certificadas que no impidan el retorno<sup>2</sup>.

2. Espejo, Andrés y Ernesto Espíndola (2015), "La llave maestra de la inclusión social juvenil: educación y empleo". En: Trucco y Ullmann eds. (2015), *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*, Libros de la CEPAL N°137 (LC/G.2647-P), Santiago. [en línea], <http://www.cepal.org/es/publicaciones/juventud-realidades-retos-un-desarrollo-igualdad>



Es muy relevante también abordar el fortalecimiento de las modalidades de educación técnica y profesional desde una perspectiva de género. Los estudios indican que la mayor parte de las mujeres se especializa en áreas que son peor remuneradas y que tienden a prolongar sesgos de género: servicios, confección y tareas sociales. En contraposición, los hombres escogen mayoritariamente aquellas especialidades correspondientes a los sectores económicos mejor evaluados y asociadas tradicionalmente a ocupaciones masculinas: minería, metalmecánica, electricidad, construcción, marítimo y maderería.

### **Abordar los ambientes de violencia y formar en la resolución pacífica de conflictos**

La violencia en la escuela es otro eje fundamental a trabajar con la intención de mejorar los procesos de enseñanza, ya que afecta las oportunidades de aprendizaje y es uno de los factores expulsivos de la secundaria. Este tema es muy complejo y transversal a todos los países y grupos sociales. Para ello, hay que entenderlo de manera multidimensional. Los jóvenes se enfrentan a múltiples espacios de violencia en sus contextos vitales. La que enfrentan en el contexto escolar, que se ha destacado más en los medios de comunicación, son las burlas entre pares o el denominado *bullying*. Pero las violencias son de distintos tipos y tienen que ver con

las relaciones con otros actores de la comunidad escolar, pues también se da entre las personas adultas a cargo y los jóvenes, en ambas direcciones.

Al mismo tiempo, la escuela es una de las fuentes primarias para prevenir la violencia, que puede tener su origen en los hogares o esferas más íntimas, como es el caso de violencia intrafamiliar. Hay que trabajar con la comunidad escolar porque se espera que la escuela sea tanto un refugio de convivencia sana y protegida para los estudiantes, como una fuente de modelos para la resolución de conflictos de manera pacífica. La mejor manera de abordarlo es a partir de su inclusión formal en las mallas curriculares, con contenidos sobre formación cívica o ciudadana, pero también a partir del modelamiento de prácticas al interior de la institución educativa.

América Latina es una región donde histórica y culturalmente la resolución violenta de los conflictos ha sido tolerada. Transformar esos valores es importante y muy difícil. Existen estrategias en las escuelas que han funcionado en el nivel micro y que trabajan con los propios estudiantes como mediadores de conflictos entre pares. Otro aspecto clave es contar con la institucionalidad más macro, como una legislación que permita garantizar la protección de las comunidades estudiantiles y a la cual se pueda recurrir en casos de que la violencia venga de la propia

escuela. Es necesario tener en cuenta que muchas de las relaciones violentas se vinculan con una base profunda de discriminación y de intolerancia hacia un otro diferente. La participación de los y las estudiantes y de las familias, de la comunidad escolar en su conjunto, es vital en la formulación de consensos sobre códigos de convivencia internos de la organización escolar.

En algunos países la violencia del entorno de las escuelas es muy fuerte y la situación se vuelve inmanejable; por ejemplo, cuando las pandillas extorsionan a los estudiantes y los obligan a cometer conductas ilegales o criminales o la pandilla entra a la escuela. Esos casos requieren otro tipo de intervención porque a la escuela no se le puede cargar toda la responsabilidad de situaciones que son estructuralmente avasalladoras.

### **La escuela tiene que asumir un rol activo en la formación de habilidades digitales**

Un tercer eje transversal asociado de manera importante con la calidad de la educación tiene que ver con el contexto digital de la sociedad actual. En muchos países de la región el uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) y de Internet es cada vez más masivo, especialmente

entre los más jóvenes. Este contexto en que viven los niños, niñas y jóvenes inevitablemente ha transformado, tanto positiva como negativamente, algunos elementos clave que afectan a su proceso de desarrollo.

La complejidad de estos nuevos entornos de aprendizaje exige que el sistema educativo adquiera un rol más allá de lo puramente técnico.

El aumento de la cantidad y disponibilidad de información desafía y modifica las formas de aprender, así como las habilidades que hay que ir desarrollando para aprender mejor. También transforma las maneras de relacionarse, pues permite acceder a gran cantidad de personas en forma abierta o anónima, así como comunicarse de manera inmediata, establecer comunidades virtuales y permitir el archivado automático de la interacción social, entre otras. Otro elemento es que abre canales de participación antes inexistentes; se ha visto de qué manera Internet y las redes sociales han jugado un rol importante en muchos de los movimientos sociales, estudiantiles y juveniles en la región y el mundo<sup>3</sup>.

3. Pavez, María Isabel (2014), "Los derechos de la infancia en la era de Internet: América Latina y las nuevas tecnologías". Serie de Políticas Sociales N°210 (LC/L.3894), Santiago. CEPAL y UNICEF. [en línea], <http://www.cepal.org/es/publicaciones/37049-los-derechos-de-la-infancia-en-la-era-de-internet-america-latina-y-las-nuevas>

Estas transformaciones abren oportunidades y también presentan riesgos en las vivencias de la infancia, adolescencia y juventud. La complejidad de estos nuevos entornos de aprendizaje exige que el sistema educativo adquiera un rol más allá de lo puramente técnico. La mera introducción del equipamiento no garantiza su real aprovechamiento. La escuela sin duda está cumpliendo un rol como puerta de entrada a un acceso más equitativo a las TIC. Pero debe desplazarse también hacia constituirse en un espacio donde se entregan habilidades técnicas que permitan la explotación de estas tecnologías en todo su potencial, reconociendo su valor motivador en los procesos educativos de adolescentes y jóvenes. También tiene un rol clave en la entrega de herramientas para aprovechar las TIC más allá de lo académico, por ejemplo, la orientación en las formas de comunicación y sociabilidad. Esto último, muy asociado con los temas de violencia y respeto. El sistema educativo tiene responsabilidad en

orientar a las nuevas generaciones y entregar pautas de conductas que permitan disminuir riesgos y aumentar las ventajas del uso de las TIC.

A pesar de los amplios avances en la última década en términos de garantías de cobertura y acceso a la educación, la región no ha logrado transformar al sistema educativo en un mecanismo potente de igualación de oportunidades. Hoy en día, el abordaje del tema educacional es mucho más complejo que hasta hace unas décadas. En un mundo globalizado se suman elementos como los referidos a la importancia de los avances en materia de tecnologías e información, donde los límites de la información y el conocimiento son cada vez más amplios y difusos. Abordar la calidad de la educación secundaria es imprescindible para hacerla más atractiva y aumentar la retención. Las líneas de política expuestas —no exhaustivas— proponen algunas áreas a trabajar con ese objetivo.