

Reduciendo la brecha estructural de educación

Un marco conceptual con el enfoque de derechos humanos e igualdad

Luis Felipe Carvalho
Humberto Soto de la Rosa



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

Deseo registrarme

Conozca nuestras redes sociales y otras fuentes de difusión en el siguiente link:



<https://bit.ly/m/CEPAL>



Reduciendo la brecha estructural de educación

Un marco conceptual con el enfoque de derechos humanos e igualdad

Luis Felipe Carvalho
Humberto Soto de la Rosa



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Este documento fue preparado por Luis Felipe Carvalho y Humberto Soto de la Rosa, de la Unidad de Desarrollo Social de la sede subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México, en el marco de las actividades del proyecto “Cerrando las brechas de educación en las comunidades del sur-sureste de México”, financiado por Wellspring Fund. Se agradece la colaboración de Miguel del Castillo Negrete, Daniela Trucco, María Castro, Juliette Bonnafé, Jorge Mario Martínez, Verónica Quiroz, Mariana García Hoffmann, Ramón Padilla, Pablo Yanes y María Luisa Díaz de León.

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

No deberá entenderse que existe adhesión de las Naciones Unidas o los países que representan a empresas, productos o servicios comerciales mencionados en esta publicación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/MEX/TS.2025/6

Distribución: L

Copyright © Naciones Unidas, 2025

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

Esta publicación debe citarse como: Carvalho, L. F. y Soto de la Rosa, H. (2025). *Reduciendo la brecha estructural de educación: un marco conceptual bajo el enfoque de derechos humanos e igualdad* (LC/MEX/TS.2025/6). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.



Índice

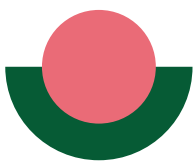
Resumen	7
Introducción	9
I. La educación como un derecho	13
A. La educación como elemento central en la agenda multilateral	14
B. El marco jurídico del derecho a la educación	15
1. Entorno jurídico internacional y regional.....	16
2. Entorno jurídico nacional: el derecho a la educación en los países de América Latina y el Caribe.....	20
C. Contenido normativo del derecho a la educación: los pilares de la educación y el enfoque de las 4-A.....	22
D. Desafíos para el cumplimiento del marco jurídico del derecho a la educación	26
II. Perspectivas sobre desigualdad: las brechas estructurales y la matriz de la desigualdad social.....	29
A. El enfoque de brechas estructurales.....	30
B. La matriz de la desigualdad social	32
C. Un abordaje interseccional para la medición de la brecha estructural de la educación bajo un enfoque de derechos.....	36
D. Un esquema integrado de conceptos	36
III. Grandes transiciones y tendencias que inciden en las brechas educativas.....	39
A. Transición educativa	39
B. Otras transiciones relevantes: empleo, protección social, demográfica, digital, climática y de cuidados.....	42

1.	Transición del empleo y la protección social.....	43
2.	Transición demográfica.....	43
3.	Transición digital.....	43
4.	Transición climática.....	44
5.	Transición hacia una sociedad del cuidado.....	44
6.	Síntesis.....	45
C.	Transiciones en las primeras etapas del ciclo de vida: infancia, adolescencia y juventud.....	45
1.	Transiciones en la niñez, infancia y adolescencia.....	46
2.	Transiciones juveniles.....	47
IV.	Elementos transformadores para el cierre de las brechas de educación.....	49
A.	Desarrollo de capacidades técnicas, operativas, prospectivas y políticas (TOPP) para el cierre de brechas educativas.....	50
B.	El uso de los datos para el cierre de brechas educativas.....	51
C.	Tecnologías digitales para facilitar la inclusión educativa.....	52
D.	Innovación para ampliar la garantía del derecho a la educación.....	53
E.	Previsión estratégica como herramienta para prever escenarios educativos más favorables.....	53
F.	Ciencias del comportamiento para superar barreras educativas.....	54
G.	El rol clave de las políticas de protección social para el cierre de brechas educativas.....	54
H.	La inversión en educación como elemento central del cierre de brechas educativas.....	55
V.	Conclusiones.....	57
	Bibliografía.....	59
Cuadros		
Cuadro 1	Instrumentos jurídicos que inciden en la regulación del derecho a la educación a nivel internacional.....	17
Cuadro 2	Instrumentos jurídicos que inciden en la regulación del derecho a la educación a nivel regional.....	19
Cuadro 3	El derecho a la educación en las constituciones y leyes de América Latina.....	21
Cuadro 4	Marco analítico de las 4-A para comprender y armonizar el derecho de la educación.....	24
Cuadro 5	El concepto de brechas estructurales en la CEPAL: línea del tiempo de los documentos clave.....	31
Cuadro 6	Ejes estructurantes de la desigualdad.....	33
Cuadro 7	La matriz de la desigualdad social, componentes y referentes conceptuales.....	35
Recuadro		
Recuadro 1	¿Qué significa una educación de calidad? Los cuatro pilares de la educación.....	23

Diagramas

Diagrama 1	Diez brechas o desafíos estructurales en los modelos de desarrollo	10
Diagrama 2	Marco ordenador para analizar la brecha estructural de educación.....	37
Diagrama 3	Elementos de una transición justa y sostenible	40
Diagrama 4	La transición educativa y sus vínculos con otras transiciones	42
Diagrama 5	Transiciones en las primeras etapas del ciclo de vida.....	46





Resumen

En este documento se presenta un marco conceptual basado en un enfoque de derechos humanos e igualdad, para orientar el análisis de la brecha estructural de educación. Dicho enfoque resulta relevante para América Latina y el Caribe porque en esta región persisten diversos desafíos estructurales que afectan el acceso, la calidad, la pertinencia y la equidad educativa, y que restringen la plena realización del derecho a la educación.

El marco conceptual parte del reconocimiento de la educación como un derecho humano fundamental, ampliamente consagrado en instrumentos jurídicos internacionales y en la legislación nacional de diversos países. Debido a la importancia de traducir dichos instrumentos jurídicos en acciones concretas, en este documento se adopta el marco de las 4-A (asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad), junto con los enfoques de brechas estructurales y de la matriz de la desigualdad social desarrollados por la CEPAL. Estos marcos se proponen como herramientas clave para analizar las brechas específicas que conforman la brecha estructural de educación, lo que posibilita evaluar el grado en que se garantiza efectivamente el derecho a la educación para todas las personas.

En la segunda parte del documento se introduce una visión prospectiva sobre las grandes transiciones que afectan a la educación, destacando la importancia de emprender una transformación de los procesos educativos que responda a los cambios en el empleo, la digitalización, la protección social y el cambio climático, entre otros aspectos cambiantes en el mundo actual. Se plantea la importancia de considerar un enfoque sistémico e interseccional, basado en mediciones precisas y estrategias transformadoras. Así, se busca contribuir a los esfuerzos por lograr una transición educativa efectiva y sostenible, que garantice el derecho a la educación y que actúe como motor de equidad en contextos de transformación social y tecnológica, resaltando el rol de la educación como pilar del desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe.



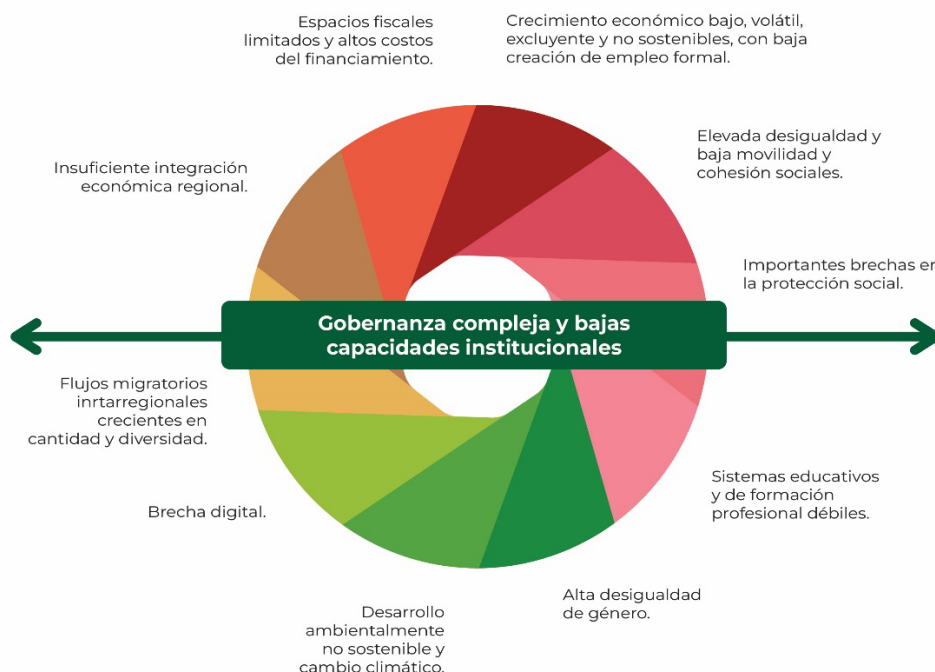
Introducción

Diversas brechas estructurales persisten en América Latina y el Caribe. Recientemente, José Manuel Salazar-Xirinachs, Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) resaltó, con una visión renovada, diez desafíos estructurales de alta relevancia en los actuales modelos de desarrollo (Salazar-Xirinachs, 2024). Entre dichos desafíos se encuentran los sistemas educativos y de formación profesional débiles, como parte de las limitantes para alcanzar mayores niveles de bienestar generalizado para la población de la región (véase el diagrama 1). Y es que disponer de sistemas educativos y de formación profesional fuertes es un elemento clave en un proceso de inclusión social de las personas que conduzca hacia el logro de un mayor nivel de bienestar generalizado de la población.

Existe amplio consenso sobre los importantes avances logrados en América Latina y el Caribe en materia educativa en los años recientes en rubros como el aumento de la cobertura y el alcance, tanto legal como efectivo, de la educación básica. Sin embargo, también hay voces que reiteradamente han señalado que la brecha estructural en la educación —entendida como una desigualdad persistente y sistémica que limita el desarrollo inclusivo (CEPAL, 2012 y 2023)— se mantiene presente en diversos ámbitos, como la cobertura en la educación inicial, media y superior, o bien en el restringido acceso a poblaciones excluidas, además de los desafíos en torno a los aprendizajes, entre otros aspectos que han evidenciado una evolución más lenta hacia un sistema educativo aún más fortalecido por múltiples motivos.

En ese contexto es pertinente analizar las causas de la debilidad de los sistemas educativos, lo que implica identificar las áreas de mayor rezago o ralentización, debido a las cuales la brecha estructural en educación persiste. También es necesario determinar las causas específicas de dichos rezagos y, una vez identificados dichos factores, darse a la tarea de establecer las políticas y acciones que pueden ser más efectivas para revertirlos y cerrar la brecha estructural de educación, con el fin de mejorar el entendimiento de los qué hacer y cómo hacerlo en materia educativa, como lo ha planteado el Secretario Ejecutivo de la CEPAL (Salazar-Xirinachs, 2024).

Diagrama 1
Diez brechas o desafíos estructurales en los modelos de desarrollo



Fuente: Salazar-Xirinachs, J. M. (2024). Repensar, reimaginar, transformar: los “qué” y los “cómo” para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible. *Revista CEPAL* (N° 141) (LC/PUB.2023/29-P). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/2c9ee999-8446-4de0-8d31-c21a2532b974/content>

Lo anterior también se enmarca en la necesidad de acelerar el cumplimiento de los compromisos internacionales en la materia, por ejemplo, en el marco del cuarto objetivo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) plasmados en la Agenda 2030 referido a garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos. Dicho planteamiento refleja a su vez la complejidad analítica del tema, pues se abordan varios rubros, como la inclusividad, la equidad, la calidad, la promoción de oportunidades, el aprendizaje permanente y la universalidad, que son en sí mismos conceptos relevantes.

Por ello, para abordar el reto de analizar los sistemas educativos desde la perspectiva de la brecha estructural de educación, es necesario partir de un alto nivel de claridad conceptual, tanto en lo que se entiende como brecha de educación, como de las opciones estratégicas para revertir dicha brecha. Ese es el propósito fundamental del presente documento, definir un marco conceptual que facilite analizar los desafíos y posibilite identificar opciones viables, coherentes e integrales de acción para lograr el efectivo cierre de la brecha estructural de educación.

Un mensaje central de este enfoque es que no es posible cerrar la brecha estructural de educación sin comprender a profundidad las brechas específicas que la conforman, que afectan distintos grupos poblacionales de maneras diferentes y que se manifiestan a través de las diversas desigualdades que la caracterizan.

Así, en el primer capítulo de este documento se esboza un marco conceptual y normativo que permita un mayor entendimiento del concepto de educación que ha sido establecido en los instrumentos de derecho internacional con el enfoque de derechos humanos, con una mirada objetiva, amplia y no reduccionista, que trasciende la visión de una educación entendida como una simple preparación para el trabajo.

En el segundo capítulo se incorpora una mirada multidimensional e interrelacionada de los elementos que conforman las desigualdades educativas. Esta mirada permite a su vez sentar las bases para medir las diversas brechas y entender mejor sus causas, a través de la ampliación de los conceptos específicos que conforman la brecha estructural y la matriz de la desigualdad social. De este modo, se facilita identificar los núcleos duros de exclusión, entendidos como las brechas clave que afectan de manera desproporcionada a ciertos grupos poblacionales, generando barreras significativas en el acceso al derecho a la educación.

También se incluye, en el tercer capítulo, una visión prospectiva que plantea la necesidad de orientar una transición educativa entendida como el proceso que llevará del estado actual de persistencia de la brecha estructural de educación a un estado ideal donde se garantice plenamente el derecho, facilitando a su vez la identificación de la trayectoria justa en la que nadie se queda atrás durante el proceso de cambio.

Finalmente, en el documento se incorpora, más a manera de marco ordenador, una visión transformadora, mediante la cual se exploren opciones innovadoras para transitar hacia un escenario de garantía del derecho a la educación, en el entendido de que hacer más de lo mismo no llevará a ningún cambio real.

Así, la contribución de este documento es desarrollar una aproximación conceptual y un marco ordenador para analizar a profundidad la brecha estructural de la educación, partiendo de un enfoque de derechos, considerando una mirada estructurada por la matriz de la desigualdad social para identificar núcleos duros de exclusión, y posibilitando la propuesta de una línea estratégica de identificación de posibles caminos para superar barreras y promover una transición educativa justa y transformadora, que a su vez forme parte integral de un proceso hacia un futuro más sostenible a través de la visión de una educación potenciadora del desarrollo individual y social.





I. La educación como un derecho

La educación es ampliamente reconocida como un elemento central para el desarrollo y como un motor del progreso social, cultural, económico y tecnológico (Oficina Ejecutiva del Secretario General de las Naciones Unidas [OESG], 2023). Diversos motivos han sido planteados para sustentar dicha afirmación. Se señala que la educación promueve el desarrollo humano y comunitario, ya que permite a los individuos adquirir conocimientos, habilidades y valores para ser agentes de cambio en sus comunidades, así como para contribuir al bienestar general de la sociedad. Se reconoce, además, que la educación facilita el desarrollo social a través de la inclusión y la movilidad social ascendente, representando una herramienta esencial para romper el círculo vicioso de la pobreza y para reducir las desigualdades en todas sus dimensiones. La educación también contribuye al desarrollo económico, al aumentar la productividad y mejorar el crecimiento económico (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2024a).

Por otra parte, la educación también ha sido referida como un elemento fundamental para alcanzar la paz y la ciudadanía global, ya que es un instrumento para difundir la tolerancia y el respeto a la diversidad, la comprensión intercultural y la cooperación entre diferentes culturas y grupos de personas (OESG, 2023). La educación también se identifica como un pilar fundamental de la democracia, ya que fomenta el respeto a las instituciones y genera conciencia sobre los derechos y deberes de toda la ciudadanía. Adicionalmente, a la educación se le reconoce un rol central para la humanidad frente a los desafíos de la crisis climática, pues permite tomar decisiones más informadas y adoptar comportamientos más sostenibles, además de que puede ayudar a las comunidades a incrementar su resiliencia frente a los desastres y los impactos del cambio climático (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO], 2020).

Pero por sobre todo lo anterior, la educación es un derecho humano fundamental. Más allá de sus impactos positivos en diversas esferas, la educación es ante todo un medio de justicia social y un vehículo para la realización plena de las personas como sujetos de derechos. Con este enfoque se reconoce que la educación no solo habilita el desarrollo individual y colectivo, sino que es esencial para garantizar la

igualdad de oportunidades y el acceso a otros derechos. El valor de la educación trasciende los beneficios económicos y sociales, reafirmando su carácter intrínseco como un derecho indispensable para la dignidad humana.

A continuación, se detalla el rol central y definidor de la educación en la agenda actual multilateral de desarrollo y posteriormente se describe la concepción de la educación como un derecho humano consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) y en diversos otros instrumentos jurídicos internacionales, además de las constituciones de 107 países (UNESCO, 2019). El reconocimiento de la educación como un derecho orienta este capítulo, el marco conceptual y toda la reflexión expuesta en este documento.

A. La educación como elemento central en la agenda multilateral

La educación es un eje central en la agenda internacional de desarrollo y figura de manera destacada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), adoptados por los Estados Miembros de las Naciones Unidas en 2015. En particular, con el ODS 4 se busca garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, además de promover oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida para todos. Este objetivo proporciona un marco global para la acción educativa y se ha convertido en un pilar fundamental para orientar las políticas en todo el mundo.

Además de ser un objetivo en sí mismo, el ODS 4 es un catalizador para alcanzar los demás ODS. Según el informe de políticas *Nuestra agenda común: transformar la educación* (2023), la educación impulsa el progreso en áreas como la reducción de desigualdades, la salud, el trabajo digno y la acción climática. Así, la educación no solo es un pilar fundamental por sus propios méritos, sino que también facilita el logro de los demás ODS.

Las principales metas del ODS 4 incluyen asegurar el acceso universal a una educación primaria y secundaria de calidad, proporcionar educación infantil accesible, garantizar la igualdad de acceso a la educación técnica y superior, eliminar las disparidades de género y vulnerabilidad, y promover la alfabetización y las habilidades para todos, además de proveer educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía global.

El informe *La encrucijada de la educación en América Latina y el Caribe: informe regional de monitoreo ODS4-Educación 2030*, elaborado por la CEPAL, la UNESCO y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), es un ejemplo claro de la manera en que el ODS 4 ha servido de marco de acción en la región. En este informe se analizan los avances y los desafíos en la implementación del ODS 4 en América Latina y el Caribe, subrayando la importancia de implementar una transformación educativa significativa y asignar de manera adecuada los recursos con el fin de abordar los problemas estructurales exacerbados por la pandemia por COVID-19. Los informes nacionales voluntarios (INV) presentados por los países en el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas también permiten compartir progresos, desafíos y mejores prácticas en la implementación de los ODS, incluido el ODS 4, promoviendo la transparencia, la rendición de cuentas y el aprendizaje mutuo.

En varios países de América Latina, la equidad y la inclusión han asumido un rol central en las políticas educativas como reflejo del ODS 4. En México, la reforma educativa de 2019 se enfoca en la

equidad e inclusión, mejorando la calidad educativa y asegurando el acceso universal. En el Brasil, el Plan Nacional de Educación (PNE) establece metas para reducir las desigualdades y asegurar una educación inclusiva. En Colombia, la estrategia “Educación para la Paz” promueve la inclusión y equidad, mejorando el acceso educativo para comunidades vulnerables. Estos ejemplos demuestran cómo el ODS 4 se alinea estrechamente con las políticas recientes en América Latina y resaltan la importancia de contar con agendas multilaterales para las reformas educativas.

Recientemente, la educación alcanzó una centralidad sin precedentes en la agenda multilateral de desarrollo con la Cumbre sobre la Transformación de la Educación de 2022, convocada por el Secretario General de las Naciones Unidas. En este evento de alto nivel se subrayó la importancia de la educación como un elemento central para alcanzar el desarrollo sostenible y desarrollar la capacidad de abordar desafíos globales como la desigualdad, el cambio climático y las crisis sanitarias.

En esta Cumbre se reunieron líderes mundiales, expertos en educación y representantes de la sociedad civil con el objetivo de renovar y fortalecer los sistemas educativos, centrándose en cinco vías de acción temáticas: i) escuelas inclusivas, equitativas, seguras y saludables; ii) aprendizaje y competencias para la vida, el trabajo y el desarrollo sostenible; iii) docentes, enseñanza y profesión docente; iv) aprendizaje y transformación digital, y v) financiación de la educación.

El documento de la UNESCO *Reimaginar juntos nuestros futuros: un nuevo contrato social para la educación* (2021) sirvió como referencia durante la Cumbre. En el informe se destaca la necesidad de reimaginar la educación para construir sociedades más justas, inclusivas y sostenibles. Se propone un nuevo contrato social que involucra a todos los actores educativos en un esfuerzo colaborativo para transformar la educación, enfocándose en la equidad, la innovación y la adaptabilidad a los cambios rápidos del mundo actual. La Cumbre resultó en compromisos nacionales e internacionales para seguir estas directrices y asegurar que la educación sea una herramienta fundamental para el desarrollo y la resolución de problemas globales, dando un nuevo impulso a la agenda educativa en la arena global y reforzando la importancia de la educación como un elemento imprescindible para el cumplimiento de los ODS.

B. El marco jurídico del derecho a la educación

Es primordial reconocer que, ante todo y de manera independiente de su importancia para el desarrollo, la educación es un derecho humano consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), en una multitud de instrumentos jurídicos internacionales y en las constituciones de la mayoría de los países en América Latina y en alrededor de 100 países en el mundo (UNESCO, 2019). Adoptar un enfoque de derechos para analizar las brechas estructurales e identificar soluciones de políticas públicas para cerrarlas es de fundamental importancia en un contexto de amplia desigualdad como el de América Latina y el Caribe.

Según el *Manual del Derecho a la Educación* de la UNESCO (2019), la educación como derecho humano tiene las siguientes características:

- Es un derecho: La educación no es un beneficio ni depende de decisiones políticas o de actos de caridad. Como derecho humano, impone responsabilidades a quienes deben cumplirlas (especialmente al Estado, pero también a padres, niños y otros actores).

- Es universal: Todas las personas tienen derecho a la educación sin distinción alguna. Esto abarca a niños, adolescentes, jóvenes, adultos y personas mayores.
- Es de alta prioridad: La educación es una de las principales prioridades del Estado. Las responsabilidades para asegurar el derecho a la educación no pueden ser ignoradas fácilmente.
- Es un derecho clave: La educación es esencial para el ejercicio de todos los demás derechos humanos. Tiene dimensiones económicas, sociales, culturales, civiles y políticas.

Comprender la educación como un derecho significa reconocer que la normativa de los derechos humanos actúa como un marco esencial para guiar la formulación de políticas y estrategias basadas en la igualdad y la dignidad humana, destacando la importancia tanto de los instrumentos jurídicos nacionales como del derecho internacional. Es fundamental por ello entender el entorno jurídico-normativo que regula a los países en los diferentes niveles (internacional, regional y nacional) para reconstituir los compromisos asumidos por el Estado en lo que respecta al derecho a la educación y avanzar en la tarea de desarrollar una aproximación conceptual para medir y superar la brecha estructural en educación.

1. Entorno jurídico internacional y regional

La educación es un derecho humano reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948. El marco político y normativo establecido por la DUDH se concretó en diversos tratados multilaterales que establecen el derecho a la educación como derecho humano jurídicamente vinculante. Es particularmente notoria su referencia dentro del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).

Para algunas poblaciones, el interés en el derecho a la educación también es prioritario. Además de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y del Pacto, existen otros instrumentos que incluyen el derecho a la educación como instrumento relevante, como la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979). Por su parte, el derecho a la educación de los Pueblos Indígenas es esencial para preservar su identidad cultural y promover su desarrollo integral. En el ámbito internacional, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas subraya la importancia de garantizar un acceso equitativo a una educación de calidad que respete y promueva su cultura, idioma y cosmovisión.

Los instrumentos internacionales sobre el derecho a la educación comparten varios puntos comunes y presentan algunas especificidades. En todos destaca que la educación es un derecho fundamental y universal, asequible y accesible para todos, sin discriminación. También se subraya la importancia de la educación gratuita y obligatoria en niveles primarios y su disponibilidad progresiva en niveles superiores, orientada al desarrollo pleno de la personalidad y al respeto de los derechos humanos. En la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) también se resalta la necesidad de adoptar medidas para reducir las tasas de deserción escolar y asegurar la asistencia regular a las escuelas. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979) se centra en la eliminación de la discriminación de género en la educación, garantizando igualdad de acceso y condiciones para hombres y mujeres. Por último, en la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se

reconoce el derecho de estos pueblos a establecer sus propios sistemas educativos, preservando sus valores culturales y tradiciones.

A continuación, se presentan los contenidos normativos más relevantes sobre el derecho a la educación dentro de los cuatro principales instrumentos jurídicos que inciden en la regulación del derecho a la educación a nivel internacional previamente mencionados.

Cuadro 1
Instrumentos jurídicos que inciden en la regulación del derecho a la educación a nivel internacional

Instrumento	Contenido normativo
Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)	Artículo 26 1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos. 2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. 3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)	Artículo 13 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Conviene en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Conviene asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz. 2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho: a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente; b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria; e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.

Instrumento	Contenido normativo
Convención sobre los Derechos del Niño (1989)	3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones. 4. Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado. Artículo 28 1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular: a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos; b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad; c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados; d) Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas; e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar. 2. Los Estados Partes adoptarán cuantas medidas sean adecuadas para velar por que la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con la presente Convención. 3. Los Estados Partes fomentarán y alentarán la cooperación internacional en cuestiones de educación, en particular a fin de contribuir a eliminar la ignorancia y el analfabetismo en todo el mundo y de facilitar el acceso a los conocimientos técnicos y a los métodos modernos de enseñanza. A este respecto, se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979)	Artículo 10 Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación y en particular para asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres: a) Las mismas condiciones de orientación en materia de carreras y capacitación profesional, acceso a los estudios y obtención de diplomas en las instituciones de enseñanza de todas las categorías, tanto en zonas rurales como urbanas; esta igualdad deberá asegurarse en la enseñanza preescolar, general, técnica, profesional y técnica superior, así como en todos los tipos de capacitación profesional; b) Acceso a los mismos programas de estudios, a los mismos exámenes, a personal docente del mismo nivel profesional y a locales y equipos escolares de la misma calidad; c) La eliminación de todo concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino en todos los niveles y en todas las formas de enseñanza, mediante el estímulo de la educación mixta y de otros tipos de educación que contribuyan a lograr este objetivo y, en particular, mediante la modificación de los libros y programas escolares y la adaptación de los métodos de enseñanza;

Instrumento	Contenido normativo
	d) Las mismas oportunidades para la obtención de becas y otras subvenciones para cursar estudios; e) Las mismas oportunidades de acceso a los programas de educación permanente, incluidos los programas de alfabetización funcional y de adultos, con miras en particular a reducir lo antes posible toda diferencia de conocimientos que exista entre hombres y mujeres; f) La reducción de la tasa de abandono femenino de los estudios y la organización de programas para aquellas jóvenes y mujeres que hayan dejado los estudios prematuramente; g) Las mismas oportunidades para participar activamente en el deporte y la educación física; h) Acceso al material informativo específico que contribuya a asegurar la salud y el bienestar de la familia, incluida la información y el asesoramiento sobre planificación de la familia.
Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas	Artículo 14 Los Pueblos Indígenas tienen derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación 1. Los Pueblos Indígenas tienen derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje. 2. Los indígenas, en particular los niños, tienen derecho a todos los niveles y formas de educación del Estado sin discriminación. 3. Los Estados adoptarán medidas eficaces, conjuntamente con los Pueblos Indígenas, para que las personas indígenas, en particular los niños, incluidos los que viven fuera de sus comunidades, tengan acceso, cuando sea posible, a la educación en su propia cultura y en su propio idioma.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los respectivos documentos base de cada instrumento internacional.

Los sistemas regionales de derecho internacional, como el sistema interamericano, también operan como marcos jurídicos diseñados para promover la cooperación, la paz y la protección de los derechos humanos. La Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por ejemplo, establecen estándares y mecanismos para garantizar el respeto y la promoción de los derechos humanos en los países miembros. En lo que se refiere al derecho a la educación, el Protocolo de San Salvador es un protocolo adicional al Pacto con estipulaciones específicas a la región (véase el cuadro 2).

Cuadro 2
Instrumentos jurídicos que inciden en la regulación del derecho a la educación a nivel regional

Instrumento	Contenido normativo
Protocolo adicional al Pacto/ Protocolo de San Salvador (1988)	1. Toda persona tiene derecho a la educación. 2. Los Estados Partes en el presente Protocolo convienen en que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. Convienen, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades en favor del mantenimiento de la paz.

Instrumento	Contenido normativo
	3. Los Estados Partes en el presente Protocolo reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación: a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible para todos gratuitamente; b) La enseñanza secundaria en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; d) Se deberá fomentar o intensificar, en la medida de lo posible, la educación básica para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria; e) Se deberán establecer programas de enseñanza diferenciada para los minusválidos a fin de proporcionar una especial instrucción y formación a personas con impedimentos físicos o deficiencias mentales. 4. Conforme con la legislación interna de los Estados Partes, los padres tendrán derecho a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos, siempre que ella se adecúe a los principios enunciados precedentemente. 5. Nada de lo dispuesto en este Protocolo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, de acuerdo con la legislación interna de los Estados Partes.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los respectivos documentos base de cada instrumento normativo.

2. Entorno jurídico nacional: el derecho a la educación en los países de América Latina y el Caribe

El derecho a la educación está consagrado en las constituciones y leyes nacionales de muchos países de América Latina y el Caribe. Este derecho, que abarca todo el ciclo de vida, es una piedra angular en el marco de los estados de bienestar social. Al menos 19 países de la región han incluido explícitamente el derecho a la educación en sus instrumentos jurídicos nacionales y cada país adapta este derecho a sus características sociales, culturales y económicas.

El análisis de las legislaciones sobre educación en la región revela una fuerte convergencia en torno al reconocimiento de la educación como un derecho fundamental, especialmente en América Latina. La mayoría de los países han consagrado este derecho en sus constituciones nacionales, garantizando el acceso universal, gratuito y obligatorio a la educación, principalmente en los niveles básicos (primaria y secundaria). Algunos países como la Argentina, el Brasil, México, el Uruguay, el Estado Plurinacional de Bolivia y el Ecuador incluyen la educación no solo como un derecho humano, sino también como una prioridad nacional o política de Estado, asegurando la inversión pública y la obligatoriedad de la educación en otros niveles clave más allá de la primaria y secundaria, como la educación inicial. La educación superior se considera obligatoria en países como el Uruguay, la República Bolivariana de Venezuela y México, desde la reforma de 2019. Además, muchos de estos países refuerzan la educación como un deber social, subrayando el papel del Estado en su provisión y regulación.

En varias legislaciones también destaca el enfoque en la inclusión y el respeto a la diversidad cultural y lingüística, particularmente en países con poblaciones indígenas, como México, el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala y el Ecuador, que han introducido marcos para una educación intercultural y bilingüe. El enfoque en la equidad y el acceso universal es central en toda la región. En el cuadro 3 se detalla cómo el derecho a la educación se concretiza en legislaciones nacionales de 19 países de la región.

Cuadro 3
El derecho a la educación en las constituciones y leyes de América Latina

País	Disposición jurídica	Año	Resumen de la provisión
Argentina	Ley de Educación Nacional núm. 26.206, arts. 4° y 16°	2006	Declara la educación como prioridad nacional y política de Estado; educación obligatoria desde los 4 años hasta la finalización de la secundaria.
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Constitución, art. 17	2009	La educación es derecho fundamental y deber del Estado; es obligatoria hasta el bachillerato; gratuita en todos los niveles.
Brasil	Constitución Federal, arts. 205 y 208; Ley de Directrices y Bases de la Educación	1988/1996	La Constitución garantiza el derecho a la educación como deber del Estado y la familia; la Ley de Directrices y Bases de la Educación establece los principios de educación básica obligatoria y gratuita, y medidas de inclusión y programas de apoyo.
Chile	Constitución Política, art. 19, núm.10	1980 (reformas recientes)	Garantiza el derecho a la educación; el Estado debe promover la educación en todos los niveles, con avances hacia la gratuidad en la educación superior pública.
Colombia	Constitución Política, art. 67	1991	La educación es un derecho y un servicio público de función social; educación obligatoria entre los 5 y 15 años; promueve el acceso al conocimiento y a la cultura.
Costa Rica	Constitución Política, art. 78; Ley Fundamental de Educación	1949/1957	Educación preescolar y básica son obligatorias y gratuitas; educación democrática para formar ciudadanos conscientes de sus deberes y derechos.
Cuba	Constitución, art. 73	2019	El Estado garantiza el acceso gratuito a la educación en todos los niveles; prioriza el desarrollo educativo como base social.
Ecuador	Constitución, arts. 26 a 29	2008	La educación es un derecho humano fundamental y un deber del Estado; será universal, obligatoria, intercultural, inclusiva y de calidad.
El Salvador	Constitución, art. 53; Ley General de Educación	1983/1990	El derecho a la educación es inherente a la persona; el Estado tiene la obligación de promoverla; la Ley General de Educación busca mejorar la calidad y la equidad en el acceso a la educación.
Guatemala	Guatemala; Ley de Educación Nacional	1985/1991	Educación inicial, preprimaria, primaria y básica son obligatorias y gratuitas; promueve la educación bilingüe e intercultural para respetar la diversidad étnica y lingüística.

País	Disposición jurídica	Año	Resumen de la provisión
Honduras	Constitución, art. 171	1982	La educación básica es obligatoria y gratuita; el Estado debe proporcionarla sin discriminación.
México	Constitución Política, art. 3º; Ley General de Educación	1917 (última reforma 2019)/2019	La Constitución garantiza el derecho a la educación a todos; el Estado debe garantizar educación gratuita y obligatoria desde la educación inicial hasta la superior. La Ley General de Educación detalla las obligaciones del Estado para garantizar una educación de calidad, equitativa e inclusiva.
Nicaragua	Constitución, art. 121	1987	Derecho a la educación y a la cultura; la educación es fundamental para el desarrollo humano.
Panamá	Constitución, art. 91	1972	La educación primaria es obligatoria; el Estado la proporcionará gratuitamente.
Paraguay	Constitución, art. 73	1992	El derecho a la educación es inherente; el Estado promoverá la igualdad de oportunidades en el acceso.
Perú	Constitución, art. 17	1993	Educación inicial, primaria y secundaria son obligatorias; la educación en las instituciones del Estado es gratuita.
República Dominicana	Constitución, art. 63	2010	Derecho a la educación integral, de calidad y permanente; igualdad de condiciones y oportunidades.
Uruguay	Constitución, art. 70; Ley General de Educación	1967 (Constitución)/2008 (Ley)	La Constitución y la Ley General de Educación garantizan el acceso gratuito a la educación en todos los niveles, desde la preescolar hasta la universitaria; establece la obligatoriedad hasta la educación media.
Venezuela (República Bolivariana de)	Constitución, art. 102	1999	La educación es un derecho humano y deber social fundamental; es democrática, gratuita y obligatoria.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los respectivos documentos base de cada instrumento normativo.

Si bien el derecho a la educación no está explícitamente consagrado en las constituciones de varios países de la región caribeña, se aborda mediante leyes que garantizan el acceso educativo. Algunos países como Belice, Trinidad y Tabago, Barbados y Granada no incluyen de manera directa este derecho en sus marcos constitucionales. Sin embargo, lo integran a través de leyes como la Education and Training Act en Belice, que asegura la educación obligatoria y gratuita, o la Education Act en Barbados y Trinidad y Tabago, que establece la gratuidad de la educación primaria y secundaria en instituciones públicas. En Suriname y Guyana, países de América del Sur que participan en la Comunidad del Caribe (CARICOM), el derecho a la educación tampoco se consagra explícitamente en sus constituciones. No obstante, en ambos casos, leyes como la Education Act de Guyana garantizan la gratuidad de la educación primaria, planteando así en los marcos normativos el acceso a este derecho fundamental.

C. Contenido normativo del derecho a la educación: los pilares de la educación y el enfoque de las 4-A

Como se ha visto, el derecho a la educación es amplio en su alcance y cubre casi todos los aspectos de la educación. Definir su contenido normativo no es tarea sencilla, en parte porque concretar los límites del

derecho a la educación es una labor compleja, sobre todo en un ambiente jurídico tan diverso como el presentado en las secciones previas, pero también por la diversidad y el amplio alcance de las temáticas del ámbito educativo. La multitud de instrumentos jurídicos existentes en distintos niveles definen un marco para el derecho a la educación, pero la variedad y la ambición de las obligaciones definidas en los distintos instrumentos dificulta la tarea de hacer efectivo este derecho y monitorear sus avances. Además, el contenido normativo del derecho a la educación no debe ser considerado estático, ya que se aplica a varios grupos y contextos emergentes o cambiantes, y se desarrolla constantemente.

En este contexto, resulta útil examinar algunos ejercicios analíticos paradigmáticos sobre la educación y sus objetivos, con el fin de comprender mejor los desafíos de garantizarla como un derecho. Uno de los marcos conceptuales más difundidos en la literatura es el de los cuatro pilares de la educación. A finales del siglo XX la UNESCO encargó al pedagogo Jaques Delors conformar una Comisión Internacional con el propósito de elaborar un reporte sobre los desafíos de la educación en el siglo XXI. La Comisión integrada por numerosos investigadores de diversos países e instituciones, y presidida por Delors, entregó un reporte titulado *La educación encierra un tesoro*, en donde se establece que la educación constituye un instrumento indispensable para que la humanidad pueda progresar hacia los ideales de paz, libertad y justicia social. En dicho reporte se plantea que, para cumplir con este propósito, la educación debe estructurarse en torno a cuatro aprendizajes fundamentales que conforman los pilares del conocimiento: aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir juntos y aprender a ser (véase el recuadro 1).

Recuadro 1

¿Qué significa una educación de calidad? Los cuatro pilares de la educación

Los cuatro pilares de la educación son un marco conceptual que busca proporcionar una visión holística sobre el objetivo de una educación de calidad. Fueron propuestos por primera vez en el informe *La educación encierra un tesoro*, también conocido como el Informe Delors, en honor al presidente de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI, Jacques Delors. Este informe fue publicado en 1996. Los cuatro pilares de la educación de la UNESCO son:

- i) Aprender a conocer: se refiere a la adquisición de conocimientos y habilidades que permiten a los individuos comprender el mundo que los rodea, tanto desde una perspectiva teórica como práctica. Incluye el desarrollo del pensamiento crítico, la capacidad de análisis y la curiosidad intelectual.
- ii) Aprender a hacer: se centra en el desarrollo de habilidades prácticas y la capacidad para aplicar los conocimientos adquiridos en situaciones concretas. Incluye el fomento del pensamiento creativo, la resolución de problemas y el trabajo en equipo.
- iii) Aprender a vivir juntos: se centra en la promoción del respeto, la comprensión y la cooperación entre individuos y grupos diversos en una sociedad plural. Se busca fomentar el diálogo intercultural, la tolerancia, la solidaridad y la construcción de una cultura de paz.
- iv) Aprender a ser: se refiere al desarrollo integral de la persona, incluyendo aspectos emocionales, éticos y sociales. Se enfoca en promover el desarrollo personal, la autoestima, el respeto por uno mismo y por los demás, y la capacidad de tomar decisiones responsables.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Delors, J. (1996). *La educación encierra un tesoro*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000109590_spa

Posteriormente, la UNESCO (2015) profundizó en los principios de la educación del informe Delors, para establecer que la educación debe contribuir a lograr un nuevo modelo de desarrollo, con inclusión, justicia social y respeto al medio ambiente, dejando atrás el utilitarismo para integrar todas las dimensiones de la existencia humana, agregando que:

Esta visión hace hincapié en la inclusión de personas que frecuentemente son discriminadas: mujeres y niñas, poblaciones autóctonas, personas con discapacidades, migrantes, las personas mayores y las poblaciones de países afectados por un conflicto [...lo cual...] tiene consecuencias a la hora de definir el contenido de la enseñanza y las pedagogías, así como la función que corresponde a maestros y otros educadores. (pág.10)

Otro de los marcos analíticos que se ha consolidado por ser ampliamente utilizado para comprender y armonizar el contenido normativo del derecho a la educación es el marco de las 4-A de la educación (asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, adaptabilidad), desarrollado inicialmente por Katarina Tomaševski, ex Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la educación y fundadora de la Iniciativa por el Derecho a la Educación. El marco de las 4-A amplía el análisis enfocado en definir los objetivos de una educación de calidad propuesto por los cuatro pilares, ofreciendo una visión integral de los elementos necesarios para garantizar el derecho a la educación. Este abordaje también es adoptado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), que orienta el monitoreo del Pacto en el principal documento sobre el contenido normativo del derecho a la educación disponible (el Comentario General 13), donde utiliza las 4-A para elaborar las características esenciales de todos los tipos y niveles de educación. El Manual de la UNESCO sobre el Derecho a la Educación (2019) define las 4-A como se presenta en el cuadro 4.

Además de coincidir con los principales instrumentos internacionales, el marco de las 4-A también dialoga con las legislaciones nacionales en América Latina sobre el derecho a la educación. Varios países, como México, la Argentina, el Brasil y el Ecuador, han incorporado en sus constituciones y leyes educativas principios que se alinean directamente con las 4-A, como ha sido detallado anteriormente. Estos marcos legales definen, en distintos niveles, la educación como obligatoria, gratuita, inclusiva y, en muchos casos, laica y pública, buscando asegurar su disponibilidad y accesibilidad para todos. Además, algunas de las legislaciones promueven el carácter intercultural, equitativo, de calidad y pertinencia de la educación, lo que aspira a garantizar su aceptabilidad y adaptabilidad a las necesidades de diversas poblaciones, en línea con los principios orientadores de las 4-A.

Cuadro 4
Marco analítico de las 4-A para comprender y armonizar el derecho de la educación

Componente 4-A	Definición
Asequibilidad (disponibilidad)	Los Estados deben establecer, desarrollar y administrar un sistema educativo con escuelas en todas las ubicaciones y en cantidad suficiente para garantizar que todos los niveles de educación estén disponibles; de manera inmediata y universal en el caso de la educación primaria obligatoria, progresiva y universalmente para la educación secundaria, y según la capacidad para la educación superior. La asequibilidad también se relaciona con la infraestructura física necesaria para impartir cualquier sistema educativo. Como destaca el CESCR, esto incluye edificios escolares y bibliotecas, sistemas de saneamiento para ambos sexos, docentes con salarios competitivos, materiales

Componente 4-A	Definición
	didácticos, equipos informáticos y otras instalaciones de tecnología de la información, entre otros aspectos. Desde una perspectiva civil y política, la disponibilidad también requiere que los gobiernos no interfieran con la libertad de los actores no estatales para establecer instituciones educativas privadas o independientes, en condición de que cumplan los estándares educativos establecidos por el Estado.
Accesibilidad	El hilo conductor común en todos los niveles de educación es el principio de no discriminación. Los grupos marginados para quienes el principio de no discriminación es especialmente relevante incluyen migrantes, refugiados y personas desplazadas internamente, personas que viven en áreas rurales, minorías y Pueblos Indígenas, personas detenidas, personas con discapacidades, y en particular mujeres y niñas, sobre todo en áreas del mundo donde aún no se aceptan ampliamente las ventajas económicas y sociales de invertir en la educación de las niñas. Sin embargo, para todos los niños en la edad de educación obligatoria hay otras dos dimensiones superpuestas de educación accesible, es decir, accesibilidad física y accesibilidad económica. En resumen, debe haber una escuela primaria al alcance físico seguro y la educación primaria obligatoria debe ser gratuita para todos, y todos los demás niveles y tipos de educación deben ser progresivamente gratuitos.
Aceptabilidad	Este componente se corresponde estrechamente con el concepto de educación de calidad y se aplica tanto a la forma como al contenido de la educación. Por ejemplo, los planes de estudio y la pedagogía deben ser apropiados y de buena calidad. En este sentido, se requiere que los Estados regulen el sector educativo, tanto público como privado, para garantizar que los establecimientos de todos los niveles y tipos cumplan con los estándares mínimos establecidos por el Estado. La educación también debe ser relevante y culturalmente apropiada para los estudiantes atendidos. Y, si bien los niños son los principales beneficiarios del derecho a la educación, la noción de aceptabilidad se extiende a las libertades parentales de modo que deben poder enviar a sus hijos a escuelas que se ajusten a sus creencias religiosas, morales o filosóficas. Dentro del sistema escolar estatal mismo, la libertad parental también se extiende a ofrecer a los niños instrucción religiosa o ética de manera neutral y objetiva, e incorpora exenciones no discriminatorias. Del mismo modo, aunque no existe un derecho a la educación en un idioma específico de elección, los Pueblos Indígenas y las minorías disfrutan de la libertad de establecer escuelas y, en el caso de los Pueblos Indígenas, sistemas escolares. Además, reconoce que los niños también son titulares de derechos en la medida en que debe permitírseles perseguir la educación con dignidad y sin ninguna forma de violencia, incluido el castigo corporal. Finalmente, una educación aceptable es aquella en la que se integran todos los objetivos de la educación.
Adaptabilidad	Es decir, la capacidad de satisfacer las necesidades únicas de cada estudiante, incluidos los niños con discapacidades, los Pueblos Indígenas, las minorías y, en algunos casos, los niños trabajadores. No corresponde a los niños hacer lo mejor posible para adaptarse a cualquier educación que pueda estar disponible, o de lo contrario enfrentar el rechazo. Más bien, los maestros y las escuelas deben adaptarse a los niños con capacidades y necesidades de apoyo diversas. Esto también implica que el Estado debe llevar la educación a donde se encuentren los niños, por ejemplo, si viven en comunidades rurales remotas, están en detención juvenil o se ven afectados por conflictos u otras emergencias. Cualquier sistema educativo también necesita ser flexible, ya que un sistema demasiado rígido no será adaptable a las necesidades de las sociedades y comunidades en cambio. Esto corresponde con los objetivos sociales de la educación en términos de promover una sociedad tolerante y socializar a los niños en una variedad diversa de condiciones sociales y culturales.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2019). *Right to Education Handbook*. París.

En este sentido, las 4-A pueden aplicarse como herramienta para analizar, evaluar y orientar las legislaciones educativas en América Latina, especialmente en un contexto de gran diversidad y de constantes transformaciones. En una región marcada por realidades socioeconómicas y culturales diversas, las 4-A brindan una mirada holística e integral del derecho a la educación. No solo permiten examinar si las leyes garantizan el acceso equitativo a la educación, sino también si aseguran una educación culturalmente pertinente, inclusiva y capaz de adaptarse a los cambios y a las necesidades de grupos vulnerables. Además, el marco de las 4-A tiene implicaciones prácticas, ya que puede guiar el diseño de políticas educativas que promuevan la calidad, la equidad y la flexibilidad, asegurando que las legislaciones se traduzcan en resultados tangibles en los sistemas educativos.

D. Desafíos para el cumplimiento del marco jurídico del derecho a la educación

Como suele ocurrir para la mayor parte de los derechos económicos, sociales y culturales, existen numerosos desafíos para el cumplimiento del derecho a la educación, desde la politización de la discusión normativa sobre sus contenidos, hasta la implementación de mecanismos efectivos para asegurar su exigibilidad y realización, especialmente en un contexto de altos niveles de desigualdad. En efecto, la brecha estructural de la educación, que corresponde a las barreras persistentes y sistémicas que impiden el acceso a la educación de calidad a todas y a todos, se interrelaciona con una multitud de brechas y desigualdades que dificultan el cumplimiento cabal de este derecho para toda la población.

Es de vital importancia, en el contexto de la profunda desigualdad que caracteriza a varios países de América Latina y el Caribe, adoptar un enfoque basado en derechos para examinar la brecha estructural en la educación, así como para identificar soluciones de políticas públicas encaminadas a cerrarla. A este respecto, la CEPAL (2016) argumenta que el propio concepto de igualdad se fundamenta en un enfoque de derechos y ciudadanía social que reconoce el pleno derecho de todas las personas a acceder al bienestar social por el mero hecho de formar parte de la sociedad.

El enfoque basado en derechos sostiene que el primer paso para empoderar a los sectores excluidos es reconocer su titularidad de derechos, imponiendo obligaciones al Estado. Establecer la realización de derechos como objetivo define un horizonte mayor para la acción pública. La adopción de este horizonte tiene un impacto directo sobre la formulación de las políticas públicas: se reconoce a los individuos como titulares de derechos capaces de exigir ciertas prestaciones y comportamientos, y no simplemente como personas con necesidades a las que hay que asistir.

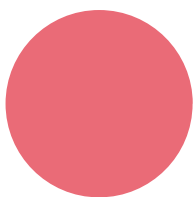
En este marco, las acciones de política no son meramente el cumplimiento de mandatos morales o políticos, sino que se consideran como el medio para hacer cumplir las obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles establecidas por los tratados de derechos humanos y otras normativas legales y constitucionales (Abramovich, 2006) y deben tener en cuenta elementos como integralidad, institucionalidad, exigibilidad, progresividad y no regresividad, igualdad y no discriminación, participación, transparencia y acceso a la información, y rendición de cuentas (Cecchini y Rico, 2015; Sepúlveda, 2014).

En síntesis, en América Latina y el Caribe se han hecho avances significativos en la expansión del derecho a la educación en lo normativo. Mediante leyes generales de educación y reformas constitucionales recientes varios países buscan fortalecer la educación inclusiva, gratuita y equitativa.

Estos avances requieren reflejarse en la práctica para revertir los persistentes rezagos en términos de acceso y logros educativos, especialmente para ciertos grupos poblacionales, que aún existen en la región, conforme lo evidencian varios estudios al respecto.

Estos rezagos y desigualdades en el ámbito educativo se acumulan y configuran una brecha estructural, según la concepción de la CEPAL (2012), que se abordará en detalle en la siguiente sección. Entender y medir las brechas educativas específicas resulta fundamental para identificar los núcleos duros de exclusión y, a partir de ese diagnóstico, definir políticas y acciones que hagan la educación más equitativa y efectiva en potenciar el desarrollo. En el próximo capítulo se presenta una propuesta para analizar las brechas educativas a partir de los enfoques de la brecha estructural y de la matriz de la desigualdad social según el marco analítico propuesto por la CEPAL (2016).





II. Perspectivas sobre desigualdad: las brechas estructurales y la matriz de la desigualdad social

La CEPAL considera la desigualdad como un obstáculo central para el desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe, destacando que no solo limita el crecimiento económico, sino que también perpetúa la pobreza, restringe el acceso a oportunidades y derechos, y debilita la cohesión social. En los últimos 15 años, la CEPAL ha contribuido directamente a la inserción de la desigualdad en el centro del debate sobre el desarrollo y en la formulación de políticas públicas en la región, enfatizando que no es solo un problema ético, sino también un freno a la eficiencia económica y a la estabilidad social.

La trilogía de la desigualdad de la CEPAL, en la que se aborda, el desafío de la desigualdad a través de tres informes clave, ha sido fundamental en este proceso. En *La hora de la igualdad* (2010) se establece la igualdad como un objetivo fundamental para el crecimiento y se aboga por políticas que integren igualdad y sostenibilidad. En *Cambio estructural para la igualdad* (2012) se destaca la necesidad de transformar la estructura productiva hacia sectores de mayor valor agregado y dinamismo económico, promoviendo la inclusión laboral. Finalmente, en *La ineficiencia de la desigualdad* (2018) se subraya que la desigualdad es ineficiente para el desarrollo, ya que limita el acceso a recursos y oportunidades, y se recomiendan políticas centradas en mejorar la educación, la protección social y fomentar la innovación. A partir de la base establecida por esta trilogía, la CEPAL ha desarrollado diversos trabajos y enfoques analíticos en los que se busca aterrizar el concepto de la desigualdad y entre los que destacan los enfoques de las brechas estructurales y de la matriz de la desigualdad social.

El concepto de las brechas estructurales se deriva de las reflexiones e investigaciones de la CEPAL sobre la desigualdad desde la perspectiva estructuralista que caracteriza a la Comisión, resaltando los desafíos sistémicos, persistentes e interrelacionados de la región. Recientemente, el Secretario Ejecutivo de la CEPAL ha retomado este enfoque por medio del decálogo de brechas

(Salazar-Xirinachs, 2024), en el que se identifican diez áreas críticas que actúan como barreras al desarrollo en América Latina y el Caribe.

Una de las brechas identificadas es la fragilidad de los sistemas educativos de la región, que tienden a reflejar y reproducir las desigualdades existentes, en lugar de reducirlas (Trucco, 2024). Además, en el enfoque de la “Matriz de la desigualdad social en América Latina”, presentado por la CEPAL en 2016, se proporciona un marco analítico para abordar las desigualdades desde un punto de vista multidimensional, al identificar las intersecciones de factores económicos, sociales y culturales que perpetúan las disparidades en la región. En la matriz se resaltan ejes estructurantes de la desigualdad, como el género, la etnicidad y el territorio, que afectan la distribución de oportunidades y recursos y, en consecuencia, de derechos y bienestar.

En ambos enfoques se brindan herramientas analíticas y conceptuales que permiten diagnosticar con profundidad las desigualdades y rezagos educativos que afectan a las poblaciones más excluidas en México, generando las condiciones para definir los qué hacer y cómo hacerlo para cerrar la brecha estructural de educación, como lo ha planteado el Secretario Ejecutivo de la CEPAL. El objetivo del presente capítulo es detallar estos dos enfoques y definir una hoja de ruta conceptual que permita aplicarlos para diagnosticar la brecha estructural de educación en México.

A. El enfoque de brechas estructurales

La CEPAL ha desarrollado el concepto de brechas estructurales durante los últimos 15 años. En su origen, el enfoque surgió como un mecanismo conceptual y metodológico que proponía complementar el uso del ingreso per cápita como medida única del nivel del desarrollo de los países, bajo una visión más amplia y sistémica. Muchos de los países de América Latina se catalogan actualmente como de renta media y ya no califican para acceder a la asistencia oficial para el desarrollo (AOD). Sin embargo, los desafíos y obstáculos estructurales al desarrollo persisten, ya que un aumento del nivel de ingreso per cápita no implica forzosamente una reducción en el resto de las brechas (CEPAL, 2012). Como han observado Gaudin y Pareyón Noguez (2020), “un país de renta media puede contar con una mayor proporción de personas en situación de pobreza extrema que un país de renta baja o un país considerado como menos avanzado según la taxonomía de las Naciones Unidas” (pág. 31).

La CEPAL ha reiterado la relevancia del concepto de brechas estructurales, colocándolas al centro de su estrategia de acción, a través de un decálogo detallado por el Secretario Ejecutivo José Manuel Salazar-Xirinachs en su más reciente artículo publicado en la “Edición conmemorativa de 75 años” de la *Revista CEPAL* (CEPAL, 2024a). Huenchuan y Del Castillo Negrete (2023) definen las brechas estructurales como los obstáculos que los países enfrentan para lograr su desarrollo. Son rezagos de carácter sistémico y persistente que obstaculizan el desarrollo económico dinámico y sostenible en los países de la región, generando restricciones a la capacidad de avanzar hacia economías y sociedades más equitativas (CEPAL, 2012). Para que una brecha sea considerada estructural, deben haber dos elementos característicos:

- i) La naturaleza estructural, que se refiere a la manifestación por largo tiempo de la brecha en cuestión, lo que representa limitaciones a largo plazo para alcanzar un crecimiento económico y un desarrollo inclusivo y sostenible (Gaudin y Pareyón Noguez, 2020). En el contexto latinoamericano y caribeño, esa naturaleza estructural es el resultado de procesos históricos

y prácticas arraigadas que se perpetúan de manera institucionalizada. Específicamente, el legado colonial y la cultura del privilegio han contribuido a la persistencia de antiguos patrones de distribución de la riqueza, lo que da lugar a una heterogeneidad estructural que contribuye a la generación y conservación de desigualdades históricas y profundas.

- ii) El carácter sistémico, que se refiere al reconocimiento de que el desarrollo es un proceso multidimensional, por lo cual la brecha estructural forma parte de un sistema en el cual existen relaciones de causa y efecto con otras brechas interconectadas. Así, la reducción o ampliación de una brecha puede tener un impacto positivo o negativo, en diferentes grados, sobre las demás brechas del sistema. Comprender y mapear las múltiples interrelaciones entre las brechas estructurales es esencial para priorizar intervenciones e identificar estrategias de políticas públicas más efectivas (CEPAL, 2012), toda vez que la reducción de ciertas brechas estratégicas puede influir directamente en la disminución de otras brechas asociadas e interdependientes.

Durante varios años, la CEPAL ha contribuido al desarrollo del enfoque de brechas estructurales (véase el cuadro 5), entendido como un marco de comprensión renovado de las desigualdades y como una herramienta innovadora para llevar a cabo un análisis sistémico, a partir de una amplia evidencia empírica (Gaudin y Pareyón Noguez, 2020). Recientemente, la sede subregional de la CEPAL en México ha impulsado este proceso por medio del proyecto “Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina y el Caribe”, implementado con el apoyo financiero del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Este proyecto ha sido fundamental para avanzar en el desarrollo de un enfoque metodológico que permita diagnosticar y analizar de manera integral las brechas estructurales de un país, así como identificar las brechas estratégicas para el desarrollo nacional, utilizando tres criterios fundamentales: i) la importancia sistémica de la brecha como elemento central para reducir otras brechas; ii) la profundidad de la brecha (disparidades interregionales o internacionales), y iii) las prioridades políticas identificadas por las autoridades y las y los expertos nacionales (Gaudin y Pareyón Noguez, 2020).

Cuadro 5

El concepto de brechas estructurales en la CEPAL: línea del tiempo de los documentos clave

-
- *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (2010)
 - *Los países de renta media: un nuevo enfoque basado en brechas estructurales* (2012)
 - *El enfoque de brechas estructurales: análisis del caso de Costa Rica* (2016)
 - *El enfoque de brechas estructurales de desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible aplicado al análisis de las provincias argentinas: documento metodológico* (2016)
 - *Productividad y brechas estructurales en México* (2016)
 - *Brechas estructurales en América Latina y el Caribe: una perspectiva conceptual-metodológica* (2020)
 - *Diagnóstico de las brechas estructurales en México: una aproximación sistémica general* (2021)
 - *Brechas de acceso a la educación en Guatemala: transformación educativa para la igualdad, con énfasis en las poblaciones rurales y los Pueblos Indígenas* (2022)
 - *Desigualdad en Centroamérica, México y el Caribe: análisis de brechas y recomendaciones*, vol. 1 y vol. 2 (2023)
 - *Repensar, reimaginar, transformar: los “qué” y los “cómo” para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible* (2024)
-

Fuente: Elaboración propia.

La metodología de análisis de las brechas estructurales se ha aplicado de distintas maneras en varios países. Por ejemplo, en el caso de México, se desarrolló un análisis integral con el objetivo de esbozar un panorama de las brechas horizontales (externas, en relación con otros países) y verticales (internas, entre grupos poblacionales) en el país a partir de la evidencia empírica en 12 áreas distintas, entre las que se incluyó a la educación (Rivas Valdivia y Gaudin, 2021). En dicho estudio se identificó que, a nivel general, México ha presentado, en los años recientes, indicadores de desigualdad elevados y rezagos estructurales persistentes en comparación con países más desarrollados, presentando un avance relativamente lento en la mayoría de los procesos de cierre de brechas. En lo que se refiere específicamente a la brecha estructural de educación, el estudio referido mostró una persistencia de brechas, tanto en comparación con otros países en desarrollo, como también entre grupos poblacionales al interior del país, destacando una importante brecha vertical observada entre la región norte y la región sur del país, que sigue rezagada en los principales indicadores verificados (Rivas Valdivia y Gaudin, 2021).

En el caso de Guatemala, el estudio *Brechas de acceso a la educación en Guatemala: transformación educativa para la igualdad, con énfasis en las poblaciones rurales y los Pueblos Indígenas* se centró específicamente en la brecha estructural de educación, por lo que es un precursor importante del ejercicio propuesto en el presente documento. En el documento se examinaron las desigualdades educativas a partir del análisis de las brechas de acceso, de eficiencia y de calidad, con enfoque en los grupos poblacionales más afectados como las niñas, las poblaciones rurales, indígenas y en situación de pobreza. Para avanzar con el cierre de la brecha estructural de educación en Guatemala, en el estudio se resalta la importancia de avanzar con diagnósticos de brechas y líneas de investigación más específicas como, por ejemplo, profundizar en el entendimiento de los determinantes sociales que afectan el bajo rendimiento educativo, realizar un diagnóstico institucional para transformar la gestión escolar y empoderar a los centros educativos, identificar incentivos para mejorar la calidad educativa, y pensar estrategias para reducir la brecha digital en poblaciones vulnerables, entre otros.

Una de las principales recomendaciones derivadas de ambos análisis apunta a “la necesidad de analizar las brechas de manera específica, con una mayor amplitud de indicadores y un análisis profundo de causas y consecuencias para entender las relaciones sistémicas que pueden existir entre brechas” (Rivas Valdivia y Gaudin, 2021, pág. 58). En línea con esta recomendación, la propuesta presentada en este documento incorpora una hoja de ruta conceptual para analizar la brecha estructural de educación de manera específica y más profunda. Como se detallará más adelante, se propone estimar y analizar la brecha estructural de la educación en profundidad a partir de una perspectiva interseccional con base en la matriz de la desigualdad social.

B. La matriz de la desigualdad social

Las barreras para acceder a una educación de calidad afectan a ciertos grupos poblacionales más que a otros, caracterizando una crisis de equidad educativa causada por la exclusión, persistente y generalizada en algunos grupos, y de las oportunidades educativas, lo que afecta directamente tanto el acceso a la educación como los niveles de aprendizaje (OESG, 2023). El enfoque de la matriz de desigualdad social proporciona un marco analítico para profundizar en la comprensión y el análisis de las disparidades entre grupos poblacionales que experimentan exclusiones estructurales y que muchas veces están sobrerrepresentadas en lo que se refiere a rezagos y brechas.

La CEPAL desarrolló el documento *La matriz de desigualdad social en América Latina* en el ámbito de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social en 2016. En el texto se aborda la desigualdad multidimensional mediante la identificación de cinco ejes estructurantes de la desigualdad social: el género, la etnia y la raza, el nivel socioeconómico, el territorio y el ciclo de vida. Otros elementos estructurales de la desigualdad incluyen situación migratoria, discapacidad, orientación sexual e identidad de género (CEPAL, 2016). Los ejes estructurantes de la desigualdad se refieren a características adscriptivas y factores de origen de las personas, cuya adherencia no se da por voluntad (véase el cuadro 6), y que están marcados por diversos mecanismos de discriminación y exclusión que se entrecruzan e interactúan, incidiendo directamente en la desigualdad de oportunidades y, en consecuencia, en la desigualdad de resultados¹ entre las personas.

Cuadro 6
Ejes estructurantes de la desigualdad

Eje estructurante	Dinámica de exclusión y generación de desigualdades
Género	La CEPAL (2017) identifica los siguientes nudos estructurales de la desigualdad de género: la desigualdad socioeconómica y la pobreza; los patrones culturales patriarcales discriminatorios y violentos, y el predominio de la cultura del privilegio; la división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado; y la concentración del poder y las relaciones de jerarquía en el ámbito público. Se ha señalado reiteradamente que las desigualdades de género tienen sus raíces en una división sexual del trabajo, en la que se asigna a las mujeres la responsabilidad principal del trabajo no remunerado en el hogar y el cuidado de dependientes, roles cuya importancia económica suele pasarse por alto. Esto limita la participación de las mujeres en el trabajo remunerado, el acceso a beneficios sociales vinculados al empleo y la consecución de autonomía económica (CEPAL, 2013 y 2014; Bárcena y Prado, 2016). Esta situación resulta en una serie de desventajas para las mujeres en comparación con los hombres, como una carga desproporcionada de trabajo doméstico no remunerado, una brecha significativa en la participación laboral, tasas de desempleo e informalidad más altas, discriminación salarial, inequidades en el acceso, uso y control de recursos productivos, y una alta vulnerabilidad en la vejez.
Etnia y raza	En América Latina, el término “etnia” se utiliza hoy en día principalmente para referirse a los Pueblos Indígenas, mientras que “raza” se emplea sobre todo para los afrodescendientes. Si bien la ciencia ha demostrado que el concepto de raza no aplica a la especie humana, este sigue siendo crucial en sociedades donde las características físicas, como el color de la piel, determinan la distribución de recursos, el bienestar y las relaciones entre individuos y grupos sociales. A pesar de rechazar cualquier doctrina basada en la superioridad racial, diversos instrumentos internacionales reconocen la persistencia de desigualdades y discriminaciones por motivos étnicos y raciales, y la urgente necesidad de abordarlas. La mayoría de los indicadores sociales y de derechos humanos revelan que los Pueblos Indígenas y afrodescendientes enfrentan desventajas significativas en comparación con el resto de la población. Estas poblaciones están sobrerrepresentadas entre los más pobres y vulnerables. La exclusión que

¹ Los conceptos de desigualdad de oportunidades y resultados han sido ampliamente trabajados en la literatura por autores como Anthony Atkinson y Amartya Sen. De manera general, la desigualdad de resultados se define como la distribución desigual de bienes, recursos, bienestar y acceso a derechos entre los miembros de una sociedad, lo que se puede medir con indicadores relacionados con el ingreso, la riqueza, la educación y la salud. La desigualdad de oportunidades se refiere a las diferentes posibilidades que tienen las personas de acceder a esos bienes y recursos. Esta desigualdad está directamente relacionada con los ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social como el origen socioeconómico, la raza, el género y el territorio, entre otros.

Eje estructurante	Dinámica de exclusión y generación de desigualdades
Nivel socioeconómico (estrato social)	sufren estos grupos en la región tiene sus raíces en procesos históricos de violencia y opresión ligados al colonialismo, la esclavitud y la cultura del privilegio. El prolongado proceso de marginación que afecta a estos grupos conlleva mayores dificultades para superar la pobreza, lo que resulta en una transmisión intergeneracional más pronunciada de esta situación. La falta de datos estadísticos precisos ha dificultado identificar y comprender de manera adecuada la pobreza entre estos grupos, y las estrategias para reducir la pobreza no siempre han abordado sus necesidades y particularidades de manera efectiva. El eje estructurante más básico de la desigualdad es la clase social (o estrato socioeconómico), que remite a la estructura social —a su vez fuertemente determinada por la matriz económica y productiva— y a las posiciones de los agentes en esa estructura a lo largo del tiempo. Los aspectos clave de este factor incluyen la distribución de la propiedad y del poder, así como de los recursos y activos productivos; uno de sus resultados más notables es la disparidad de ingresos, que tanto causa como refleja otras disparidades en áreas como la educación, la salud y el empleo.
Territorio	El territorio donde las personas viven o nacen tiene un impacto significativo en las oportunidades de bienestar y desarrollo en América Latina. La CEPAL ha caracterizado esta realidad como una heterogeneidad territorial, resultado de un patrón dispar de asentamiento y una distribución desigual de la riqueza y las oportunidades (CEPAL, 2010 y 2015). Es precisamente en el territorio donde se cristalizan, conectan y entrecruzan las desigualdades sociales y donde ocurre la reproducción intergeneracional de la pobreza. La desigualdad territorial se manifiesta de distintas maneras como, por ejemplo: • La concentración de la pobreza en zonas rezagadas. Grupos en condiciones más vulnerables se concentran en estos lugares en mayor proporción, lo que potencia su exclusión. • La segregación residencial en las ciudades. Los diferentes grupos socioeconómicos viven separados, con escasa convivencia. Las periferias urbanas son precarias y generalmente concentran a las personas más pobres. • Las diferencias en la calidad de los servicios y de las infraestructuras. Las zonas rezagadas tienen menos recursos para ofrecer servicios de calidad a la población y carecen de infraestructura adecuada como redes de carreteras, puertos, aeropuertos, agua potable y saneamiento. • Desequilibrios en las oportunidades económicas. Las zonas rezagadas muchas veces cuentan con pocas oportunidades de calidad para la inserción y desarrollo laboral y productivo. Entre los factores que perpetúan la desigualdad territorial, la CEPAL (2016) ha destacado las diferencias en las estructuras productivas, la transferencia de ingresos hacia los centros metropolitanos, la migración selectiva de jóvenes y la debilidad institucional de las comunidades locales, entre otros.
Ciclo de vida	La edad es uno de los pilares que determinan la distribución del bienestar y el poder en la sociedad. Actúa como base para la organización social, asignando responsabilidades y roles a las personas a lo largo de su ciclo de vida. Diversas desigualdades pueden desencadenar otras aún más profundas en el bienestar individual, acumulándose a lo largo del tiempo. Las desigualdades y las brechas intergeneracionales, así como su evolución y su interrelación con otros ejes de la desigualdad, son fundamentales para analizar y diseñar políticas públicas efectivas. Tradicionalmente se distinguen cuatro etapas básicas del ciclo de vida: infancia, juventud, adultez y vejez. Cada una de estas etapas presenta oportunidades, desafíos y riesgos específicos. A diferencia de otros factores de la matriz de la desigualdad social, el ciclo de vida no es una variable fija. La edad, por definición, cambia con el tiempo y, al hacerlo, la persona también cambia de estado y experimenta diferentes roles y responsabilidades.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2016). *La matriz de desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2).

El carácter estructurante de cada uno de estos ejes radica en su capacidad para influir en la forma en que se constituyen las desigualdades sociales. Esto se debe a su papel esencial en la creación y perpetuación de las relaciones sociales, así como en la experiencia individual de las personas. En resumen, estos ejes tienen un impacto significativo en la génesis, la extensión y la perpetuación de las desigualdades que se manifiestan en brechas de bienestar y de ejercicio de derechos en diversos ámbitos, “en especial en la educación y la salud, en las trayectorias reproductivas, en el trabajo y la protección social, el acceso a la conectividad, a bienes duraderos, a la vivienda y a los servicios básicos y la calidad ambiental, entre otros” (CEPAL, 2014).

El entrecruce y encadenamiento de estas dinámicas de exclusión de los distintos ejes generan núcleos duros de exclusión que son fundamentales para comprender las brechas estructurales y la formulación de soluciones de políticas públicas efectivas (CEPAL, 2016). La reducción de brechas muchas veces depende de un abordaje de políticas públicas focalizadas en ciertos puntos de entrada donde se reproducen dinámicas específicas de desigualdad.

Cuadro 7
La matriz de la desigualdad social, componentes y referentes conceptuales

Planteamientos teóricos	Matriz de la desigualdad social	
	Ejes estructurantes	Ámbitos de derechos en que inciden
• Asentada en la matriz productiva (heterogeneidad estructural) • Cultura del privilegio • Concepto de igualdad: – Igualdad de medios (ingresos y recursos productivos) – Igualdad de derechos – Igualdad de capacidades – Autonomía y reconocimiento recíproco	• Nivel socioeconómico • Género • Condición étnico-racial • Edad • Territorio Otras expresiones de la desigualdad: • Situación de discapacidad • Estatus migratorio • Orientación sexual e identidad de género	• Ingresos • Trabajo y empleo • Protección social y cuidados • Educación • Salud y nutrición • Servicios básicos (agua, saneamiento, electricidad, vivienda, transporte, tecnología de la información y las comunicaciones) • Seguridad ciudadana y vida libre de violencia • Participación y toma de decisiones • Medio ambiente sano

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2018). *Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: bases y propuesta inicial* (LC/MDS.2/2), Santiago.

C. Un abordaje interseccional para la medición de la brecha estructural de la educación bajo un enfoque de derechos

Se propone, en esta sección, utilizar una hoja de ruta para estimar y analizar la brecha estructural de la educación a partir de un marco de medición basado en un enfoque de derechos y desagregado mediante la matriz de la desigualdad social. Este marco permite identificar y medir las diversas brechas educativas que, al acumularse, configuran la brecha estructural, comprometiendo la realización plena del derecho a la educación. Se pretende que el abordaje metodológico propuesto pueda adaptarse para examinar otras brechas estructurales que componen el decálogo identificado por la CEPAL (2024a).

Para asegurar que el análisis tenga un enfoque integral de derechos humanos, se propone utilizar las 4-A del derecho a la educación —accesibilidad, asequibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad— como ejes centrales del marco de medición. A partir de esa base, el marco propuesto se amplía con base en otros estudios previos, como el de Rivas Valdivia y Gaudin (2021) en México, en el que se consideran indicadores de acceso, permanencia, egreso y calidad, y el de Jacir de Lovo (2022) en Guatemala, en el que se incluyen indicadores de acceso, eficiencia y calidad.

Al combinar el enfoque de derechos con la matriz de la desigualdad social, con este marco conceptual se examinan las desigualdades educativas desde una perspectiva interseccional, tomando en cuenta factores como el territorio, el género, la etnicidad, el ciclo de vida y la situación socioeconómica. El enfoque interseccional permite identificar los núcleos duros de exclusión que perpetúan las desigualdades educativas, sosteniendo y ampliando la brecha estructural de educación.

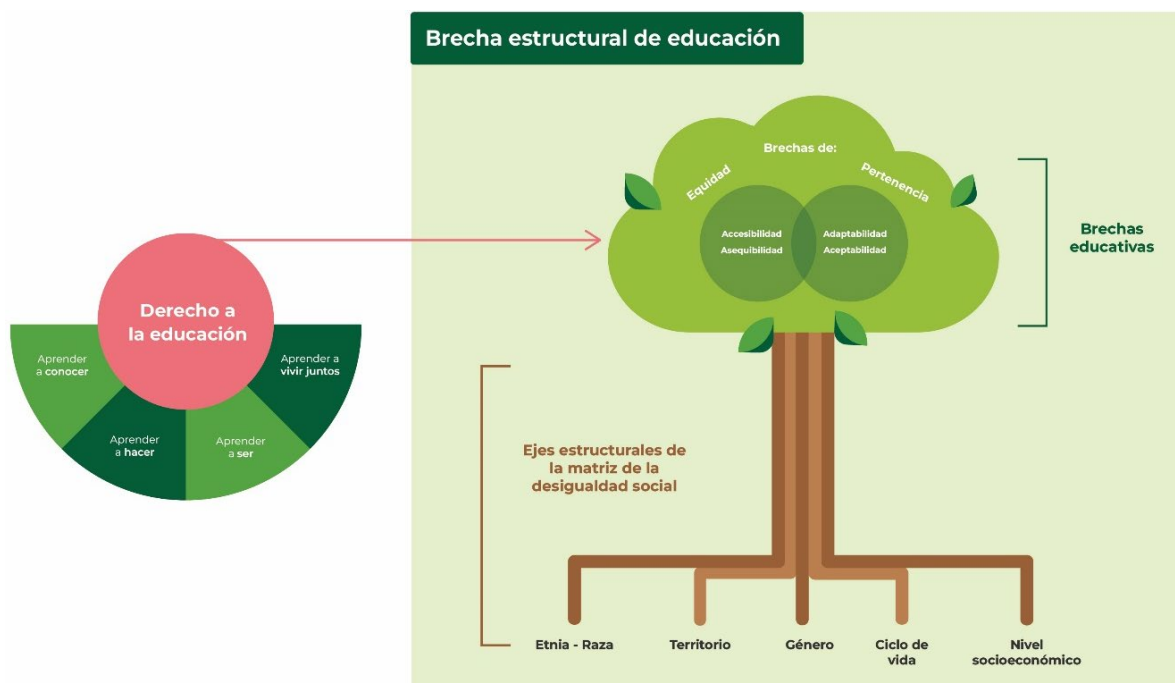
A pesar de la mirada integral que se propone a partir de los cinco ejes de la matriz de la desigualdad social, para identificar los núcleos duros de la exclusión se requiere hacer un análisis más profundo de la interseccionalidad entre ciertos ejes, según la brecha estructural. En el caso de la educación en países con cuya población es mayoritariamente indígena, se propone que el análisis se enfoque sobre todo en el género y la etnia, ya que las niñas indígenas son muchas veces las que más sufren con el cúmulo de mecanismos de exclusión y por consecuencia con las barreras de acceso a la educación de calidad. Por más que ya no se verifiquen brechas de acceso entre los sexos en la mayor parte de los niveles educativos, hay dinámicas específicas que afectan las trayectorias educativas de las niñas indígenas, principalmente relacionadas con las altas cargas de cuidado y responsabilidad en el ámbito familiar y comunitario, con patrones culturales relacionados con los roles de género y con brechas de aceptabilidad y adaptabilidad del sistema educativo.

D. Un esquema integrado de conceptos

Para mostrar la combinación de los conceptos presentados hasta el momento, se elaboró un árbol de desigualdades que representa el abordaje propuesto para explorar en profundidad la brecha estructural de educación en el proyecto (véase el diagrama 2). Las raíces del árbol representan los cinco ejes de la matriz de la desigualdad social. Los ejes atraviesan el tronco del árbol, ilustrando la manera como las dinámicas de discriminación y exclusión se encadenan y entrecruzan, estructurando las desigualdades de oportunidades y resultados. Estas últimas se manifiestan en las brechas educativas que afectan la realización del derecho a la educación.

Las brechas educativas se manifiestan en desigualdades en asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad educativas, como se representa en la copa del árbol. Elaborado en un contexto jurídico de medición y monitoreo de derechos humanos, el marco de las 4-A asegura un enfoque integral de derechos para medir las brechas educativas. Un enfoque de derechos humanos dentro de un marco de indicadores pone el foco en la dignidad y la igualdad inherentes a todas las personas, asegurando una visión orientada hacia el bienestar integral de la población. En este contexto, la aplicación de las 4-A para caracterizar y medir las brechas, asegura una visión más completa y comprehensiva de la educación.

Diagrama 2
Marco ordenador para analizar la brecha estructural de educación



Fuente: Elaboración propia.



III. Grandes transiciones y tendencias que inciden en las brechas educativas

A. Transición educativa

El concepto de educación como un derecho, con su marco de las 4-A, y el concepto de brechas de desigualdad, con su marco en la matriz de la desigualdad social, que se han abordado en los capítulos previos, conforman un marco que permite analizar la realidad de las brechas educativas de un país o región en el contexto actual. Pero los procesos educativos son dinámicos. Por ejemplo, la conceptualización de la adaptabilidad educativa empieza a incorporar, cada vez con mayor énfasis, a lo digital como un elemento altamente relevante. Otro ejemplo se puede apreciar en la conceptualización de la aceptabilidad educativa, que está incluyendo cada vez más elementos asociados al desarrollo de capacidades y habilidades blandas, en complementariedad a las capacidades técnicas, desde una visión más amplia del concepto general de educación, que incorpora distintos tipos de aprendizajes que trascienden las competencias técnicas.

Esta dinámica de los procesos educativos debe tenerse en cuenta al momento de diseñar e implementar mecanismos para garantizar el derecho a la educación, por ejemplo, a través del cierre de las brechas educativas. Ello implica ampliar el marco conceptual que se ha presentado en las secciones previas, incorporando la dinámica educativa en la visión actual y futura de los mecanismos de garantía del derecho a la educación. Una alternativa para abordar estos elementos dinámicos es utilizar el concepto de transición educativa.

En términos generales, la transición educativa es un proceso continuamente activo, dinámico, que ha incidido en la disponibilidad de un concepto más amplio de educación. Como se ha visto en los capítulos previos, el concepto actual de educación se puede definir como un proceso que permite a las personas desarrollar capacidades analíticas y destrezas conductuales que posibilitan su mejor desarrollo como

personas en el marco de la sociedad. Enmarcado en las 4-A (accesibilidad, asequibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad) y en los cuatro pilares (aprender a conocer, a hacer, a ser y a vivir juntos), el derecho a la educación se entiende hoy como un proceso más holístico que hace algunos años.

Conceptualmente, la transición educativa se puede enmarcar en el término más general de transición justa hacia la sostenibilidad, que se refiere a un proceso que incluye los siguientes elementos: i) un escenario actual, indeseable, que generalmente es insostenible; ii) un escenario deseable de alcanzar en un futuro próximo; iii) una trayectoria que incorpore los cambios necesarios e inminentes para transitar de forma justa y sostenible del escenario actual al escenario deseable, y iv) acciones específicas que impulsen la transición a modo de elementos habilitantes bajo la tríada políticas, instituciones y recursos. Así, una transición justa implica pasar de un escenario actual a uno ideal (sostenible) a través de una trayectoria también idónea (justa) mediante la implementación de elementos habilitantes.

Por esencia, el análisis de una transición justa hacia la sostenibilidad del desarrollo requiere realizar un ejercicio de prospectiva, anticipando el futuro y planificando las acciones que permitan transitar del escenario actual al escenario deseable (CEPAL, 2024b).

Diagrama 3
Elementos de una transición justa y sostenible



Fuente: Elaboración propia.

Dentro de este marco general de las transiciones justas hacia la sostenibilidad, la transición educativa se entiende como el proceso para transformar los sistemas educativos, implementando acciones con el objetivo de garantizar el derecho a la educación de las personas en las diferentes etapas del ciclo de vida, que les permita mejorar las perspectivas de bienestar e inclusión social y económica, reducir la desigualdad, reforzar la movilidad y la cohesión social, y prepararlas para formar parte de las economías verdes y digitales del futuro (CEPAL, 2024b).

En este contexto, el cierre de brechas educativas forma parte del proceso de transición educativa en varios aspectos. Por una parte, como horizonte, forma parte del escenario futuro, prospectivo o deseable, esto es, un escenario en que la educación se garantiza en igualdad de condiciones independientemente del sexo, etnia, raza o nivel socioeconómico. Por otra parte, el cierre de brechas también forma parte de la trayectoria, ya que no se puede llegar al objetivo sin que en todo momento se pretenda brindar un mayor acceso al derecho a la educación a toda la población. Esto es relevante en tanto que, una vez identificadas las brechas educativas, el foco debe trasladarse a cómo cerrarlas, por lo que es necesario distinguir los factores detonantes de las brechas, las causas que las generan y establecer las trayectorias para modificar esas causas y lograr transitar hacia un escenario libre de brechas.

En diversos análisis se ha puesto énfasis en que los principales núcleos duros de desigualdad, es decir, los factores detonantes o causantes de las brechas educativas corresponden principalmente a la falta de ingresos o la pobreza, pero también a aspectos relacionados con una mala salud y nutrición, a la prevalencia del trabajo infantil, a la falta de políticas de protección social y de servicios de cuidados, a la falta de acceso a servicios básicos, a contextos donde se ven comprometidas la paz y la seguridad, o a restricciones en la participación y toma de decisiones (CEPAL, 2016). Recientemente se ha identificado que la falta de motivación e interés, así como la falta de confianza por parte de las y los estudiantes para lograr los aprendizajes asociados a la educación, sobre todo en los niveles posteriores a la educación básica, también son factores detonantes. Identificar dichas causas resulta fundamental para definir las estrategias que permitan revertir las brechas de educación.

Así, para revertir las brechas atendiendo a sus causas, es necesario transitar por una trayectoria justa, determinada por elementos habilitantes que incluyen: i) diseñar y gestionar arreglos institucionales; ii) definir e implementar estrategias, planes, políticas y programas que se enfoquen específicamente a cerrar cada brecha educativa identificada, y iii) asignar recursos (financiamiento) para su ejecución.

Los arreglos institucionales involucran el desarrollo o fortalecimiento de capacidades técnicas y operativas en distintos ámbitos (funcionariado, profesorado, hacedores de política y actores relevantes, entre otros) para implementar con éxito los procesos educativos, articulados entre y dentro de las instituciones del sistema educativo nacional que, entre otras cuestiones, como señala Trucco (2023), faciliten la inclusión de grupos históricamente excluidos y la transición entre niveles educativos y hacia el mercado del trabajo.

Las estrategias, planes, políticas y programas pueden integrarse a su vez por la política educativa nacional y las acciones públicas y privadas que conllevan a que dicha política se implemente, con énfasis particular en aquéllas orientadas al cierre de brechas educativas. En cualquier caso, como lo señala la UNESCO (2025), estos elementos deben ser factibles, operar en sintonía y de manera coherente con los objetivos y prioridades del sistema educativo, y deben ser mensurables y transparentes, a fin de apoyar el aprendizaje del alumno a lo largo de toda la vida y contribuir a su integración social y económica.

Los recursos conforman un elemento central de la trayectoria justa en la transición educativa. Como lo indica Huepe (2024), invertir en educación es una decisión inteligente pensando en el futuro, tanto por los beneficios que genera en términos de potencial para generar ingresos propios y lograr la inclusión laboral, como por su rol central en el desarrollo sostenible para mejorar la calidad de vida y reducir las brechas de desigualdad en otros ámbitos del desarrollo de las personas, facilitando la garantía de otros derechos sociales.

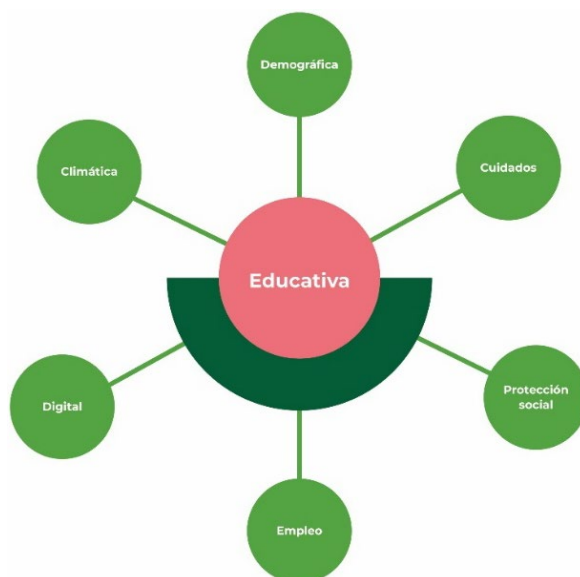
Así, identificar y poner en operación estos tres elementos habilitantes debe formar parte de la visión que permita encontrar los cómo para lograr una transformación de gran relevancia en la educación, transitando del escenario indeseable actual, en el que prevalecen brechas educativas en cada una de las 4-A, a un escenario deseable libre de brechas educativas y garante del derecho a la educación como concepto amplio y holístico con sus cuatro pilares.

B. Otras transiciones relevantes: empleo, protección social, demográfica, digital, climática y de cuidados

La transición educativa forma parte, a su vez, de un proceso de desarrollo más amplio, integrado de forma sistémica, conformado por diversas transiciones en varios ámbitos, a las que retroalimenta o que la influyen. Entre dichas transiciones se encuentra la del empleo, que a su vez se asocia con los grandes cambios en el mundo del trabajo que son producto de aspectos como la automatización y la evolución de los servicios en línea, entre muchos otros aspectos. Se encuentra igualmente en marcha una transición de la protección social, que va evolucionando favorablemente para incrementar sus coberturas en el marco del tránsito hacia la garantía de los derechos sociales.

También está vigente de manera continua una transición demográfica que, en la mayoría de los países, implica iniciar o avanzar hacia procesos de envejecimiento, o al menos de reducción de la población infantil y juvenil. Igualmente está en curso una transición digital, asociada a la conectividad a gran escala. Junto a ellas también está la transición climática, que es inminente y que se asocia a cambios de origen antrópico en el medio ambiente. Además, hay una transición incipiente, pero muy relevante y necesaria, hacia una sociedad del cuidado. Si bien estas transiciones no son las únicas en curso (la transición energética y la transición de los sistemas agroalimentarios, entre muchas otras) son las que se consideran más relevantes en su vínculo con la transición educativa.

Diagrama 4
La transición educativa y sus vínculos con otras transiciones



Fuente: Elaboración propia.

A continuación se analizan brevemente las vinculaciones de dichas transiciones con la transición educativa, habida cuenta de que dichas relaciones deben considerarse al momento de plantear los elementos habilitantes de la transición educativa, sea por las sinergias favorables que tienen o bien por los retos adicionales que representan.

1. Transición del empleo y la protección social

La transición del empleo está relacionada de manera directa con la transición educativa en su aspecto de formación para el trabajo, toda vez que, al cambiar las capacidades y competencias requeridas por el mercado laboral, debiera haber ajustes curriculares en los procesos educativos. Con base en lo que expone Huepe (2023) respecto de las tendencias globales y su impacto en el mundo laboral, la transición en el empleo se asocia a cambios en las dinámicas de desarrollo mundial en un contexto en que la globalización se ha reducido y la relocalización productiva aumenta, en el que la demanda de bienes primarios se reduce y la visión de la sostenibilidad avanza, y en el que se incrementa el peso del sector servicios en las economías (Huepe, 2023). A estas tendencias se suma la cuarta revolución tecnológica y su impacto en la transformación de los empleos. Estos aspectos se traducen en que el empleo tiende a requerir otras habilidades (como las digitales), con mayor peso en lo tecnológico, pero también en las relaciones interpersonales. Todo ello influye en la visión de la transición educativa.

Por su parte, la transición en los sistemas de protección social se articula con la educación en tanto permite igualar oportunidades para mejorar la accesibilidad y la asequibilidad educativas mediante la expansión de la cobertura de programas, por ejemplo, los esquemas de becas. Pero no solo es relevante asegurar la asistencia escolar, también es importante garantizar que esta se da en las mejores condiciones posibles para las y los estudiantes, lo que involucra también su salud y nutrición, o bien la posibilidad de contar con espacios seguros y tecnología para el desarrollo del trabajo en casa, aspectos a los que los sistemas de protección social pueden abonar en gran medida.

2. Transición demográfica

La transición demográfica y la transición educativa están estrechamente vinculadas. Como lo señala Huepe (2023), la transición demográfica se caracteriza en la actualidad por una reducción de las tasas de natalidad, un aumento de la esperanza de vida y de movimientos internacionales de personas que están incidiendo en la tasa de crecimiento poblacional y la estructura de edad de las poblaciones, que experimentan profundos cambios. Así, el crecimiento demográfico se reduce y la población envejece, lo que resulta en una disminución relativa y absoluta en el número de niños. Esto se vincula con la transición educativa, al abrirse oportunidades para optimizar esfuerzos hacia una mayor calidad educativa, por ejemplo, pero también hacia la identificación de nuevos retos y desafíos en materia de educación. Esto hace relevante analizar, sobre todo en línea prospectiva, los cambios demográficos que experimenta cada país, para prever ajustes al sistema educativo.

3. Transición digital

La transición digital también puede tener un vínculo relevante con la transición educativa, al ser un proceso mediante el cual los agentes económicos integran las tecnologías digitales en todos los aspectos de sus

actividades, lo que genera cambios en los modelos de consumo, producción e interacción social, para lo cual es altamente relevante que los procesos educativos incorporen estos cambios, de forma que las personas tengan los conocimientos digitales para mantener su inclusión en los procesos socioeconómicos.

En este contexto, las habilidades digitales se tornan esenciales, al igual que el acceso a la conectividad. Como lo señalan Trucco y Palma (2020), la tecnología digital tiene el potencial de promover, en las personas jóvenes, el derecho de expresar una opinión y de ejercer una participación ciudadana, estableciendo un canal para la libertad de expresión y el acceso a la información, así como apoyar al desarrollo de las habilidades sociales y comunicativas, lo que evidencia el vínculo entre la transición digital y la transición educativa en esta etapa del ciclo de vida.

Asimismo, en el mismo sector educativo la transición digital modifica los procesos de enseñanza, lo cual debe ser considerado e internalizado en la transición educativa. Tal es el caso del uso de material didáctico en formato digital y de la inteligencia artificial en la investigación educativa, por ejemplo (Guan et al., 2020).

4. Transición climática

Incluso otras transiciones que podrían pensarse ajenas a la educativa pueden tener vínculos importantes con ella. Tal es el caso, por ejemplo, de la transición climática, proceso mediante el cual, a partir de la toma de decisiones urgentes y categóricas que tienen diversas consecuencias para las sociedades actuales, se busca alcanzar el objetivo de mantener el aumento de la temperatura media del planeta muy por debajo de los 2 °C con respecto a los niveles preindustriales y continuar con los esfuerzos para limitar dicho aumento a 1,5 °C.

Este proceso requiere un cambio de comportamientos y actitudes en los que el proceso educativo puede incidir de manera relevante. Además, el cambio climático afectará las actividades que se desarrollen a nivel local, por ejemplo, ante cambios en la orientación agropecuaria, lo que redundará en posibles reorientaciones a las necesidades de capacitación de las personas y, aún más importante, a la necesidad de que haya personas que se dediquen a analizar los efectos de la transición climática, creando una demanda educativa en este ámbito.

5. Transición hacia una sociedad del cuidado

También es relevante hablar de la transición hacia una sociedad del cuidado, que pretende pasar de un escenario de desvalorización social y económica del trabajo doméstico y de cuidados, desempeñado principalmente por las mujeres, tanto en los hogares como en el mercado laboral, con implicancias profundas para sus vidas, sus ingresos y su autonomía, hacia un cambio de paradigma basado en la Agenda Regional de Género, más precisamente en la adopción del Compromiso de Buenos Aires (CEPAL, 2023). Dicho cambio de paradigma alude a un estilo de producción y organización social que sitúe la sostenibilidad de la vida de las personas y del planeta en el centro para avanzar hacia una sociedad del cuidado en el marco del desarrollo sostenible con igualdad de género. Dicha transición a una sociedad del cuidado influye en las oportunidades educativas y laborales de niñas y mujeres, permitiéndoles liberar tiempo para asistir o retomar estudios.

6. Síntesis

Como lo señala Huepe (2023), todas estas grandes transformaciones implican grandes retos, tanto para el sistema educativo como para el sistema de formación profesional y capacitación de los países. Resalta la importancia creciente de las carreras relacionadas con ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM) y sus bases en los niveles primaria y secundaria, claves en el manejo de las nuevas tecnologías. Todo ello es de gran relevancia en la orientación de acciones para promoverlas en el sistema educativo.

C. Transiciones en las primeras etapas del ciclo de vida: infancia, adolescencia y juventud

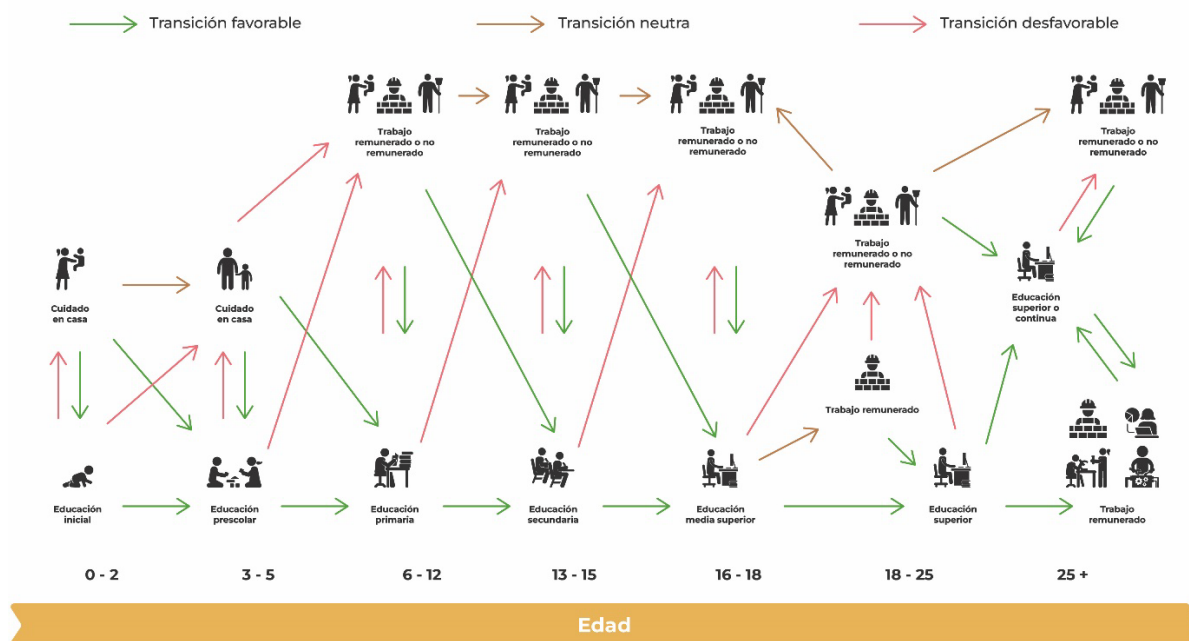
Más allá de las transiciones en los grandes temas del desarrollo, hay otra acepción del concepto de transición que se asocia al tránsito entre actividades según la etapa del ciclo de vida en que se encuentren las personas y que también está estrechamente relacionada con la transición educativa que se ha definido en sentido amplio.

Toda vez que el abordaje de una transición educativa bajo un enfoque de derechos humanos expande la visión hacia el aprendizaje durante todo el ciclo de vida, su análisis puede llegar a ser muy complejo. Para facilitarlo, se busca simplificar esquemáticamente esa complejidad a través del diagrama 5, en el que se esquematizan los tránsitos de una actividad a otra dependiendo de la edad. Así, un menor de 2 años puede estar siendo cuidado en casa a tiempo completo o bien puede estar inscrito en la educación inicial y pasar un tiempo ahí. A los 3 años podría igualmente transitar hacia la educación preescolar o bien seguir en casa de tiempo completo.

Entre los 6 y los 18 años podría transitar a la primaria, a la secundaria y a la educación media superior o bien, en algún momento, desistir de continuar los estudios y dedicarse a otra actividad no recomendable para su edad (trabajo, cuidados o ayuda familiar, entre otras). Una vez alcanzados los 18 años, la persona joven tendría también varias opciones, entre ellas continuar con una trayectoria educativa, transitando a la educación superior, pero también insertarse en el mercado laboral e incluso trasladarse al trabajo no remunerado. En caso de continuar estudiando, alrededor de los 25 años podría estar transitando de la escuela al trabajo, pero siempre considerando la posibilidad de retornar a esquemas educativos de capacitación continua.

El camino que se recorra en las transiciones descritas dependerá de las realidades individuales y de las decisiones que tomen las personas. Además, se debe tener en cuenta que en algunos momentos la dedicación a una u otra actividad puede no ser exclusiva. En todo caso se pueden identificar los caminos o trayectorias más recomendables. Antes de los 18 años, en la niñez y adolescencia, siempre será idóneo que las personas se encuentren en el sistema educativo de manera exclusiva y, al llegar a la edad adulta, aun siendo jóvenes, es muy recomendable, incluso si no es de forma exclusiva, porque la evidencia ha demostrado ampliamente que a mayor instrucción es también mayor la posibilidad de insertarse en un empleo con mejores condiciones. A continuación se analizan con mayor detalle algunos elementos de las transiciones en las dos etapas, niñez y juventud.

Diagrama 5
Transiciones en las primeras etapas del ciclo de vida



Fuente: Elaboración propia.

1. Transiciones en la niñez, infancia y adolescencia

Cada una de las transiciones, ejemplificadas con flechas en el diagrama 5, pueden ser analizadas desde la visión diagnóstica para identificar las distribuciones de los niños, niñas y adolescentes que toman cada camino o trayectoria. Dicho análisis puede ser muy útil para identificar los mecanismos que permitan fomentar el recorrido por aquellas trayectorias más favorables. Así, para cada grupo de edad se podrán identificar brechas, causas y estrategias diferenciadas por trayectorias.

En este contexto, una trayectoria se vuelve central en el análisis de la transición educativa, la considerada más favorable, que se asocia a los saltos entre los niveles educativos, es decir, la permanencia en el sistema educativo nacional. En estas transiciones o saltos entre niveles se pueden evidenciar las brechas educativas más relevantes. Esto es particularmente significativo en el análisis de las brechas de accesibilidad a la educación, pero también importante con respecto a las otras 3-A. En este grupo de transiciones se encuentran:

- La transición de la educación inicial, asociada a la primera infancia (educación en muchos casos no escolarizada y que se relaciona estrechamente con el desarrollo infantil temprano) a la educación preescolar en la infancia (educación generalmente escolarizada)
- La transición del nivel preescolar a la primaria.
- La transición de la primaria a la secundaria.
- La transición de la secundaria a la educación media-superior.
- La transición de la educación media-superior a la universidad.

Cada una de estas transiciones entre niveles puede tener características o connotaciones específicas, en las que pueda ser necesario ahondar de manera particular. Un enfoque de este tipo podría orientar el análisis de las brechas educativas, tanto a nivel diagnóstico, como de elementos habilitantes para el cierre de brechas, hacia aquellos saltos en donde se manifiesta un cambio más relevante en la magnitud de las referidas brechas.

En los niveles de educación inicial, preescolar, básica (primaria y secundaria) y media superior, que son obligatorias, ninguna transición distinta al ingreso temprano y la permanencia en el sistema educativo nacional podría ser aceptable. Las niñas, niños y adolescentes deben estar estudiando, insertos en el sistema educativo, como actividad exclusiva. Así, las políticas de atracción, retención y motivación escolar son centrales para lograr que toda la población infantil y adolescente logre insertarse desde la educación inicial y transitar continuamente dentro del sistema educativo hasta concluir la educación media superior.

2. Transiciones juveniles

Otra de las transiciones de especial relevancia en aspectos educativos es la que ocurre cuando una persona joven deja de estudiar. Esta transición puede tener varios destinos, entre ellos que transite hacia la realización de un trabajo remunerado; también puede ser que se traslade a realizar una actividad no remunerada (incluido el cuidado, el trabajo doméstico y la ayuda en un negocio familiar) o puede llevar buscar trabajo o bien a ninguna de estas opciones.

A partir de la educación superior, que ya no es considerada obligatoria, una transición desde la educación hacia otra actividad debería tener como características fundamentales el ser opcional, voluntaria y tomada como decisión elegida de entre las diversas alternativas. En ese sentido, las acciones hacia el cierre de brechas educativas en la juventud deberían estar basadas en ese principio de elección por voluntad y no por obligación. Como ya se ha mencionado, hay evidencia de una mayor probabilidad de lograr una inserción laboral en mejores condiciones entre mayor nivel de escolaridad se alcance, con lo que la priorización a la permanencia en el sistema educativo por el mayor tiempo posible debe ser un elemento rector de la visión de la acción pública a favor de la educación.

Las políticas de retención escolar y de nivelación de estudios, que están consideradas como parte de las políticas activas de mercado de trabajo orientadas a la oferta laboral, son una alternativa para ofrecer esa oportunidad de elegir (Espejo et al., 2023). Las estrategias, políticas y programas en esta línea incluyen becas para retomar estudios, esquemas de capacitación para el trabajo incluyendo tanto calificaciones laborales como habilidades blandas, así como las opciones de capacitación en el trabajo mediante prácticas laborales en contextos de trabajo real (Abramo et al., 2019).

Por otra parte, también hay que tener en cuenta el contexto social. En ese caso la atención debe centrarse en los factores que pueden influir en una transición temprana desde la educación hacia otra actividad, que entre otros incluyen a las características socioeconómicas de las familias de origen de los y las jóvenes, la suficiencia y calidad de la oferta educacional y la existencia o no de políticas públicas que podrían contener dicha desvinculación educativa (Abramo et al., 2021).

En resumen, al momento de plantear las estrategias de cierre de brechas educativas mediante los elementos habilitantes de una trayectoria justa, que logre una transición educativa hacia un escenario ideal, libre de brechas, debe tenerse en cuenta la vinculación de la educación con otros temas de alta relevancia que, bajo un enfoque sistémico e integral, se define por las otras transiciones. Del mismo modo deben considerarse las trayectorias individuales, las motivaciones para seguirlas en el contexto socioeconómico individual y las posibilidades de materializar los elementos habilitantes para mejorar dichas trayectorias o bien el contexto, mediante la orientación de recursos y la mejora de las capacidades institucionales para implementar estrategias, políticas y programas hacia el cierre efectivo de las brechas educativas.

En el siguiente capítulo se presenta un marco ordenador para delimitar algunas alternativas de dichos elementos habilitantes de la transición educativa, orientados a las brechas educativas en un contexto actual y futuro, tomando en cuenta las vinculaciones con las otras transiciones.





IV. Elementos transformadores para el cierre de las brechas de educación

Este capítulo se orienta a enmarcar el trabajo de identificación de acciones que conduzcan al cierre de brechas. Retomando los elementos habilitantes de una transición justa, se trata de identificar elementos transformadores asociados a la articulación institucional, al conjunto estrategias-planes-políticas-programas y a la necesidad de invertir recursos que permitan garantizar el derecho a la educación a través del cierre de brechas educativas en las 4-A.

En el caso de la articulación institucional, desde la CEPAL se está impulsando un gran desarrollo de las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas en todos los ámbitos, con el objetivo de salir de la trampa de bajas capacidades institucionales que, en conjunto con la desigualdad y el rezago en el desarrollo económico, limitan el alcance del desarrollo sostenible de los países de América Latina y el Caribe.

Con relación al rubro de las estrategias, planes, políticas y programas, desde un planteamiento de las Naciones Unidas (2023) se promueve el quinteto de habilidades que incluye cinco grandes ámbitos que pueden permitir una mejor planeación, diseño y ejecución de acciones a favor del cierre de las brechas educativas. Este quinteto de cambios incluye i) usar de manera amplia los datos para tomar decisiones basadas en evidencia; ii) incorporar los elementos de la transformación digital en los procesos educativos iii) utilizar la innovación en las propuestas para cerrar brechas educativas; iv) incorporar la previsión estratégica para considerar, en el diseño de planes y políticas, los análisis de futuros en el marco de la transición educativa, y v) incorporar las ciencias del comportamiento, que en el contexto educativo resultantes relevantes en la motivación, interés y habilidades de los actores (estudiantes, docentes, padres de familia y directivos, entre otros) para hacer frente a los desafíos educativos actuales y futuros.

Estos elementos se complementan con algunos temas más específicos, como el potencial de la inclusión social en un sentido amplio, que puede lograrse fundamentalmente a través de la política de desarrollo social inclusivo (incluida la política de protección social amplia), así como la incorporación continua de las visiones transversales de igualdad de género y territoriales, dos elementos transformadores de gran trascendencia.

Desde luego que otro elemento transformador es el del cambio de visión sobre los recursos, para trasladarse del enfoque de gasto al de inversión en educación, lo que da una mayor prioridad a mantener y ampliar los recursos que se destinan a dicho fin. Los elementos anteriores se analizan más profundamente en las siguientes secciones.

A. Desarrollo de capacidades técnicas, operativas, prospectivas y políticas (TOPP) para el cierre de brechas educativas

Como un lineamiento de impulso reciente en la CEPAL, relacionado con la apuesta por fortalecer la articulación institucional, se plantea la necesidad de fortalecer cuatro tipos de capacidades institucionales (Salazar-Xirinachs, 2024):

- i) Capacidades técnicas: habilidades para integrar la planificación estratégica en el mediano y largo plazo, incorporar la visión integral y los enfoques transversales en el accionar del funcionariado público, lograr una mayor coherencia en las acciones institucionales, implementar y gestionar sistemas integrales de información, evaluar resultados e impacto de las acciones, disponer de mecanismos de rendición de cuentas y una cultura de aprendizaje continuo.
- ii) Capacidades operativas: habilidades para usar herramientas modernas de gestión pública (presupuestación, planificación, gestión, evaluación), asegurar la provisión eficiente y eficaz de bienes y servicios públicos, mejorar la interacción con la ciudadanía (gobierno digital), crear instancias de coordinación y de participación de actores, garantizar el acceso oportuno a recursos y brindar seguimiento continuo a la satisfacción ciudadana con las instituciones.
- iii) Capacidades políticas: habilidades para facilitar espacios de diálogo social entre actores, fomentar liderazgos públicos, promover la colaboración entre niveles de gobierno, establecer redes de colaboración entre pares y buscar consensos entre los actores relevantes.
- iv) Capacidades prospectivas: habilidades para monitorear las megatendencias mundiales que influyen en el desarrollo local y sectorial, crear participativamente escenarios futuros deseables y adoptarlos, facilitar el diseño e implementación de políticas públicas con base en los escenarios futuros alternativos, dar respuestas ágiles y efectivas a eventos inesperados, y fomentar la cultura de diálogo para anticipar y gestionar conflictos entre actores sociales.

Estos lineamientos generales pueden trasladarse al ámbito educativo, en particular al que concierne con la identificación y cierre de brechas educativas de la siguiente manera. En cuanto a las capacidades técnicas, es relevante la planificación estratégica, la construcción de visión y liderazgo para gestionar consensos sobre el rol de la educación, el aseguramiento de la sostenibilidad financiera de las políticas

educativas y la consolidación de los sistemas de información, evaluación y seguimiento de resultados de la política educativa (CEPAL, 2024c).

Con relación a las capacidades operativas, es importante maximizar el aprovechamiento de las herramientas digitales en la gestión educativa y en los procesos de enseñanza, implementar sistemas de alerta temprana para evitar el abandono escolar, dar seguimiento a los logros de aprendizaje, fortalecer los ministerios de educación a nivel central y local en sus capacidades, así como a los docentes en su formación profesional.

En cuanto a las capacidades políticas es importante establecer modalidades y mecanismos de diálogo social para gestión de acuerdos sobre políticas educativas, fortalecer la articulación del sector educativo con otros sectores, de modo de mejorar la oferta educativa en sectores productivos, de protección social y de salud, entre otros, y robustecer la coherencia y articulación de las políticas educativas nacionales y subnacionales.

Finalmente, en cuanto a las capacidades prospectivas, es importante usar las herramientas de análisis de futuros para determinar la demanda laboral de los años por venir y así definir las competencias en las que las y los estudiantes deben formarse hoy, actualizando los contenidos educativos, así como la sostenibilidad financiera de la educación anticipando los cambios demográficos.

Fortalecer las capacidades institucionales en materia educativa en los ámbitos descritos previamente conformará una base sólida para revertir las brechas de desigualdad, establecer trayectorias hacia una transición justa de la educación, considerando en el proceso las diversas transiciones que ocurren en paralelo y garantizando las mejores trayectorias educativas posibles para todas las niñas, niños y adolescentes.

B. El uso de los datos para el cierre de brechas educativas

Como uno de los elementos del quinteto de cambios, el uso de datos puede ser de utilidad para cerrar las brechas educativas al menos de dos maneras. La primera es mediante su utilización para diagnosticar y analizar las brechas educativas, con la finalidad de tomar decisiones basadas en evidencia con relación a los mecanismos habilitantes para el cierre de brechas. La segunda es incorporando herramientas específicas de uso de datos en la gestión educativa, tanto a nivel del proceso de educación- aprendizaje, como del monitoreo educativo en distintos niveles.

Entre los datos del primer grupo se incluye la información demográfica o socioeconómica que permite caracterizar al estudiantado, entre ellas la edad, raza u origen étnico, sexo, condición económica de la familia y condición de discapacidad. Esta información puede ser útil para determinar los factores que influyen en las brechas educativas. También se pueden incluir en este grupo los datos relacionados con el financiamiento del sector educativo, como la orientación o destino de los recursos, así como la dimensión, el estado y la ubicación territorial de la infraestructura y el equipamiento de los centros educativos. En este caso la georreferencia de datos puede ser una herramienta útil para la toma de decisiones.

Con relación al segundo grupo, la información académica proveniente de registros administrativos del estudiantado podría ser de relevancia para analizar trayectorias educativas, por ejemplo, datos sobre cursos, inscripciones, notas, cumplimiento de etapas escolares e índices de graduación. Asimismo, los datos sobre exámenes y valoraciones pueden ser relevantes también para analizar la evolución del

desempeño estudiantil en línea con las propuestas de evaluación formativa que cada vez cobran mayor fuerza. En este mismo conjunto, otro grupo de datos relevantes al monitoreo educativo es el relacionado con la información sobre docentes, entre ellas su experiencia, certificaciones y datos demográficos, que permitirían diagnosticar el lado de la oferta educativa

Dada la gran cantidad de datos que los registros administrativos en temas educativos pueden contener, el uso de herramientas como el *big data* o el *machine learning* pueden ser de gran utilidad (Data Quality Campaign [DQC], 2023). También puede ser relevante disponer de datos sobre la participación de estudiantes y sus familias en programas sociales y en actividades extraescolares. Incluso podría ser de utilidad disponer de datos climáticos y culturales que permitan analizar el entorno y cultura educativa.

Un rubro particularmente importante en el marco de la valoración del proceso de educación-aprendizaje es el de los datos sobre el vínculo entre los niveles educativos y la fuerza laboral, con los que se pueden analizar los detalles sobre la transición hacia la vida profesional de las personas, y con ello los resultados que tienen las personas en el mercado laboral a partir de su trayectoria educativa, lo que permite valorar si los aprendizajes impulsan un proceso de bienestar en la vida adulta de la población, materializando así la relación positiva entre el derecho a la educación y otros derechos sociales.

C. Tecnologías digitales para facilitar la inclusión educativa

En lo que concierne a la incorporación de las tecnologías digitales, segundo elemento del quinteto de cambios, es relevante considerar acciones que promuevan la equidad e inclusión, brindando mayor acceso a grupos desfavorecidos y llevando la educación a alumnos de difícil acceso, por ejemplo, alumnado con discapacidad. También serán relevantes las opciones que favorezcan la continuidad del aprendizaje y la resistencia del sistema en situaciones de emergencia. Igualmente será importante considerar acciones que favorezcan, por la vía de la tecnología digital, la creación y adaptación de contenidos, la simplificación de canales de distribución vía recursos de libre acceso (Trucco y Palma, 2020; UNESCO, 2023).

En materia de enseñanza y aprendizaje será conveniente analizar acciones orientadas a incrementar el desarrollo de las competencias digitales, así como a gestionar los enormes volúmenes de información educativa que serán útiles para un mejor entendimiento y desarrollo del proceso enseñanza-aprendizaje. Todo ello parte de una mayor equidad en el acceso a la tecnología como punto de partida, incluida la equidad en la disponibilidad de tiempo, de la que las niñas y jóvenes pueden encontrarse en situación de desventaja por tener que dedicar en caso el tiempo a otras actividades no educativas (pobreza de tiempo). Otro aspecto igualmente importante se centra en la gobernanza y regulación, ya que, aunque las tecnologías digitales pueden ser de gran utilidad en el proceso de enseñanza-aprendizaje, no están exentas de riesgos en materia de privacidad, y seguridad y bienestar digitales.

Por el lado del profesorado será relevante analizar herramientas tecnológicas que faciliten la labor docente y permitan aprovechar al máximo lo que la tecnología puede ofrecer, lo cual puede pasar por crear mayores capacidades en este ámbito entre el mismo profesorado. Finalmente, será relevante considerar acciones que acerquen al alumnado los programas de enseñanza relacionados a la ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM) para modificar las aspiraciones y los logros del alumnado, en particular en los centros de enseñanza superior.

D. Innovación para ampliar la garantía del derecho a la educación

La innovación educativa es el tercer elemento del quinteto de cambios y puede definirse como la implementación de un cambio significativo en el proceso de enseñanza-aprendizaje, de los materiales empleados para el mismo, de los métodos de entrega de las sesiones, de los contenidos o de los contextos que implican la enseñanza (López y Heredia, 2017).

Con esta definición, será relevante identificar las acciones innovadoras que tengan una incidencia significativa para mejorar el proceso enseñanza-aprendizaje, especialmente en las poblaciones que se encuentran relegadas debido a la existencia de brechas educativas. En el marco de la transición educativa, estas acciones innovadoras, entendidas como elementos habilitantes del conjunto estrategias-planes-políticas y programas, deberían facilitar el tránsito por una trayectoria justa, cerrando brechas educativas, hacia la garantía universal del derecho a la educación.

Las iniciativas que se identifiquen pueden a su vez ser de distintos tipos. Podrían identificarse propuestas incrementales, que construyan sobre la base de estrategias o programas existentes, o bien propuestas disruptivas, que incidan alterando la línea habitual del proceso de enseñanza-aprendizaje, creando programas nuevos. Incluso podrían plantearse como propuestas revolucionarias, con gran nivel de cambio, siempre y cuando se propongan en el marco del respeto a los planteamientos normativos, en línea con el concepto de educación como derecho humano (Rahmat, 2020).

E. Previsión estratégica como herramienta para prever escenarios educativos más favorables

El cuarto elemento del quinteto de cambios es la previsión estratégica que considere la construcción de escenarios futuros en materia educativa, con el objetivo de identificar aquellos escenarios más favorables y realizar esfuerzos para transitar hacia ellos. Para entender su relevancia, la búsqueda de alternativas de respuesta a los procesos de cierre de brechas, en el marco de una transición educativa, puede abordarse desde diversos enfoques. Una opción es realizar una sistematización y un análisis de las acciones relacionadas con innovaciones de pequeña escala que se espera que incidan o tengan potencial de incidir si se les promueve, con cambios significativos en el funcionamiento y entorno de los centros escolares en los siguientes años. En este caso se plantea una visión prospectiva intrínseca al proceso educativo.

Una segunda opción es analizar, desde una perspectiva más amplia, las interacciones entre la educación y el entorno asociado a las diversas transiciones o cambios a nivel nacional e internacional (demográficos, geopolíticos, técnicos, económicos, sociales o culturales) con especial énfasis en la identificación de las acciones que pueden responder a dichos cambios en línea con mejorar el escenario educativo. Con esta alternativa, la visión prospectiva es más extrínseca al proceso educativo en el sentido de ser más holística.

Una tercera alternativa es realizar un análisis de las posibles estrategias de cambio conductual, enfocado específicamente en los procesos de gestión educativa, para identificar aquellas acciones que busquen mayor eficacia, coherencia general y equidad en las acciones que se implementen a favor del cierre de brechas educativas.

En todos los casos previos, la constante es la consideración de una visión dinámica, en la que se consideren los escenarios futuros con una visión prospectiva. Siempre existe la alternativa de abordar una visión estática; sin embargo, la propuesta de la previsión estratégica es considerar una visión dinámica, prospectiva más que una estática, lo cual es muy relevante en los temas educativos debido al carácter dinámico que, como se mencionó, tiene la educación (Torres-Ibarra, 2023).

F. Ciencias del comportamiento para superar barreras educativas

El último elemento del quinteto de cambios son las ciencias del comportamiento, que pueden ayudar a materializar cambios en las actitudes de los estudiantes y de las personas en su entorno para posibilitar un cierre de brechas educativas rápido y permanente. En este caso se puede hablar de dos entornos en los que, iniciativas asociadas a dichos cambios de comportamiento, podrían tener relevancia en el cierre de brechas educativas (O'Reilly et al., 2017). El primero se vincula con el comportamiento en el aula. En este caso, pueden abordarse acciones que estén motivadas por hacer del aula un lugar seguro para aprender, un lugar que fomente el sentido de pertenencia, que contrarreste percepciones negativas y que permita a los estudiantes reflexionar detenidamente, apreciar la importancia del estudio, y de ese modo motive al estudiantado al deseo de permanecer en el sistema educativo y facilite así el objetivo de aprender a aprender.

El segundo entorno es el que se establece fuera del aula, pero dentro del sistema escolar, más asociado con incrementar la relevancia de los docentes, mediante acciones que permitan la retroalimentación más efectiva, pero también que incidan en tareas como la contratación de profesores mediante una actitud que dé importancia a la contratación per se, a la conservación y al empoderamiento de los profesores.

Incluso en otros entornos, como el de los padres y madres de los estudiantes, lograr un cambio de comportamiento que fomente la reflexión y su involucramiento en las labores educativas puede ser altamente relevante, sobre todo en los momentos en que se requiere apoyo de los progenitores para dar continuidad al proceso de educación-aprendizaje. Así, las estrategias o los programas encaminados a modificar los comportamientos en el contexto educativo pueden ser un elemento transformador relevante para garantizar el derecho a la educación.

G. El rol clave de las políticas de protección social para el cierre de brechas educativas

Entre los elementos transformadores de la educación no puede faltar una herramienta fundamental para revertir la exclusión educativa y la segregación de resultados de aprendizaje en todos los niveles. Toda vez que el contexto socioeconómico es un factor de alta relevancia en la determinación de las brechas educativas, una mirada integral para cerrarlas no puede centrarse únicamente en el sistema educativo, sino que debe ampliarse con la articulación de las políticas de protección social, en particular para llegar a aquellas poblaciones más excluidas.

La relevancia de las políticas de protección social como elemento transformador de la educación radica en que, aun considerando un sistema educativo que garantice las 4-A de la educación, que permita

un acceso asequible, adaptado y aceptable de la educación, si las y los estudiantes no tienen una buena alimentación que les permita concentrarse en sus estudios, si constantemente recaen en enfermedades, si no tienen las condiciones en su vivienda o entorno apropiadas para realizar sus deberes escolares, en un ambiente sano y libre de violencia, el aprovechamiento de la educación se verá notoriamente mermado.

Así, las políticas de protección social que garanticen el acceso a ingresos suficientes para la familia a la que pertenecen las y los estudiantes, que les permitan adquirir los bienes necesarios para garantizar su bienestar, en combinación con el acceso a servicios sociales básicos, y su potencial articulación con las políticas de mercado de trabajo, con las que una vez llegado el momento de la transición de la escuela al trabajo en situación de inclusión, con empleos decentes, son políticas centrales para garantizar los logros que se espera resulten en la sociedad en su conjunto, de un sistema educativo fortalecido en todos los aspectos.

H. La inversión en educación como elemento central del cierre de brechas educativas

Entre los elementos transformadores de la educación no puede obviarse la necesidad de orientar recursos para implementar los elementos habilitantes de una transición educativa justa. El fortalecimiento institucional en el marco del desarrollo de las capacidades TOPP y la implementación de estrategias, planes, políticas y programas basados en evidencia (datos), innovadores, prospectivos, digitales, orientados a cambios de comportamientos y acompañados de políticas de protección social, requieren de una inversión importante de recursos públicos.

Esa orientación de recursos debe verse como una inversión, más que como un gasto, pues en la medida en que los objetivos de una educación de calidad se materialicen en una sociedad, se incrementará el nivel de bienestar de la población, en lo individual y en lo colectivo. Un aumento sostenido del financiamiento a la política educativa podrá tener grandes retornos a largo plazo. El monitoreo de los recursos y la eficiencia de su uso son centrales para ello.





V. Conclusiones

La posibilidad de disponer de un marco conceptual sobre la brecha estructural de educación y las brechas educativas con un enfoque de derechos humanos e igualdad permite establecer una base clara sobre la cual articular un análisis sólido, basado en evidencia, enfocado al contexto actual de la realidad educativa en un país, territorio subnacional o región.

Mediante el establecimiento de una definición clara del concepto de derecho a la educación, con base en las normativas internacionales y los consensos establecidos en las normativas nacionales, se puede plantear una propuesta sólida de lo que significa la brecha estructural de acceso a dicho derecho. Esta visión asentada en el enfoque de derechos humanos se complementa con los cuatro pilares de la educación y la perspectiva pragmática que el marco de las 4-A ofrece, para así entender la educación como un proceso compuesto por diversos componentes, bajo cuya definición pueden analizarse de manera más precisa.

Esta perspectiva conceptual, complementada con la propuesta de la matriz de la desigualdad social y sus ejes estructurantes, establece en su conjunto los elementos suficientes para disponer de un marco ordenador que asegure un diagnóstico claro y preciso de la prevalencia de brechas educativas, así como de los factores que las explican en su conjunto y en lo individual.

El complemento de este marco conceptual, utilizando conceptos como las transiciones y las trayectorias educativas, que involucran a su vez la idea de los elementos habilitadores (institucionalidad, política pública y recursos), permiten trasladar el análisis descriptivo de la situación prevaleciente en torno a las brechas educativas, en un ejercicio de búsqueda de soluciones para su cierre.

Con la incorporación adicional de una serie de elementos transformadores, involucrando desde el fortalecimiento de capacidades hasta la inversión en educación y pasando por elementos de cambio como el uso de datos, la innovación, la prospectiva, los cambios de comportamiento, la tecnología digital y la complementariedad de las políticas educativas con las de protección social, se asegura que el marco

conceptual que se presenta en este documento tiene una utilidad pragmática en el sentido de contextualizar todo el camino desde el diagnóstico de brechas educativas hasta la aplicación de acciones para su cierre efectivo.

Se espera que este marco sea de utilidad en los procesos de diseño e implementación de acciones a favor de la garantía efectiva del derecho a la educación, que amplíe su potencial para detonar cambios hacia un nivel de bienestar más elevado en la vida de todos los habitantes de la región latinoamericana y caribeña, y del mundo en lo general.





Bibliografía

- Abramo, L., Cecchini, S. y Morales, B. (2019). Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe, Libros de la CEPAL (N° 155) (LC/PUB.2019/5-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/7d9fb18f-1be1-4e0e-9125-0e3de35b5bc7/content>
- Abramo, L., Trucco, D., Ullmann, H. y Espejo, A. (2021). Jóvenes y familias: políticas para apoyar trayectorias de inclusión. Serie Políticas Sociales. N° 241 (LC/TS.2021/138). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/681c42fb-39d1-4f7c-b60d-b0b1528982bd/content>
- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista CEPAL*. <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/3cc2fbe3-7d71-428d-bac5-4a8b41eaa00e>
- Bárcena, A. y Prado, J. A. (2016). *El imperativo de la igualdad: Por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40120-imperativo-la-igualdad-un-desarrollo-sostenible-america-latina-caribe>
- Bayona-Rodríguez, H. y Silva, M. P. (2017). *Índice del derecho a la educación (IDE) para Colombia, 2014-2017*. Universidad de los Andes. <https://educacion.uniandes.edu.co/sites/default/files/documento-trabajo-indice-derecho-educacion-colombia.pdf>
- Cechinni, S. y Rico, M. N. (2015). El enfoque de derechos en la protección social. En S. Cechinni, F. Filguiera, R. Martínez, y C. Rossel (Eds.), *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/59480da5-e26d-451b-a557-141e8c5f34c1/content>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2010). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/13309-la-hora-la-igualdad-brechas-cerrar-caminos-abrir-trigesimo-tercer-periodo>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2012). *Los países de renta media: un nuevo enfoque basado en brechas estructurales* (LC/G.2532/REV.1). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/13787-paises-renta-media-un-nuevo-enfoque-basado-brechas-estructurales>

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2013). *Panorama Social de América Latina, 2012* (LC/G.2557-P). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/1247-panorama-social-america-latina-2012>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2014). *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/36692-pactos-la-igualdad-un-futuro-sostenible>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2015). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2015: pactos para la igualdad territorial* (LC/W.671). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/39223-panorama-desarrollo-territorial-america-latina-caribe-2015-pactos-la-igualdad>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2016). *La matriz de desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40668-la-matriz-la-desigualdad-social-america-latina>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2017). *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030*. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/a13d08d0-4481-434c-8fe7-2eb4f482c306/content>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2018). *Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: bases y propuesta inicial* (LC/MDS.2/2). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44019-agenda-regional-desarrollo-social-inclusivo-bases-propuesta-inicial>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023). *Compromiso de Buenos Aires* (LC/CRM.15/6/Rev.1). <https://conferenciamujer.cepal.org/15/es/documentos/compromiso-buenos-aires>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024a). Hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible. *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/7aae2906-a819-4367-9c11-44cfdb9d1ba1/content>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024b). *América Latina y el Caribe ante el desafío de acelerar el paso hacia el cumplimiento de la Agenda 2030: transiciones hacia la sostenibilidad* (LC/FDS.7/3). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/5d78ae51-ddf7-4660-bd04-fced65d36f9b/content>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024c). *América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionirlas* (LC/SES.40/3-P/-*). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/ddaf4444-dcbc-48a9-afd2-06306ac3e5c3/content>
- Delors, J. (1996). *La educación encierra un tesoro*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000109590_spa
- Data Quality Campaign. (2023). *Data 101: A Briefing Book for Policymakers on Education to Workforce Data*. <https://dataqualitycampaign.org/wp-content/uploads/2021/03/DQC-EducationData101-031821.pdf>
- Espejo, A. L., Trujillo-Salazar, Figueroa, N., Caillaux, E. y Robles, C. (2023). Políticas activas de mercado de trabajo en América Latina y el Caribe: desafíos para la inclusión laboral con protección social. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/192). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Gaudin, Y. y Pareyón Noguez, R. (2020). Brechas estructurales en América Latina y el Caribe: una perspectiva conceptual-metodológica. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/139-LC/MEX/TS.2020/36). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Guan, C., Mou, J. y Jiang, Z. (2020). Artificial intelligence innovation in education: A twenty-year data-driven historical analysis. *International Journal of Innovation Studies*. <https://doi.org/10.1016/j.ijis.2020.09.001>
- Huenchuan, S. y Del Castillo Negrete, M. (Eds.). (2023). *Desigualdad en Centroamérica, México y el Caribe: análisis de brechas y recomendaciones* (Vol. 1). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Huepe, M. (Ed.). (2023). Desigualdades, inclusión laboral y futuro del trabajo en América Latina. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/63/Rev.1). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Huepe, M. (2024). El desafío de la sostenibilidad financiera de la educación en América Latina y el Caribe. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2024/1). Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Banco Mundial, Fundación Ford y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

- Iniciativa por el Derecho a la Educación. (2016). *Right to education index pilot report*. https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/RESULTS_Right_To_Education_Index_Pilot_Report_2016_En.pdf
- Jacir de Lovo, E. (2022). Brechas de acceso a la educación en Guatemala: transformación educativa para la igualdad, con énfasis en las poblaciones rurales y los Pueblos Indígenas. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/164-LC/MEX/TS.2022/20). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48360-brechas-acceso-la-educacion-guatemala-transformacion-educativa-la-igualdad>
- López, C. y Heredia, Y. (2017). *Marco de referencia para la evaluación de proyectos de innovación educativa*. Tecnológico de Monterrey.
- Naciones Unidas. (1999). *Aplicación del pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales*. https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/ONU_Observación_General_13_Derecho_Educación_es.pdf
- Oficina Ejecutiva del Secretario General de las Naciones Unidas. (2023). *Transformar la educación: Informe de políticas de Nuestra Agenda Común 10*. <https://doi.org/10.18356/30052440-33>
- O'Reilly, F., Chande, R., Groot, B., Sanders, M. y Soon, Z. (2017). *Behavioural insights for education: A practical guide for parents, teachers and school leaders*. Pearson.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2015). *Replantear la educación: ¿Hacia un bien común?*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232697>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2019). *Right to education handbook*. <https://doi.org/10.54675/ZMNJ2648>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2020). *Educación para el desarrollo sostenible: hoja de ruta*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374896>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2021). *Reimaginar juntos nuestros futuros: un nuevo contrato social para la educación*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379707>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2023). *Informe de seguimiento de la educación en el mundo, 2023: tecnología en la educación: ¿una herramienta en los términos de quién?*. <https://doi.org/10.54676/NEDS2300>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2025). *Políticas y estrategias de educación: cómo preparar los sistemas educativos del futuro*. <https://www.unesco.org/es/education-policies>
- Rahmat, N. H. (2020). Innovation in education: barriers and facilitating factors. *European Journal of Education Studies* (Vol. 6, Issue 10). <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.3596994>
- Rivas Valdivia, J. C. y Gaudin, Y. (2021). Diagnóstico de las brechas estructurales en México: una aproximación sistémica general. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/207-LC/MEX/TS.2021/26). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47671-diagnostico-brechas-estructurales-mexico-aproximacion-sistemica-general>
- Salazar-Xirinachs, J. M. (2024). Repensar, reimaginar, transformar: los “qué” y los “cómo” para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible. *Revista CEPAL*, No. 141 (LC/PUB.2023/29-P). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/2c9ee999-8446-4de0-8d31-c21a2532b974/content>
- Sepúlveda, M. (2014). De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina. *Serie Políticas Sociales*, No. 189 (LC/L.3788). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/35912-la-retorica-la-practica-enfoque-derechos-la-proteccion-social-america-latina>
- Torres-Ibarra, I. (2023). Prospectiva educativa, retos, oportunidades y visiones en México. *Revista Tecnológica-Educativa Docentes 2.0* (Vol. 16, Issue 2, págs. 132-137). <http://dx.doi.org/https://doi.org/10.37843/rted.v16i2.386>

- Tomaševski, K. (1999). *Informe preliminar de la Relatora Especial sobre el Derecho a la Educación, Sra. Katarina Tomaševski*, presentado de acuerdo con la resolución 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/1999/49). Naciones Unidas.
- Tomaševski, K. (2001). *Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable*. Lund.
- Trucco, D. (2023). Mejorar la educación es crucial para un desarrollo social y económico inclusivo y sostenible. *Revista CEPAL*, No. 141 (LC/PUB.2023/29-P). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/69121-mejorar-la-educacion-es-crucial-un-desarrollo-social-economico-inclusivo>
- Trucco, D. y Palma A. (Eds.). (2020). Infancia y adolescencia en la era digital: un informe comparativo de los estudios de Kids Online del Brasil, Chile, Costa Rica y el Uruguay. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/18/REV.1). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/1eff220d-655d-475c-82bb-43fa20f41441/content>





Comprender la brecha estructural de la educación en América Latina y el Caribe requiere un enfoque que combine principios de derechos humanos con herramientas analíticas robustas. Este documento adopta el marco de las 4-A —asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad— como eje del análisis, complementado por la noción de brecha estructural y la matriz de la desigualdad social desarrolladas por la CEPAL.

A partir de este enfoque, se incorpora una visión prospectiva sobre las grandes transiciones que inciden en la educación —como la digitalización, los cambios en el empleo, el cambio climático y la evolución de los sistemas de protección social. El documento subraya la necesidad de una transformación educativa sistémica e interseccional, que permita garantizar el derecho a la educación y consolidarla como motor de equidad y desarrollo inclusivo y sostenible en América Latina y el Caribe.

