

Educación primaria



1. Contexto de la educación primaria

[DESKTOP Infografía](#)

2. Introducción

Históricamente –tanto a escala mundial como en América Latina– la educación primaria ha sido concebida como el nivel de instrucción común para toda la población. Esta brinda un conjunto de conocimientos y habilidades que, centrado en los fundamentos de lectoescritura y de aritmética, así como en las nociones básicas de ciencias sociales y naturales, tiene fuertes implicancias a nivel individual y social. En América Latina, la educación primaria jugó un rol fundamental en términos de la promoción del bienestar personal, la cohesión social, el desarrollo económico y la convivencia democrática, en un contexto de alta y persistente desigualdad social, desde el origen de los sistemas educativos hacia fines del siglo XIX. La fuerte expansión de este nivel –concretada de manera muy diversa en los diferentes países de la región durante el siglo XX– muestra la progresiva inclusión universal de los niños y niñas en la escolarización, pero también distintas formas de exclusión que perviven hasta nuestros días.

Los propósitos tradicionales de la educación primaria abarcan el desarrollo personal y social, la formación ciudadana y la preparación para el nivel medio o secundario. En la actualidad, además, el nivel afronta la tarea de responder a nuevas demandas producidas tanto por el rol que la educación formal está siendo llamada a cumplir en un escenario de acelerado cambio social, como por desarrollos conceptuales que amplían o renuevan la noción del derecho a la educación.

Este informe describe de manera sintética la situación del nivel primario en América Latina. El propósito es dar una visión de conjunto de los 19 países considerados, brindando algunos datos desagregados por país e ilustrando las tendencias regionales con algunos ejemplos que permitan apreciar la variedad y heterogeneidad existentes entre los sistemas educativos. Utiliza como principales fuentes las bases de información y los documentos de SITEAL, los sitios web de los ministerios de educación nacionales e informes publicados por la UNESCO que sistematizan diferentes aspectos de los sistemas educativos de la región. Las siguientes secciones se enfocan en:

- el marco normativo e institucional del nivel (sección 2);
- los principales rasgos de las políticas para el nivel (sección 3);
- una selección de indicadores que exhiben los resultados del nivel en cuanto a cobertura, trayectorias y logros de aprendizajes (sección 4); y
- los desafíos que enfrenta la educación primaria en la región (sección 5).

3. Marco normativo e institucional

Uno de los componentes principales del derecho a la educación es el deber de los Estados de garantizar una educación primaria gratuita y obligatoria para toda la población, principio establecido en el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y ratificado en compromisos y declaraciones posteriores, como la Declaración de los Derechos del Niño de 1959 y la Declaración Mundial sobre Educación para Todos de 1990. Más recientemente (septiembre de 2015), los 193 Estados miembro de las Naciones Unidas aprobaron por unanimidad los 17 objetivos que conforman la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El nivel primario está contemplado en el

Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (ODS 4): “garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos”. En las metas referidas a este objetivo, se insta a los Estados a “asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos” y “asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible”.

En aras de acordar criterios para la implementación de la Agenda 2030 en la región, los ministros y ministras de educación de América Latina y el Caribe firmaron en 2017 la Declaración de Buenos Aires. Allí expresaron: “Conscientes que el mayor desafío para el progreso socioeconómico en la región es la desigualdad, creemos que el principio rector de la agenda educativa al 2030 debe ser velar por que todas las niñas y todos los niños terminen los ciclos de la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad, y producir resultados escolares pertinentes y eficaces”. Asimismo, se comprometieron a promover currículos y prácticas que inculquen las “habilidades del siglo 21”, y programas de educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía mundial, a través de un enfoque participativo, multicultural e inclusivo.

Según el Sistema de Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE), elaborado por la UNESCO, los programas educativos de nivel primario (CINE 1) están destinados a proporcionar destrezas básicas en lectura, escritura y matemáticas, y a sentar las bases para el aprendizaje y la comprensión de las áreas esenciales del conocimiento y el desarrollo personal y social, como preparación para la educación secundaria baja. Se trata de programas educativos de baja especialización, en los que, por lo general, un docente es responsable de un grupo de estudiantes. Las actividades educativas suelen estar organizadas por unidades, proyectos o áreas de aprendizaje.

La institucionalidad de la educación primaria se encuentra definida por las normativas de cada país. El nivel primario es el segundo tramo educativo de los sistemas nacionales de educación. Es obligatorio en todos los países de la región y su único requisito de admisión es haber alcanzado la edad de inicio correspondiente. La edad de referencia del nivel abarca, según el país, entre los 6 o 7 y los 10, 11 o 12 años, siendo mayoritaria la variante de 6 a 11 (véase la tabla 1). Se constata que en varios países la primaria y la secundaria baja se agrupan con una misma designación (típicamente, usando la categoría “educación básica”). En dichos casos, en la columna de denominación de la tabla 1 se indica entre paréntesis qué ciclos son, según la nomenclatura oficial del cada país, los que conforman estrictamente el nivel primario, aplicando los criterios del sistema CINE de la UNESCO. [ES Tabla 1. Denominación, rango etario, modalidades y principal normativa para el nivel primario \(CINE 1\) según cada país \(2021 - 2022\)](#)

Como se puede apreciar en la tabla 1, junto con una modalidad común o regular, la educación primaria suele brindarse en las modalidades especial (para personas con discapacidad), rural, hospitalaria, en contextos de encierro, intercultural y otras. Asimismo, todos los sistemas incluyen una oferta de educación primaria para personas jóvenes y adultas, ya sea como una modalidad propia o a través de programas específicos.

Por otra parte, casi todos los países cuentan con leyes o actualizaciones normativas sancionadas durante los últimos 20 años que regulan los principales aspectos del nivel. Estas normativas cumplen un rol fundamental en la definición del derecho a la instrucción primaria en cada país y de los fines generales de la educación. Progresivamente, las leyes han ido ampliando los alcances de las obligaciones del Estado respecto de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a la educación (IIPE

UNESCO y CLADE, 2015). Como objetivos comunes a las distintas leyes se encuentran el pleno desarrollo de las personas y la promoción de una conciencia crítica, así como el impulso de la consolidación de la identidad nacional, la protección del medio ambiente, los valores democráticos y los derechos humanos. En las legislaciones más recientes, se agregan fines como la promoción de la no discriminación, la igualdad de género, los derechos sexuales y reproductivos, y la cosmovisión de los pueblos originarios. En cuanto a la cuestión de la laicidad, algunas normativas habilitan la enseñanza de religión en las escuelas estatales, mientras que otras establecen un sistema educativo estatal estrictamente laico. Este último es el caso de Argentina, Cuba, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Venezuela y Uruguay.

El gobierno de la educación primaria asume formas más o menos descentralizadas, así como diferentes modelos de articulación entre distintos niveles de gobierno, dependiendo de la organización política de cada país (federal o unitaria) y de otros factores históricos e institucionales. La tabla 2 muestra en qué nivel se concentra la responsabilidad principal de la regulación y administración de las escuelas primarias, teniendo en cuenta que, en la mayoría de los casos, las funciones de gobierno se reparten entre más de un nivel (por ejemplo, es común que existan mecanismos nacionales de definición curricular, evaluación y de financiamiento aun en los países con una administración más descentralizada). [ES Tabla 2. Nivel de gobierno prevaleciente en la regulación y administración de la educación primaria](#)

Otro elemento fundamental en la institucionalidad de la educación primaria es el rol que juega el sector privado en su provisión, determinado en buena medida por el rol (principal o subsidiario) que la normativa asigna al Estado. Como en otras dimensiones de la educación primaria, la realidad de la región es muy heterogénea. Mientras que Cuba es el único país que no permite la existencia de escuelas privadas o independientes, el resto de los países presentaba hacia 2018 valores que variaban entre un 7% (México) y un 52% (Chile). En general, puede afirmarse que el sector privado tiene una participación significativa y creciente; el promedio de matriculación en las escuelas primarias de gestión privada para los países considerados en el gráfico 1 aumentó dos puntos entre 2010 y 2018. [ES Gráfico 1. Porcentaje de estudiantes de educación primaria que asisten a escuelas de gestión privada \(2010 y 2018\)](#)

4. Caracterización de las políticas

Las políticas para el nivel primario que se implementan en los países de la región apuntan a distintos objetivos y abarcan diferentes dimensiones. En lo que sigue destacamos algunas de ellas, en particular aquellas relacionadas con el cumplimiento del ODS 4 y sus metas. Varias de estas políticas no son exclusivas del nivel (algunas de ellas abarcan a toda la educación básica) pero tienen un impacto importante en él. La enumeración no pretende ser exhaustiva, sino ilustrar las acciones desplegadas en cada una de las dimensiones reseñadas.

Una tendencia que ya lleva varios años es la del **aseguramiento de un mínimo de días lectivos y el aumento del tiempo real de clase por jornada**. Estas políticas buscan acrecentar las oportunidades de adquisición de los conocimientos básicos y, al mismo tiempo, generar la posibilidad de una oferta más integral, que incluya artes y deportes. Las escuelas de tiempo completo en Uruguay (desde 1996) y la jornada escolar completa en Chile (desde 1997) son dos de los principales antecedentes que, a su vez, ilustran las dos variantes existentes más relevantes relativas a la extensión de la jornada escolar: la primera focalizada en escuelas que atienden a familias de bajos ingresos; la segunda con cobertura universal. En esta dimensión también se encuentra el caso de Argentina, donde la Ley No 25.864/2004 estableció un mínimo de 180 días de clase, mientras que se ha buscado que todas las escuelas ofrezcan una jornada mayor a la tradicional de cuatro horas, privilegiando en varios casos a las escuelas más desfavorecidas, tanto desde el nivel nacional como a través de iniciativas provinciales.

En Brasil, por su parte, “implementar y ampliar la educación a tiempo completo” es uno de los objetivos del actual plan nacional de educación. Han existido políticas como la de las escuelas primarias del estado de San Pablo, que amplía la jornada a entre 6 y 9 horas diarias. La implementación de la jornada única en Colombia, el sistema integrado de escuela inclusiva de tiempo pleno en El Salvador, el programa Escuelas de Tiempo Completo en México y la jornada escolar extendida en Paraguay –así como otras iniciativas en esta línea en República Dominicana, Honduras y Perú– han expandido progresivamente la cantidad de instituciones en las que los estudiantes de las escuelas primarias reciben más horas de clase. [ES Tabla 3. Ejemplos de políticas para el aseguramiento de un mínimo de días lectivos y el aumento de tiempo real de clase por jornada](#)

Un segundo campo de actuación estatal en el nivel primario de la región es el de **las políticas socioeducativas**. Si bien la universalización de la escuela primaria ha sido virtualmente lograda en casi todos los países (ver datos en la sección 4), una parte importante de las acciones gubernamentales se orienta a promover la inclusión y permanencia en el sistema educativo de estudiantes en situaciones de vulnerabilidad. Dentro de ellas, consideramos en primer lugar las vinculadas al **fortalecimiento de las condiciones de vida a través de la transferencia de bienes e ingresos**. La gran mayoría de los países de la región cuenta con programas de transferencias condicionadas, que otorgan subsidios a familias de bajos ingresos con la condición de que sus hijos e hijas se inscriban y permanezcan en la escuela. Son ejemplos la Asignación Universal por Hija e Hijo en Argentina; el Bono Juancito Pinto en Bolivia; la Bolsa Familia en Brasil; Prospera en México; y los Bonos de protección social en Venezuela. Estos programas, que han tenido el efecto de aumentar los años de escolaridad de los sectores socialmente más vulnerables, presentan la cobertura más alta en porcentaje de la población en: Bolivia (51%), donde uno de los criterios además de pobreza es la discapacidad; República Dominicana (33%), donde se exige una tasa de asistencia de al menos el 80% en los grados de primaria; y Honduras (17,5%). A la vez, los sistemas educativos suelen proveer servicios de alimentación y transporte y, en varios casos, becas para uniformes y útiles escolares. Los países que se destacan en términos de la cobertura de estudiantes becados en el nivel primario son Bolivia (88%), Uruguay (39 %), Brasil (38%), República Dominicana (34%), Guatemala (32%) y Ecuador (26%) (según datos de SITEAL para 2014 - 2018). Algunas acciones en esta línea se focalizan en el otorgamiento de becas a estudiantes con discapacidad (Guatemala) e indígenas (Beca Indígena en Chile), o la instrumentación de transporte y otros apoyos en el ámbito rural (Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação, FNDE, de Brasil).

Por otra parte, las políticas socioeducativas también incluyen iniciativas de **acompañamiento a las trayectorias educativas** para favorecer la permanencia y la finalización de los estudios primarios. Algunas iniciativas destacadas en esta área son la Estrategia para la Ampliación de Cobertura en Preprimaria y Primaria (Guatemala); la **Estrategia Nacional de Educación Inclusiva** (México), a través de un enfoque intersectorial con distintos componentes; la Subvención Escolar Preferencial de Chile, que entrega importantes recursos adicionales a las escuelas que atienden al alumnado más pobre; y una asignación adicional anual por estudiante en las escuelas rurales (FNDE, Brasil). Asimismo, se destacan en esta línea proyectos de participación comunitaria como el programa nacional Educación Solidaria o el Programa Nacional de Orquestas y Coros Infantiles (ambos de Argentina); el Programa Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO), que implementa una oferta educativa de base comunitaria en áreas geográficas de difícil acceso y alta concentración de población socialmente vulnerable; y actividades de vinculación de la escuela con la comunidad local en el marco del programa estratégico Logros de Aprendizaje (Perú), que abarca escuelas en contextos de vulnerabilidad social o con bajos resultados de aprendizaje. [ES Tabla 4. Ejemplos de políticas socioeducativas](#)

Un tercer grupo de políticas es el de las vinculadas al **mejoramiento de los aprendizajes**. Consisten en intervenciones que tienen el propósito de brindar mejores oportunidades de aprendizaje a niños y

niñas, incluyendo programas cuyos destinatarios son los estudiantes o las escuelas que obtienen resultados insuficientes en las pruebas de aprendizaje. En casi todos los países de la región estas políticas ocupan un lugar destacado de la agenda educativa, ya sea como planes integrales o como programas que abordan una o más dimensiones en particular. Un ejemplo de plan integral es el Programa Aprende al Máximo de Panamá en el que, a través de una metodología activa de aprendizaje, se busca fortalecer las competencias lógico-matemáticas, la comprensión lectora y la indagación científica. El programa incluye un énfasis en el desarrollo de habilidades socioemocionales, teniendo como componentes centrales el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, la capacitación docente y la evaluación de aprendizajes.

En el caso de las políticas de apoyo pedagógico focalizado, las acciones son muy variadas y suelen articularse con algunas de las políticas socioeducativas. Se encarnan en iniciativas como Todos a Aprender (Colombia), programa que busca mejorar los aprendizajes en lenguaje y matemáticas en las escuelas que muestran desempeño insuficiente; el plan nacional Aprender a Tiempo (Ecuador), que contempla reforzar la enseñanza en competencias comunicacionales y matemáticas, y el acompañamiento individualizado de un pedagogo para estudiantes que presentan niveles bajos de aprendizaje; la **Estrategia Nacional de Educación Inclusiva (México)**, a través de una serie de acciones que apuntan a garantizar el aprendizaje y la conclusión de los estudios; y el programa estratégico Logros de Aprendizaje (Perú), que articula una propuesta pedagógica para escuelas en contextos de vulnerabilidad social o con bajos resultados de aprendizaje. En estas tres políticas el perfeccionamiento o desarrollo profesional docente es uno de sus componentes principales, complementado, según los casos, con acciones como el acompañamiento de la tarea docente por parte de tutorías, la construcción de ambientes de aprendizaje que promuevan un rol activo del estudiantado y actividades de vinculación de la escuela con la comunidad local. **Otra política de apoyo pedagógico focalizado que sirve como ejemplo es la del programa Maestros Comunitarios (Uruguay), dirigido a los sectores de menores ingresos; el docente comunitario trabaja con niñas y niños con dificultades en su desempeño escolar, complementando las tareas del docente de aula y, a la vez, articula junto con las familias una propuesta de alfabetización en los hogares de los estudiantes.**

Una de las principales estrategias implementadas en muchos de los países para el mejoramiento de los aprendizajes es el fortalecimiento de la formación docente inicial y continua (Calvo, 2019; Vezub, 2019). Las tendencias recientes de política respecto de la formación inicial incluyen la generación de orientaciones curriculares y regulaciones a nivel nacional para garantizar la calidad de la oferta; la incorporación de prácticas a lo largo de todo el período de formación, en diversidad de contextos y con niveles crecientes de complejidad a medida que se avanza en el trayecto formativo; y la formación de docentes en investigación e innovación pedagógica. Con respecto a la formación continua, las tendencias abarcan la formulación de lineamientos y marcos regulatorios nacionales; la creación de centros regionales que brindan apoyo directo a las instituciones y que se constituyen como espacios de recursos multimediales; programas basados en el aprendizaje colaborativo y en la estrategia de acompañamiento pedagógico por parte de pares o mentores. Por otra parte, los marcos para la buena enseñanza –que buscan establecer qué debe saber y saber hacer un docente– también han comenzado a tener un lugar importante para la definición de contenidos y estrategias de formación inicial y continua, así como para la regulación de la carrera docente de manera más general. Algunos de los países en los que las políticas recientes de formación docente han tenido fuerte protagonismo incluyen a Cuba, con el Tercer Perfeccionamiento del Sistema de Educación; Bolivia con su Programa de Formación Complementaria para Maestras y Maestros en Ejercicio; y Paraguay con el Programa de Capacitación de los Educadores para el Mejoramiento de los Aprendizajes. [ES Tabla 5. Ejemplos de políticas de mejoramiento de los aprendizajes](#)

Una cuarta categoría alude a las **políticas de infraestructura, equipamiento y dotación de**

tecnología. En este rubro una tendencia en la región es la priorización de los grupos tradicionalmente más postergados, por lo que también estas políticas se integran o articulan en muchos casos con las políticas socioeducativas. En Brasil, por ejemplo, el Plano de Ações Articuladas (PAR) provee financiamiento federal articulado a acciones de los estados y municipios para el mejoramiento de infraestructura y equipamiento escolar. Algunas de las políticas se concentran en el ámbito rural, como el Plan Especial de Educación Rural de Colombia, que incluye componentes como la construcción de aulas y la implementación de educación primaria a distancia, y el ya mencionado Programa Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO), que busca aumentar la oferta escolar en zonas de difícil acceso. Otros países también llevan adelante programas de mejora de la infraestructura y dotación de recursos adicionales para las escuelas rurales (Argentina, Guatemala y Nicaragua) o para escuelas rurales y urbanas de contextos pobres (México y Paraguay).

Otras acciones abarcan el equipamiento, por ejemplo, para aulas hospitalarias o centros penitenciarios, como en Bolivia con el programa Centros de Apoyo Integral Pedagógico (CAIP), o el reparto de textos escolares y bibliotecas, como se da en Paraguay en el marco del Plan Nacional de Lectura.

Otra política muy extendida ha sido la de la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación como herramienta que permite enriquecer y hacer más efectivos los procesos pedagógicos (Ithurburu, 2019; Lion, 2019). Los países de la región han enfocado sus políticas especialmente en acortar las brechas de acceso a las tecnologías entre estudiantes y escuelas. El esfuerzo mayor en algunos casos se ha puesto en la infraestructura para la cobertura de conectividad (por ejemplo, en Paraguay); en otros casos, en mejorar la cobertura junto con la formación docente (como en Argentina, Costa Rica y Chile); y, en menor medida, en ampliar la cobertura unida a la formación docente y a la transformación de las prácticas escolares (es el caso de Colombia y Uruguay). Los programas de los distintos países también se han abocado al desarrollo de portales educativos y a propuestas de redes escolares y proyectos educativos colaborativos entre escuelas. El Plan Ceibal de Uruguay se destaca como la política más consolidada en esta materia, al haber logrado acceso a computadoras portátiles personales, Internet, contenidos digitales y apoyo para su uso pedagógico para todos los estudiantes y docentes de la educación pública primaria. Otros ejemplos de iniciativas en marcha en esta línea son el programa nacional Tecno@prender (Costa Rica), la Política Integral para el Perfeccionamiento de la Informatización (Cuba) y el plan [Conectividad para la Educación 2030](#) (Chile). [ES Tabla 6. Ejemplos de políticas de Infraestructura, equipamiento y dotación de tecnología](#)

Por último, un capítulo importante en el panorama de las políticas educativas recientes de la región es el de las **políticas curriculares y la promoción de modelos educativos flexibles**. La renovación curricular ha sido un componente central de algunos programas de mejoramiento pedagógico, como en República Dominicana y en Panamá (programa Aprende al Máximo). A su vez, es notorio que durante la última década en una parte importante de los países se ha dado la adopción o profundización de contenidos de educación sexual en el nivel primario, en general en el marco de la noción de sexualidad integral y de la perspectiva de derechos sexuales y reproductivos (Báez y González del Cerro, 2015; Vargas y Bravo, 2021). El Programa Nacional de Educación Sexual Integral de Argentina y el Programa de Educación Sexual de Uruguay son dos de los ejemplos más destacados de esta tendencia.

Por otro lado, la promoción de modelos educativos flexibles o alternativos se da en relación con diferentes contextos educativos. Algunos de estos modelos se proponen garantizar la escolarización de hijas e hijos de personas privadas de libertad o niños y niñas hospitalizados, como el programa Centros de Apoyo Integral Pedagógico de Bolivia y el Programa de Aulas Hospitalarias de Paraguay; o de migrantes y refugiados, como el proyecto de Inclusión educativa para niñas, niños y adolescentes

en situación de migración de México, y acciones similares en países de Centroamérica. Colombia, por su parte, también presenta acciones específicas de modelos escolares flexibles, entre los que se destaca el programa Escuela Nueva, internacionalmente reconocido por sus logros.

También dentro de esta categoría incluimos a las políticas de reconocimiento o de atención a la diversidad. Una educación universal e inclusiva implica hacer efectivo el principio de no discriminación por razones de género, identidad sexual, origen étnico o discapacidad, pero también demanda la valoración de las diferencias. En este sentido, ha habido importantes avances recientes en términos de asegurar el reconocimiento y respeto de los derechos de grupos específicos en el ámbito general de los sistemas educativos de la región y en el nivel primario en particular, como el de las personas con discapacidad y el de las aquellas sexualmente diversas, a través del desarrollo de currículos que celebran las diferencias y combaten los estereotipos, de una formación docente con enfoque inclusivo y de programas específicos de sensibilización entre estudiantes (UNESCO, 2020). **Cabe destacar la profunda renovación de normativas y programas referidos** a la educación de personas con discapacidad (en países como Argentina, Costa Rica, Guatemala y Paraguay), a favor de la inclusión en aulas comunes en base al enfoque social de la discapacidad, planteando transformaciones importantes en lo que hace a desarrollo curricular, materiales de enseñanza, infraestructura escolar y formación docente. Sin embargo, es en las modalidades de etnoeducación, educación indígena, intercultural o multicultural donde ha habido mayores avances y más cantidad de iniciativas en los países de la región. Estas políticas no son nuevas, pero han ganado un impulso significativo en la última década (OREALC/UNESCO Santiago, 2019; UNESCO, 2020). Los programas de educación intercultural bilingüe o plurilingüe están ampliamente difundidos en los países de la región, y en ocasiones se implementan a través de una estrecha colaboración con organizaciones de la sociedad civil y comunitarias. Estos programas han enfocado sus acciones en el desarrollo de currículos diferenciados que responden a los saberes y las culturas indígenas y afroamericanas, la producción de libros y materiales didácticos en lenguas originarias, y la formación docente para los modelos de educación intercultural o indígena. En distintos casos, las políticas han enfatizado la preservación y difusión de las lenguas originarias (Bolivia, Guatemala, Perú), la implementación de formatos escolares alternativos, incorporando elementos de las culturas indígenas (Ecuador, Colombia, Paraguay), o la organización de encuentros entre estudiantes pertenecientes a diferentes pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes para el intercambio de experiencias y conocimientos (Encuentro Nacional Tinkuy Escolar, Perú). La creación y jerarquización de instituciones específicas ha sido otro aspecto saliente en algunos países, como en Ecuador, donde los Centros Educativos Comunitarios Interculturales Bilingües articulan la acción educativa con iniciativas de desarrollo productivo y cultural; o en Bolivia, donde los Consejos Educativos de Pueblos Originarios y el Instituto Plurinacional de Lenguas y Culturas tienen fuerte protagonismo en la regionalización del currículo. Bolivia es uno de los países que ha logrado mayores avances hacia un enfoque intercultural, que abarque a todo el sistema educativo, no limitado a las escuelas de población indígena o afrodescendiente. [Tabla 7.](#)

Para finalizar, cabe mencionar que la situación de pandemia de COVID-19 impulsó durante 2020 y 2021 una serie de políticas para el sistema educativo en general y para el nivel primario en particular en los países de la región. Una primera tendencia fue la de la implementación de propuestas de educación a distancia, como consecuencia de la suspensión de la actividad presencial en las escuelas. Esto se llevó adelante mediante la utilización de una diversidad de formatos y plataformas, incluyendo televisión, radio, plataformas virtuales y entrega de materiales impresos. En varios casos, esto fue acompañado por propuestas de priorización curricular, que identificaron un conjunto de aprendizajes esenciales en los cuales hacer foco en las diferentes disciplinas. Otra tendencia de política que surge con el regreso a la presencialidad es la de programas orientados al reingreso y a la recuperación o nivelación de aprendizajes para aquellos estudiantes que se desvincularon del proceso educativo o que presentan menores logros de aprendizaje como consecuencia de la situación de pandemia. Los programas Acompañar, puentes de Igualdad (Argentina) y Aprendizaje Acelerado (Panamá) son

algunos ejemplos de esta segunda tendencia.

5. Panorama en datos

En esta sección se presentan algunos datos que brindan un panorama de los resultados de la educación primaria en la región. En primer lugar, se presta atención a indicadores de cobertura, sobreedad y finalización del nivel. En segunda instancia, se muestran resultados de las pruebas del Estudio Regional Comparativo y Explicativo, que dan cuenta de los niveles de aprendizaje en tercer y sexto grados. La interpretación de estos datos no debe desconocer la realidad de un contexto social de elevada desigualdad social y de incremento de los niveles de pobreza desde 2016 (CEPAL, 2021).

Para acercarnos a la cuestión de la cobertura, es decir en qué medida se alcanza a incluir a todos los niños y niñas en la escuela primaria, una medida relevante es la tasa neta de asistencia, la cual expresa el cociente entre el total de niños en el rango de edad oficial del nivel primario que asiste a la educación primaria o a niveles superiores, y el total de la población de ese mismo grupo de edad. De acuerdo con los datos disponibles, un grupo mayoritario de países había alcanzado para 2010 alrededor de un 95% de tasa neta de matriculación, manteniéndose en valores similares hacia 2018. En general, la región presenta una cobertura muy alta, aunque algunos países parecen tener todavía dificultades para garantizar que todos los niños y niñas asistan a la primaria. [ES Gráfico 2. Tasa Neta Ajustada de asistencia escolar primaria \(2010 y 2018\)](#)

El indicador de **porcentaje de estudiantes con dos o más años de sobreedad en primaria** expresa el nivel de retraso etario escolar del estudiantado. Da cuenta de la medida en que sus trayectorias reales se alejan de las teóricas; a la vez, la sobreedad puede ser un predictor de abandono. Este fenómeno se debe a una matriculación tardía (con mayor edad que la de inicio teórico) o a la repitencia de grado. Históricamente, América Latina ha presentado valores altos de repitencia, una tendencia que ha disminuido en las últimas décadas. La evolución del indicador entre 2010 y 2018 corrobora este avance general hacia menor sobreedad en la escuela primaria. Sin embargo, un grupo de países exhibe todavía valores altos. [ES Gráfico 3. Porcentaje de alumnos con dos o mas años de sobreedad en primaria \(2010 y 2018\)](#)

La tasa de finalización es un indicador clave que permite verificar si las altas tasas de cobertura no son contrarrestadas por el abandono. Es el cociente entre el número de graduados de la educación primaria, entre quienes tienen edad de tres a cinco años superior a la edad teórica para el ingreso al último año de ese nivel, y la población total en ese grupo de edad. Al elegir un grupo de edad un poco mayor que el teórico para completar cada nivel educativo, el indicador mide cuántos niños y niñas ingresan a la escuela más o menos a tiempo y avanzan en el sistema educativo sin retrasos excesivos. La mayoría de los países presenta valores altos pero, como en los indicadores anteriores, un grupo reducido (República Dominicana, El Salvador y Paraguay) se encuentra rezagado respecto al promedio regional. No obstante, hubo un avance generalizado entre 2010 y 2018. El promedio de la participación de las mujeres en la región es levemente más alto que el promedio general en todos los países, salvo en el caso de Ecuador donde son iguales. Por otro lado, el porcentaje de finalización del nivel disminuye para los hogares más pobres en la mayoría de los países, lo que revela procesos de exclusión todavía vigentes. [ES Tabla 8. Tasa de finalización del nivel primario \(2010 y 2018\)](#)

Los resultados del TERCE y del ERCE 2019, la tercera y cuarta versiones del Estudio Regional Comparativo y Explicativo conducido por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), brindan **una aproximación a los logros de aprendizaje**. Este estudio se aplicó en 15 países en 2013 y en 16 en 2019. **Más allá de las variaciones entre países, una conclusión general del ERCE 2019 es** que persisten los bajos niveles de logro en la región y que, en promedio, no hubo avances significativos desde 2013. En muy pocos países se observaron avances

sustantivos. En promedio, en los 16 países participantes el 40% de los estudiantes de tercer grado de primaria y el 60% de sexto grado **no alcanzan el nivel mínimo de competencias fundamentales en lectura y matemática**. Los valores para las competencias en ciencias revelan que casi el 80% de los estudiantes no alcanza el nivel mínimo.

En términos de género no hay diferencias de gran magnitud; las niñas tienden a obtener mejores resultados que los niños en lectura y ciencias, mientras que la relación se invierte, aunque para menos países, en matemática. Los estudiantes de pueblos originarios muestran puntajes sistemáticamente más bajos que sus pares que no pertenecen a pueblos originarios, incluso cuando se comparan estudiantes de igual nivel socioeconómico. Finalmente, los resultados muestran la persistencia en la región de la alta asociación entre los resultados educativos y el nivel socioeconómico, tanto de los estudiantes como de sus escuelas; en este sentido un dato significativo es que entre un 40% y un 50% de las diferencias de aprendizaje entre los estudiantes depende de la escuela, y que el nivel socioeconómico de la escuela es más importante para explicar el aprendizaje que el nivel socioeconómico individual de los estudiantes, lo cual se explica por una distribución socioeconómicamente homogénea de los estudiantes en las escuelas, que refleja los procesos de segregación social propios de la región (OREALC/UNESCO Santiago, 2021).

La tabla 9 presenta datos de sexto grado, que en la mayoría de los países es el grado en el que finaliza la escuela primaria, comparando los resultados de 2013 y 2019 en las tres áreas evaluadas: lectura, matemática y ciencia. En el ERCE 2019 casi un 70% de estudiantes no alcanza el nivel mínimo en lectura y matemática, con una mejora respecto a 2013 para el promedio, mientras que en ciencias el promedio se mantiene incluso más alto, pero con varios países retrocediendo en un área o más, y muy pocos países logrando una mejora importante en las tres materias. [ES Tabla 9. Porcentaje de estudiantes que no alcanzan el nivel mínimo, sexto grado \(TERCE 2013 y ERCE 2019\)](#)

6. Tendencias y desafíos

Los países de la región han mantenido –a través de la adhesión a acuerdos internacionales y de la promulgación de normativas propias– un compromiso de larga data con el derecho a la educación primaria, renovado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y en la Declaración de Buenos Aires de 2017. A su vez, las legislaciones de nivel nacional de los últimos años han supuesto una progresiva ampliación de las obligaciones de los Estados en garantizar la escolarización primaria, así como la incorporación de demandas vinculadas a los enfoques de educación inclusiva y para la sustentabilidad. Con diferencias en los modelos de gobierno y administración, y una variable, pero significativa, presencia de escuelas de gestión privada, la región muestra el protagonismo del Estado en la regulación y provisión de la educación primaria.

Las políticas que se implementan cubren una gran variedad de propósitos e incluyen variados componentes, en consonancia con las metas del ODS 4 de la Agenda 2030, donde se dispone garantizar una educación primaria “gratuita, equitativa y de calidad” que produzca “resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos”. Como se mostró en la sección 3, las principales iniciativas de política se proponen: ampliar la jornada escolar; distribuir recursos con el objetivo de facilitar o incentivar la asistencia escolar; asegurar el acceso, mejorar las condiciones de escolarización y apoyar los procesos pedagógicos para los grupos tradicionalmente más postergados; fortalecer los logros de aprendizaje y alcanzar una formación más integral para todos los estudiantes; y el reconocimiento y atención a la diversidad, en particular considerando los derechos y características de niños y niñas con discapacidad, identidades sexuales diversas o de poblaciones indígenas y afrodescendientes.

A partir del relevamiento de las tendencias de política y de los principales indicadores de resultados, así como de diversos estudios e informes realizados por UNESCO, es posible delinear una serie de

desafíos que la región enfrenta para lograr una educación primaria de calidad para toda la población.

Algunos de estos **desafíos, de tipo estructural**, son los vinculados al acceso, las trayectorias y los aprendizajes básicos.

- Por un lado, el logro extendido de tasas de cobertura y de finalización del nivel cercanas a la universalización, que alcanzan tanto a niños como a niñas, contrasta con el mantenimiento en algunos países de situaciones de exclusión para ciertos grupos –en especial población indígena y sectores de bajos ingresos– y de niveles elevados de sobreedad, lo que apunta a la necesidad de profundizar los programas enfocados en esos grupos.
- Por otro lado, los resultados de la prueba ERCE 2019 dan cuenta de que el nivel mínimo de competencias básicas (en lectoescritura, matemáticas y ciencias) es alcanzado –de manera transversal a todos los países– por una proporción muy pequeña de los estudiantes, escenario que se agrava para la población indígena y los sectores de bajos ingresos.
- Las dificultades en las trayectorias y los logros de aprendizaje, además, son reforzadas por la acentuada segregación socioeconómica de las escuelas. Esto implica que deberían ser apuntaladas las políticas de mejora de los aprendizajes que abarcan a todas las escuelas, complementadas con intervenciones que refuercen las acciones en aquellas que obtienen los peores resultados. La eliminación de las diferencias de rendimiento entre varones y mujeres que se observan en ciertos países también deberían también ser objeto de las políticas que se diseñan en esta materia.
- Los cuerpos docentes son actores clave en estos esfuerzos. Si bien la formación docente inicial y en servicio ha sido un componente central de las políticas recientes, aún se reconocen debilidades en los procesos de formación, junto con la persistencia de salarios y condiciones de trabajo no suficientemente jerarquizadas.
- En lo que respecta a otro potencial factor de mejora de los procesos de enseñanza y aprendizaje, como son las tecnologías de la información y la comunicación, los avances en términos de una mayor disponibilidad de equipamiento y conexiones, así como de la capacitación docente para su uso en las aulas, no han sido suficientes ni tampoco uniformes a lo largo de la región. Además, se señalan como aspectos pendientes de abordar más sistemáticamente en las políticas la articulación de las TIC con el currículo y con el desarrollo de las habilidades cognitivas y socioemocionales de estudiantes.

A su vez, existe una serie de **desafíos emergentes** para la educación primaria en la región. Entre ellos, podemos mencionar:

- Lograr que las políticas de reconocimiento y atención a la diversidad tengan una traducción más efectiva en los contenidos y las prácticas escolares. En este sentido, se plantean retos como el de implementar una educación intercultural que alcance a todas las escuelas primarias y no solo a las que atienden a la población indígena o afrodescendiente; una mayor incorporación de enfoques que valoran la diversidad sexual y de género; y una mayor integración de las personas con discapacidad a las escuelas regulares, acompañada por los recursos necesarios para que redunde en el enriquecimiento de la experiencia escolar de todos los estudiantes.
- Avanzar hacia una formación más integral a través de un trabajo más explícito y sistemático de la escuela en torno a las nociones de educación para la sustentabilidad y de ciudadanía global, así como en el desarrollo de las habilidades socioemocionales. A pesar de que han ganado espacio a nivel declarativo, la educación para el desarrollo sostenible y la educación para la ciudadanía global todavía ocupan un lugar marginal en los currículos y en las evaluaciones nacionales. Por otra parte, los

programas que se han implementado han carecido, en general, de marcos específicos e innovadores de enseñanza. También se requiere mayor sistematicidad en el desarrollo de habilidades socioemocionales como la empatía, apertura a la diversidad y autorregulación (las evaluadas en ERCE 2019), en articulación con las habilidades cognitivas, considerando no solo su contribución al aprendizaje de las competencias básicas, sino también su rol en la promoción de conductas que coadyuvan a la sustentabilidad y a una ciudadanía activa, así como a la equidad de género, la aceptación de la diversidad y la prevención de situaciones de violencia.

- Finalmente, el contexto más inmediato de la escuela primaria en la región está signado por las consecuencias, todavía difíciles de evaluar en toda su magnitud, de la pandemia de COVID-19. Sin dudas, la crisis sanitaria ha complejizado los desafíos estructurales y emergentes antes descriptos. Todos los países de la región, excepto Nicaragua, implementaron durante 2020 una suspensión más o menos prolongada de la presencialidad escolar, con la implicancia directa de pérdidas de aprendizaje generalizadas y de desvinculación de una proporción del estudiantado. La necesidad de implementar modalidades de enseñanza a distancia puso de manifiesto las brechas todavía existentes en el acceso y en el uso de herramientas informáticas y digitales, tanto entre docentes como entre estudiantes; también el hecho de que pocos países contaban con estrategias nacionales de educación por medios digitales con un modelo de aprovechamiento integral de las TIC. Generó, asimismo, una situación de demanda extraordinaria hacia docentes, estudiantes y familias. Por otra parte, el retorno a la presencialidad supuso un estrés para todos los actores del sistema escolar y la movilización de recursos extraordinarios para garantizar que se realizara en condiciones sanitarias adecuadas. Se estima que la situación de pandemia ha producido un significativo retroceso en los logros de aprendizaje, así como una profundización de las desigualdades en términos del acceso y las trayectorias.

7. Bibliografía

Baez, J. y González del Cerro, C. (2015). Políticas de Educación Sexual: tendencias y desafíos en el contexto latinoamericano. *Revista del IICE*, (38), 7-24.

Calvo, G. (2019). *Políticas del sector docente en los sistemas educativos de América Latina*. IPE UNESCO, Oficina para América Latina.

<https://www.buenosaires.iiep.unesco.org/sites/default/files/archivos/Estado%20del%20Arte%20-%20Políticas%20Docentes.pdf>

CEPAL (2021). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2020*. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/46739>

IPE UNESCO y CLADE (2015). *Las Leyes Generales de Educación en América Latina. El derecho como proyecto político*. IPE UNESCO Buenos Aires y Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación. Recuperado de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000371260>

Ithurburu, V. (2019). *Políticas digitales en los sistemas educativos de América Latina (2013-2018)*. IPE UNESCO, Oficina para América Latina. Recuperado de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375584>

Lion, C. (2019). *Los desafíos y oportunidades de incluir tecnologías en las prácticas educativas. Análisis de casos inspiradores*. IPE UNESCO, Oficina para América Latina. Recuperado de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375589>

OREALC/UNESCO Santiago (2015). *Informe de resultados TERCE. Logros de aprendizaje*.

OREALC/UNESCO Santiago (2019). *Conocimientos indígenas y políticas educativas en América Latina: hacia un diálogo de saberes, segundo informe.*

OREALC/UNESCO Santiago (2020). *Policy Brief: Desarrollo sostenible y ciudadanía mundial en los sistemas educativos de América Latina y el Caribe.* Recuperado de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375141>

OREALC/UNESCO Santiago (2021). *Reporte Ejecutivo del Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019).* Recuperado de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380257>

UNESCO (2020). *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2020 – América Latina y el Caribe – Inclusión y educación: todos y todas sin excepción.*

Vargas, S. P. M. y Bravo, M. A. S. (2021). Educación Sexual en América Latina: una revisión del estado del arte en Colombia, Chile, México y Uruguay. *Revista Educación las Américas*, 11(1), 57-77.

Vezub, L. (2019). Análisis Comparativos de Políticas de Educación: Las políticas de Formación Docente Continua en América Latina. Mapeo exploratorio en 13 países. IIPE UNESCO Buenos Aires. Recuperado de <https://www.buenosaires.iiep.unesco.org/sites/default/files/archivos/An%C3%A1lisis%20comparativo.%20Lea%20Vezub.pdf>



unesco

Instituto Internacional
de Planeamiento de
la Educación

SITEAL | EDUCACIÓN
BÁSICA

