

CUADERNO 03

Uso de la Clasificación
Internacional
Normalizada de la
Educación (CINE '97)
para la presentación de
estadísticas e
indicadores educativos
comparables

DANIEL TACCARI

ISSN 1999-6179 / Diciembre 2009



Organización
de Estados
Iberoamericanos
Para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



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



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
Sede Regional Buenos Aires



SITEAL
SISTEMA DE INFORMACION DE TENDENCIAS
EDUCATIVAS EN AMERICA LATINA

International Institute for Educational Planning
7-9 rue Eugène-Delacroix
75116, París
Francia

© IIPE – UNESCO Sede Regional Buenos Aires
Agüero 2071
C1425EHS, Buenos Aires
Argentina
www.iipe-buenosaires.org.ar

© Organización de Estados Iberoamericanos
Para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)
Bravo Murillo 38
28015, Madrid
España
www.oei.es

ISSN: 1999-6179

Las ideas y las opiniones expresadas en este documento son propias de la autora y no representan necesariamente los puntos de vista de la UNESCO o del IIPE. Las designaciones empleadas y la presentación de material no implican la expresión de ninguna opinión, cualquiera que esta fuere, por parte de la UNESCO, del IIPE, o de la OEI, concernientes al status legal de cualquier país, territorio, ciudad o área, o e sus autoridades, fronteras o límites.

Se permite la reproducción total o parcial del material, siempre que se cite claramente el nombre de la fuente, el nombre del autor, el título del artículo y la URL (<http://www.siteal.iipe-oei.org>), tanto en medios impresos como en medios digitales.

Desde sus inicios, el SITEAL se concibe como un programa que orienta su mirada hacia la relación entre la dinámica social y las prácticas educativas. Para poder profundizar en este vínculo, que asume distintas formas a lo largo de América Latina, se presentan una serie de desafíos a tener en cuenta y resolver. Por un lado, la forma en que se piensa y conceptualiza esa dinámica entre características sociales, económicas, culturales y educativas. Por el otro, el modo en que ella se expresa en observables que puedan ser representados por indicadores sociales. En este último punto, el principal desafío que se enfrenta es el de poder dar respuesta a las preguntas iniciales que orientan el análisis utilizando la información disponible, estandarizándola y volviéndola comparable.

En el caso de la información educativa, es fundamental poder avanzar hacia una estandarización de niveles educativos comparable internacionalmente, para poder monitorear lo que ocurre en cada país y realizar comparaciones entre ellos. La convivencia de distintas estructuras nacionales de los sistemas educativos (algunas veces también con diferencias al interior de cada país producto de la existencia de diferentes planes de educación) presenta un panorama en el que aparece una primera restricción a la hora de poder hacer una comparación entre países y a lo largo del tiempo.

Es en este punto en que UNESCO, a través de su instituto de estadística (UIS), insta una clasificación internacional normalizada de la educación (CINE 1997), que establece cuáles son los vínculos entre las distintas estructuras de nivel para poder luego homologarlas en un grupo de niveles educativos internacionales comunes.

El texto de Daniel Taccari que aquí se presenta da cuenta de la estandarización de niveles CINE 1997, utilizada por el SITEAL como criterio de estandarización de la información que utiliza, describiéndola, explicitando sus criterios y haciendo visibles las polémicas más importantes que la recorren.

USO DE LA CLASIFICACIÓN INTERNACIONAL NORMALIZADA DE LA EDUCACIÓN (CINE '97) PARA LA PRESENTACIÓN DE ESTADÍSTICAS E INDICADORES EDUCATIVOS COMPARABLES

1- INTRODUCCIÓN

El uso de estadísticas e indicadores educativos para la descripción de la situación educativa desde una perspectiva comparada entre diferentes unidades de análisis, o más específicamente, el análisis y monitoreo del avance en el logro de metas y objetivos definidos a priori, exige que aquellas medidas estadísticas gocen de ciertas propiedades que permitan garantizar valores comparables.

En términos generales, se les exige a los indicadores que estos sean comparables en tiempo y en espacio de tal manera de poder ofrecer la posibilidad de realizar análisis comparativos que permitan establecer las diferencias entre las unidades de análisis escogidas, así como la medición de la evolución en el tiempo al comparar diversos puntos en una escala longitudinal.

En el terreno de la educación y con el objetivo de brindar análisis comparados entre países, ya sea a nivel global o en una determinada región, es deseable que los indicadores generados y utilizados para tal fin estén definidos por un conjunto de estándares que permitan establecer conclusiones claras a partir de evidencia comparable. Esto supone el seguimiento de un conjunto de directrices que refieren al uso de conceptos y denominaciones comunes; metodologías y fórmulas de cálculo; las variables de análisis y sus especificaciones; desagregaciones, formas de estimación compartidas, entre otras.

Esta definición de estándares internacionales que permita la comparación entre países, está bajo el amparo del trabajo conjunto de diversas instituciones y organismos mundiales que lideran el trabajo estadístico, específicamente en el terreno de las estadísticas oficiales. Así, existen diversos estándares referidos a diferentes y variadas áreas temáticas, algunas de las cuales gozan de metodologías estandarizadas desde hace ya mucho tiempo. Es la División de Estadística de Naciones Unidas (UNSD – por sus siglas en inglés) la encargada de ser el ente rector en la producción de estadísticas e indicadores con fines comparativos, junto con otros organismos como Eurostat, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y las agencias especializadas del Sistema de Naciones Unidas, entre otros.

Estos organismos definen la normativa que rige a los países en cuanto a las buenas prácticas en la producción de estadísticas e indicadores, y en especial la definición de clasificaciones internacionales que facilitan y permiten la comparabilidad entre los países miembros y asociados bajo parámetros comunes.

En el terreno educativo, la UNESCO, como agencia especializada dentro del Sistema

de Naciones Unidas, tiene la responsabilidad de definir los estándares internacionales que permiten alcanzar el objetivo de disponibilidad de estadísticas e indicadores comparables entre países.

La UNESCO, a través de su Instituto de Estadística (UIS) creado en el año 1999, se encarga del acopio, producción y difusión de un conjunto de indicadores clave para el monitoreo de los compromisos suscritos por los países en el ámbito mundial, lo cual obliga a definir – y promulgar su uso – un conjunto de directivas técnicas que garanticen la calidad y confiabilidad de los datos producidos, y la comparabilidad entre los mismos.

Para lograr este objetivo es necesario considerar la importancia de contar con una clasificación que permita hacer comparable las estructuras existentes de los sistemas educativos de los países. Esto es porque dada la secuencialidad de los trayectos educativos de los alumnos en el sistema, y la recurrente intención del establecimiento de objetivos y metas asociadas con tramos educativos específicos, no sólo exige un glosario común sino también la definición de un conjunto de parámetros que establecen que lo comparable es verdaderamente comparable. La especificidad de las acciones en el diseño de políticas educativas referidas a los diversos tramos educativos, deriva en la necesidad de contar con estadísticas e indicadores propios de cada nivel educativo. Si a esto se le suma que varias metas y objetivos definidos en las cumbres e instancias internacionales también hacen referencia a niveles educativos en particular, es claro que se vuelve imperioso contar con indicadores por niveles educativos comparables. Un ejemplo de ello lo define la segunda meta de la iniciativa mundial “Educación para Todos – EPT” coincidente con el segundo objetivo entre los “Objetivos de Desarrollo del Milenio – ODM”, en referencia a la educación primaria universal.

Dado que el foco de la meta refiere a la culminación de un ciclo completo de educación primaria, es indispensable contar con estándares que aseguren la comparabilidad de conceptos e indicadores asociados a la conclusión de estudios y un patrón común para el nivel primario.

Por lo tanto, se necesita de una clasificación que permita establecer vínculos entre las muy heterogéneas estructuras educativas de los países, y disponer de un grupo de niveles educativos internacionales “comunes” tal que todos los países puedan homologar sus niveles educativos nacionales a dicho estándar internacional.

2- ANTECEDENTES

Si bien la intención de contar con estadísticas educativas se remonta al siglo XIX, no es hasta el año 1929 cuando el Instituto Internacional de la Educación (International Bureau of Education – IBE) organiza los primeros trabajos de compilación de información estadística del sector. Estos primeros intentos de reportes sólo incluían capítulos referidos a cada uno de los países participantes. Recién en el año 1937 se

publican las primeras tablas con datos comparados.

Con la creación de la UNESCO en el año 1955 comienzan a gestarse acciones que buscaban la creación de un sistema estadístico internacional en educación. Así, los países y la comunidad internacional le solicita su colaboración en la definición de estándares, incluyendo definiciones, clasificaciones y tabulados básicos de estadísticas en educación y alfabetismo; y por otro lado le asigna una función estadística que perseguía el propósito de recolectar y analizar datos educativos y publicar sus resultados.

No obstante el liderazgo de esta institución y su propuesta de definiciones que incluían educación general y vocacional y 4 niveles educativos (guardería, elemental, secundaria y superior), los problemas de comparabilidad entre países no estuvieron ausentes y eran expuestos en las notas técnicas de las publicaciones e informes elaborados.

Es así que en el año 1976 se publica la primera versión de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE '76). Esta clasificación fue aprobada por la Conferencia Internacional de la Educación en su 35º reunión en el año 1975, mientras que la Conferencia General de la UNESCO en el año 1978 aprueba la Recomendación Revisada sobre la Normalización Internacional de las Estadísticas relativas a la Educación.

La CINE '76 recoge las primeras directrices en materia de estadísticas educativas comparables definidas en la Recomendación sobre la Normalización Internacional de Estadísticas relativas a la Educación del año 1958 y del Manual UNESCO de Estadísticas de la Educación del año 1968.

2.1 La CINE '76.

La CINE '76 fue concebida como un instrumento idóneo para el acopio, compilación y presentación de estadísticas de educación en los distintos países y también en el plano internacional. Clasificaba los programas educativos por contenido según dos criterios principales: grados (o niveles) y sectores de educación. Se establecían 7 niveles educativos más 3 categorías que completaban el conjunto de categorías exhaustivas.

Nivel 0: Educación anterior al primer grado. Se da en las guarderías infantiles, las escuelas de párvulos y las clases infantiles de las escuelas primarias.

Nivel 1: Educación de primer grado. Los programas están encaminados a dar a los alumnos sólidas bases en lectura, escritura y aritmética, junto con conocimientos elementales en historia nacional, geografía, ciencias naturales, ciencias sociales, bellas artes, música y eventualmente enseñanza religiosa. Los niños entran en esta enseñanza entre los 5 y los 7 años de edad. Hay que clasificar también los programas de alfabetización de los adultos en el nivel 1.

Nivel 2: Educación de segundo grado, ciclo inferior. Los programas básicos continúan los del primer grado pero con una subdivisión más clara por temas. Se observa en este grado un pequeño comienzo de especialización; los alumnos tienen la posibilidad de interesarse más particularmente por ciertas asignaturas (comerciales, técnicas, etc). Los programas profesionales encaminados a formar a un personal poco calificado para una profesión específica, así como los programas de aprendizaje para personal calificado (artesano o técnico) que comprenden una parte de instrucción general, también están incluidos.

Nivel 3: Educación de segundo grado, ciclo superior. La instrucción general sigue ocupando una parte importante en los programas pero las asignaturas se enseñan por separado y la tendencia a la especialización es más clara que en los niveles anteriores. Hay que clasificar en el nivel 3 también los programas con una orientación profesional acentuada o los programas de aprendizaje que necesitan el cumplimiento anterior de ocho años de estudios de dedicación exclusiva o bien una instrucción básica y la experiencia profesional requerida para tener la capacidad de seguir las clases a este nivel.

Nivel 5: Educación de tercer grado que no permite obtener un primer título universitario o equivalente. Los programas de este tipo tienen por lo general un carácter “práctico” ya que están encaminados a formar los estudiantes en sectores profesionales especiales en que pueden calificarse como técnicos superiores, personal enfermero, encargado de producción, etcétera.

Nivel 6: Educación de tercer grado que permite obtener un primer título universitario o equivalente. Los programas de este tipo comprenden los que conducen a un primer diploma universitario tal como una Licencia, etcétera, y también los que conducen a un primer diploma profesional tal como los Doctorados obtenidos después del cumplimiento de estudios de medicina, de derecho, de ingeniería, etc.

Nivel 7: Educación de tercer grado que permite obtener un título o diploma universitario superior. Los programas de este tipo requieren por lo general un primer diploma universitario o un título equivalente. Están encaminados a reflejar la especialización en un sector particular.

El desarrollo de cambios sustantivos en las estructuras y programas educativos, el aumento de la oferta de nuevos servicios educativos, y el surgimiento de otras formas de educación, sumado a la experiencia de aplicación de la CINE '76 durante varios años a nivel nacional e internacional, determinó la necesidad de realizar una revisión y actualización de la Clasificación con el fin de introducir mejoras que condujeran al logro del objetivo inicial, es decir, obtener estadísticas educativas comparables entre países. Así, en la Conferencia General de la UNESCO del año 1997, se aprueba una versión de la clasificación revisada, la CINE '97, desarrollada por un grupo de expertos junto con la colaboración de representantes de instituciones del mundo entero dedicadas a la educación.

3- LA CINE '97

La CINE es en primer lugar una clasificación que permite presentar datos estadísticos. Es internacional porque se la crea para poder realizar comparaciones entre países; normalizada en el sentido de que ofrece estándares y criterios comunes que norman las estructuras de la clasificación. Y en este caso en particular, se aplica al sector de educación en relación a los programas educativos en su conjunto.

Siguiendo el concepto de clasificación incluido en el Glosario de términos estadísticos de la OECD, se puede decir que una clasificación es¹:

Un conjunto de observaciones discretas, exhaustivas y mutuamente excluyentes, las cuales pueden ser asignadas a una o más variables a ser medidas en la recolección y/o presentación de datos.

Las características de una buena clasificación son:

- las categorías son exhaustivas y mutuamente excluyentes;
- la clasificación es comparable a otra clasificación estándar relacionada (nacional o internacional);
- las categorías son estables, es decir que no cambian frecuentemente o sin una revisión, justificación y documentación apropiada;
- las categorías están bien descritas con un título en un formato estándar incluyendo notas explicativas, índices de codificación, códigos y tablas de correspondencias con clasificaciones relacionadas (incluyendo versiones anteriores de la misma clasificación);
- las categorías están bien balanceadas dentro de los límites establecidos por los principios para la clasificación;
- las categorías reflejan realidades del campo en estudio con los cuales están relacionadas.
- la clasificación está reforzada por la disponibilidad de instrucciones, manuales, índices de codificación, guías y capacitación.

Por lo tanto en este sentido, es de esperar que la CINE '97 se ajuste tanto a la definición como al cumplimiento de las características de una buena clasificación. Como puede corroborarse, a la fecha no existe un manual operativo que facilite su aplicación en campo, por lo que el último punto citado como una de las características de una buena clasificación, todavía requiere de esfuerzos adicionales para lograr disponer de metadatos suficientes. La versión del año 1976 contiene una guía para su aplicación. Sin embargo, es importante destacar que en general, las

¹ Tomado de <http://stats.oecd.org/glossary/>; fecha de acceso 22/09/09.

instrucciones, guías y capacitación en su uso se realizan de manera sistemática, en talleres o a distancia, entre el UIS y los puntos focales nacionales para el llenado de los formularios de la Encuesta Anual de Educación del UIS.

3.1 Características generales².

La CINE '97 tiene por objeto servir de instrumento adecuado para acopiar, compilar y presentar indicadores comparables y estadísticas de educación tanto dentro de un país como a nivel internacional. Presenta conceptos definiciones y clasificaciones normalizadas. La CINE abarca todas las posibilidades organizadas y continuas de aprendizaje que se brindan a niños, jóvenes y adultos, incluidos quienes tienen necesidades especiales de educación, independientemente de la institución o entidad que las imparta o de la forma de hacerlo.

Los conceptos y definiciones básicos de la CINE '97 se han concebido de modo que sean universalmente válidos e independientes de las circunstancias particulares de un sistema educativo nacional. Mantiene los criterios de clasificación de la versión '76, es decir niveles educativos y sectores de educación.

Si bien la CINE puede utilizarse más fácilmente para el acopio de datos de matrícula, es importante notar que es una clasificación de los programas de estudio existentes en el sistema educativo nacional según un conjunto de criterios conducentes a la homologación de los contenidos programáticos de los niveles educativos nacionales en el contexto internacional.

La CINE constituye un marco integrado y coherente para acopiar datos estadísticos comparables sobre educación y difundirlos en el plano internacional. Consta de dos componentes:

- Un marco estadístico para la descripción de los sistemas nacionales de educación según un conjunto de variables que son de interés esencial para las políticas relativas a la comparación internacional de la educación; y
- Una metodología que traduce los programas educativos nacionales a un conjunto internacionalmente comparable de categorías respecto de i) los niveles educativos; y ii) los sectores de educación.

Así, la aplicación de la CINE facilita la transformación de estadísticas nacionales tomando como base los conceptos y definiciones nacionales, en categorías que son internacionalmente comparables.

La CINE permite clasificar según niveles educativos, y tipos de educación ulterior o destino de los alumnos. También permite identificar las orientaciones de los programas en educación secundaria y los campos de estudio en educación terciaria.

² UIS (2006). Clasificación Internacional Normalizada de la Educación. 1997.

La CINE contempla 6 niveles educativos:

CINE 0 – Educación Pre-primaria

Los programas de este nivel definidos como la fase inicial de la educación organizada, están destinados esencialmente a familiarizar a niños de muy corta edad con un entorno de tipo escolar, esto es, servir de puente de la transición entre el hogar y el ambiente escolar. Al término de estos programas, los continúan en el sistema educativo con el ingreso en el nivel 1 (educación primaria).

CINE 1 – Educación Primaria

Basados en unidades o proyectos, los programas del nivel 1 están destinados a proporcionar a los alumnos una sólida educación básica en lectura, escritura y aritmética, junto con conocimientos elementales en otras asignaturas como historia, geografía, ciencias naturales, ciencias sociales, arte y música. En algunos casos se imparte instrucción religiosa.

En este nivel el núcleo está constituido por la educación impartida a niños cuya edad habitual o legal de ingreso no es inferior a 5, ni superior a 7 años. Este nivel comprende por lo general de 5 a 7 años de escolarización de tiempo completo. En general, los programas están organizados en unidades o proyectos, y no por asignaturas.

CINE 2 – Primer ciclo de Educación Secundaria (Secundaria Baja)

Los contenidos de educación de este ciclo suelen estar destinados a contemplar la educación básica iniciada en el nivel 1. En muchos países, si no en todos, el objetivo es sentar las bases de una educación continua y un desarrollo humano que permitan ofrecer sistemáticamente más oportunidades de educación. Los programas suelen seguir un modelo más orientado por asignaturas: los profesores son más especializados y generalmente varios imparten educación en su especialización. En este nivel se llega a dominar plenamente las destrezas básicas. El final de este ciclo suele coincidir con el término de la escolarización obligatoria, donde existe.

CINE 3 – Segundo ciclo de Educación Secundaria (Secundaria Alta)

En los países que tienen un sistema de educación obligatoria, este nivel suele comenzar al final de la educación obligatoria de tiempo completo. En este nivel se puede observar una mayor especialización que en el nivel 2 y con frecuencia es preciso que los profesores sean más calificados o especializados que en este último. La edad normal de ingreso es de 15 o 16 años.

Los programas de este nivel exigen por lo general que se hayan cursado unos nueve años de educación de tiempo completo (desde el nivel 1), o una combinación de educación y experiencia profesional o técnica, siendo el requisito mínimo de ingreso la terminación del nivel 2 o bien la capacidad demostrable de manejar programas a este nivel.

CINE 4 – Educación Post-secundaria no terciaria

Comprende programas que desde un punto de vista internacional unen el segundo ciclo de secundaria a la educación postsecundaria, aunque en un contexto nacional pueden considerarse como programas de segundo ciclo de secundaria o educación postsecundaria.

Habida cuenta de su contenido, los programas de este nivel no pueden considerarse programas de nivel terciario. No suelen ser mucho más avanzados que los de nivel 3 pero sirven para ampliar los conocimientos de los alumnos que hayan cursado un programa de nivel 3.

Ejemplos típicos son los programas destinados a preparar para el nivel 5 a estudiantes que si bien han cursado el nivel 3, no siguieron un programa de estudios que les permita ingresar en el nivel 5, es decir, cursos básicos de pregrado o programas profesionales cortos. Pueden incluirse además programas de segundo ciclo.

CINE 5 – Primer ciclo de la Educación Terciaria (no conduce directamente a una calificación de investigación avanzada)

Este nivel consta de programas terciarios de contenido educativo más avanzado que los de niveles 3 y 4. Para ingresar se suele exigir la aprobación del nivel 3A o 3B, o bien una calificación similar de nivel 4A.

Todos los títulos y calificaciones tienen una clasificación múltiple por tipo de programa, posición en la estructura nacional de títulos o calificaciones y duración total del nivel terciario.

CINE 6 – Segundo ciclo de la Educación Terciaria (conduce a una calificación de investigación avanzada).

Este nivel está reservado a los programas de educación terciaria que conducen a una calificación de investigación avanzada; por consiguiente, están dedicados a estudios avanzados e investigaciones originales, y no están basados únicamente en cursos.

Como se anotó anteriormente, si bien hoy no existe un manual operativo de aplicación y uso de la CINE '97, existen algunos criterios de clasificación incluidos en ésta que ayudan a los países a homologar sus niveles educativos nacionales a los patrones internacionales.

4- HETEROGENEIDAD DE LAS ESTRUCTURAS DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS

Las estructuras vigentes de los sistemas educativos de los países de la región responden a los objetivos de la política pública nacional en el sector, la cual es acompañada de un conjunto de condiciones que facilitan su operacionalización e

impactan en la conformación de los niveles educativos nacionales, su secuenciación, gradación, parámetros de egreso y titulación, contenidos curriculares y proyectos pedagógicos, entre otros.

Si bien el escenario podría haber sido menos disperso hace algunas décadas atrás, con las reformas curriculares de los últimos años y el establecimiento de objetivos más exigentes en cuanto a la garantía del cumplimiento del derecho a una educación de calidad, las estructuras educativas y los tramos educativos derivados de aquéllas se han vuelto más heterogéneos aún.

Así, los sistemas educativos, y más específicamente sus niveles y/o ciclos educativos, comienzan a diferenciarse cada vez más entre países en términos de denominación, duración teórica de los niveles, edad de entrada al sistema educativo, titulación, edades teóricas y tramos obligatorios. Esta heterogeneidad también se presenta entre los contenidos curriculares a partir de la variabilidad entre países de sus proyectos político-institucionales en educación.

Siguiendo las estructuras de los sistemas educativos de los países de América Latina, puede observarse que éstos tienen 4 o 5 niveles educativos; tramos obligatorios que van desde los 6 a los 13 años de duración; nombres de niveles de educación diferentes: pre-primaria, pre-escolar, inicial, parvularia; primaria, básica, fundamental; secundaria, media, bachiller, media superior, liceo; edad de ingreso al primer grado de educación primaria o básica igual a 6 o 7 años (5 años de edad si se considera a los países de Caribe), etc.

Ante esta diversidad cabe preguntarse cuál es la mejor elección para lograr categorías comparables, en este caso niveles educativos comunes. El criterio podría elegirse según edades homólogas, igual duración en años, contenidos curriculares comunes, entre otros.

Desde el punto de vista de la necesidad de construir estadísticas e indicadores educativos comparables, más de un criterio puede satisfacer el objetivo buscado. Así, para algunos indicadores puede ser más pertinente contar con rangos de edades comunes, mientras que para otros los contenidos curriculares, los aprendizajes y la titulación serían los más apropiados, lo que conduce a la necesidad de establecer niveles educativos comunes.

Como ya se mencionó, la comparación de estadísticas e indicadores entre países por niveles educativos necesita de un patrón que homogenice los programas educativos desde sus contenidos más que desde el formato de organización de los mismos. En este sentido, la CINE '97 ofrece una estandarización de niveles acorde con los contenidos programáticos cuando no necesariamente coincidan los otros posibles criterios como la duración de los mismos, las edades de ingreso y la condición de obligatoriedad.

Por ejemplo, teniendo en cuenta la conclusión de estudios primarios (Objetivo 2 de EPT y ODM) se espera que todos los niños terminen un ciclo completo de primaria en el entendido de que dichos niños hayan adquirido las competencias básicas

necesarias, y el análisis comparado entre países se cumple si sus contenidos curriculares son comparables; si por el contrario los grupos a comparar están definidos por edades comunes, dicho criterio no garantiza el objetivo buscado.

Este tipo de patrón basado en la CINE '97 facilita la comparabilidad de los indicadores que acentúan su pertinencia para el análisis de la situación educativa de los países de la región al analizarlos por niveles educativos. Sin embargo es importante notar que en más de una oportunidad, la comparación deseada puede no necesitar de contenidos curriculares comunes y por lo tanto, será necesario derivar indicadores con otras desagregaciones siguiendo una clasificación que sea comparable entre países y pertinente con el objetivo deseado, como por ejemplo igual rango de edad.

Por ejemplo, si se pretende hacer un análisis comparado de la cobertura neta del nivel “primario”, pareciera razonable comparar a los países según un indicador que de cuenta del acceso al sistema educativo en el nivel correspondiente en términos de aquellos niños que debieran estar siendo beneficiados con el derecho a aprender los contenidos básicos de lectura, escritura y aritmética, junto con historia, geografía, ciencias naturales, ciencias sociales, arte y música, independientemente de la edad de ingreso estipulada en la legislación nacional, y el tiempo teórico establecido para lograr los aprendizajes deseados, lo que llevaría a utilizar una definición del nivel que implicaría contenidos curriculares comunes como es el caso de la CINE '97.

Pero también es válida la inquietud de comparar el volumen relativo de niños fuera del sistema educativo, para las edades iniciales de las trayectorias educativas formales, lo cual puede hacerse bajo un patrón de rangos de edades comunes sin tener en cuenta las posibles desigualdades existentes de los contenidos curriculares para las edades involucradas.

Es decir que la clasificación internacional prioriza la definición de niveles educativos comparables a partir de los programas educativos comunes dado que se considera en primer lugar los contenidos que se espera aprendan los niños, independientemente de las condiciones operativas para su logro (edades teóricas y duración del nivel).

5- APLICACIÓN DE LA CINE EN LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

Para poder adecuar la normativa nacional al estándar internacional, además de las definiciones de cada nivel educativo, la CINE '97 incorpora algunos criterios que ayudan a decidir cuáles programas educativos nacionales, o tramos y ciclos de ellos aplican a las categorías de la clasificación internacional. Entre estos criterios se pueden citar:

- Las características educativas del programa
- Cantidad de horas semanales del programa específico
- La titulación que otorga el programa, diploma, acreditaciones, o certificados

obtenidos al finalizar el programa

- Destino de los egresados
- Orientaciones del programa
- La obligatoriedad del programa
- Organización escolar
- Requisitos mínimos de ingreso
- Edad mínima y máxima admisibles
- Edades teóricas para cursar el nivel,
- Inicio de estudios sistemáticos
- Matriculación en instituciones educativas formales,
- Calificaciones necesarias del personal docente.

CUADRO 1. ESQUEMA DE LA CINE EN PANAMÁ. AÑO ESCOLAR 2007. UIS.

www.uis.unesco.org

www.ais.anesco.org

Nacional							CINE						
A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	
ID	Nombre del programa educativo	Requisitos mínimos de ingreso (ej. edad, diploma de primaria o de secundaria baja general)	Diploma, acreditaciones o certificados obtenidos al finalizar el programa educativo	Edad teórica de admisión	Duración teórica (en años)	¿El programa forma parte de la educación obligatoria?	Nivel de la CINE 97		Destino del programa según la CINE 97	Orientación del programa o posición en la estructura nacional de títulos y calificaciones	Edad teórica de admisión	Duración teórica (en años)	Comentarios
1	Pre-Jardín	3 años	na	3	2	n	Educación pre-primaria	0	na	na	4	2	
2	Jardín	5 años	na	5	2	y	Educación primaria	1	na	na	6	6	
3	Educación Básica General(Nivel Primario)	6 Años de Edad	na	6	6	Y	Primer ciclo de la educación secundaria	2	A	G	12	3	
4	Educación Básica General(Nivel de Premedia)	Terminar el Nivel Primario	Certificado de terminación de la Educación Básica General	12	3	Y	Segundo ciclo de la educación secundaria	3	A	G	15	3	
5	Educación Media Académica	Certificado de terminación de la Educación Básica General	Diploma de Secundaria	15	3	N				P			
6	Educación Media Profesional y Técnica	Certificado de terminación de la Educación Básica Gener	Diploma de Secundaria	15	3	N	Educación post secundaria no terciaria	4	B	G	18	2	
7	Superior no universitaria	Diploma de Secundaria		18	2	N				V			
8	Post Media	Diploma de Secundaria		18	1.5	N	Primer ciclo de la educación terciaria	5	A	Primer Título	18	4	
9	Licenciaturas	Diploma de Secundaria	Diploma de Licenciatura	18	5	N				Segundo Título	23	2	
10	Carreras profesionales	Diploma de Secundaria	Diploma de Licenciatura	18	5	N			B	Primer Calificación	18	3	
11	Maestrías	Diploma de licenciatura	Diploma de Maestría	23	2	N	Segundo ciclo de la educación terciaria	6			25	2	
12	Técnicos	Diploma de Secundaria		18	3	N							
13	Doctor	Diploma de Maestría	Doctorado	25	2	N							

G = General
P = Pretécnica
T = Técnica
na = no se aplica
A, B, C = Categorías de destino

N.B: Para algunos programas, la edad de admisión y la duración que se presentan en las columnas E y F para los niveles 0 a 3, pueden ser diferentes de las presentadas en las columnas K y L, ya que éstas muestran los parámetros utilizados por el UIS en el cálculo de indicadores de participación. La tasa bruta de matrícula en el nivel terciario utiliza la población con un rango de edad de 5 años siguiendo a la edad de conclusión del nivel secundario (por ejemplo, si la edad de conclusión de la educación secundaria es 17 años, se usará la población de 18 a 22 años de edad).

En el ejemplo anterior se puede observar el ajuste de los programas nacionales a los niveles educativos internacionales. En el caso de Panamá, siguiendo el esquema disponible, es posible analizar el paralelo entre las definiciones y estructuras nacionales con los estándares globales. La información local presentada (requerimientos mínimos de ingreso, diplomas y certificaciones obtenidas al finalizar el programa educativo, edades teóricas de admisión, duración de estudios y pertenencia a los tramos obligatorios) facilita la asignación a las categorías de la clasificación internacional.

Según la información disponible en el sitio Web del UIS, a la fecha es posible

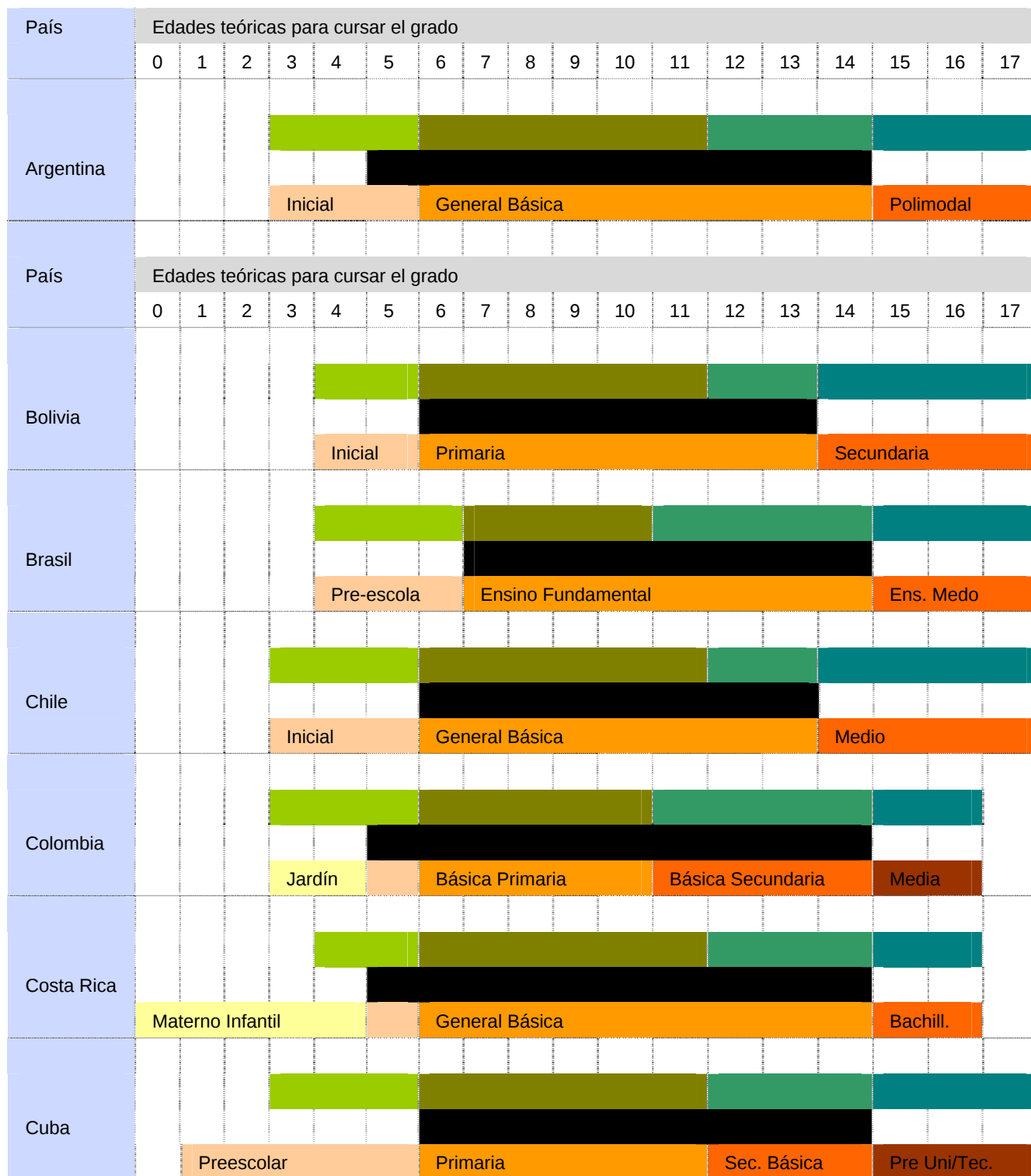
encontrar este tipo de “mapa CINE” para 6 países latinoamericanos (Colombia, Cuba, Guatemala, Honduras, Panamá y República Dominicana).

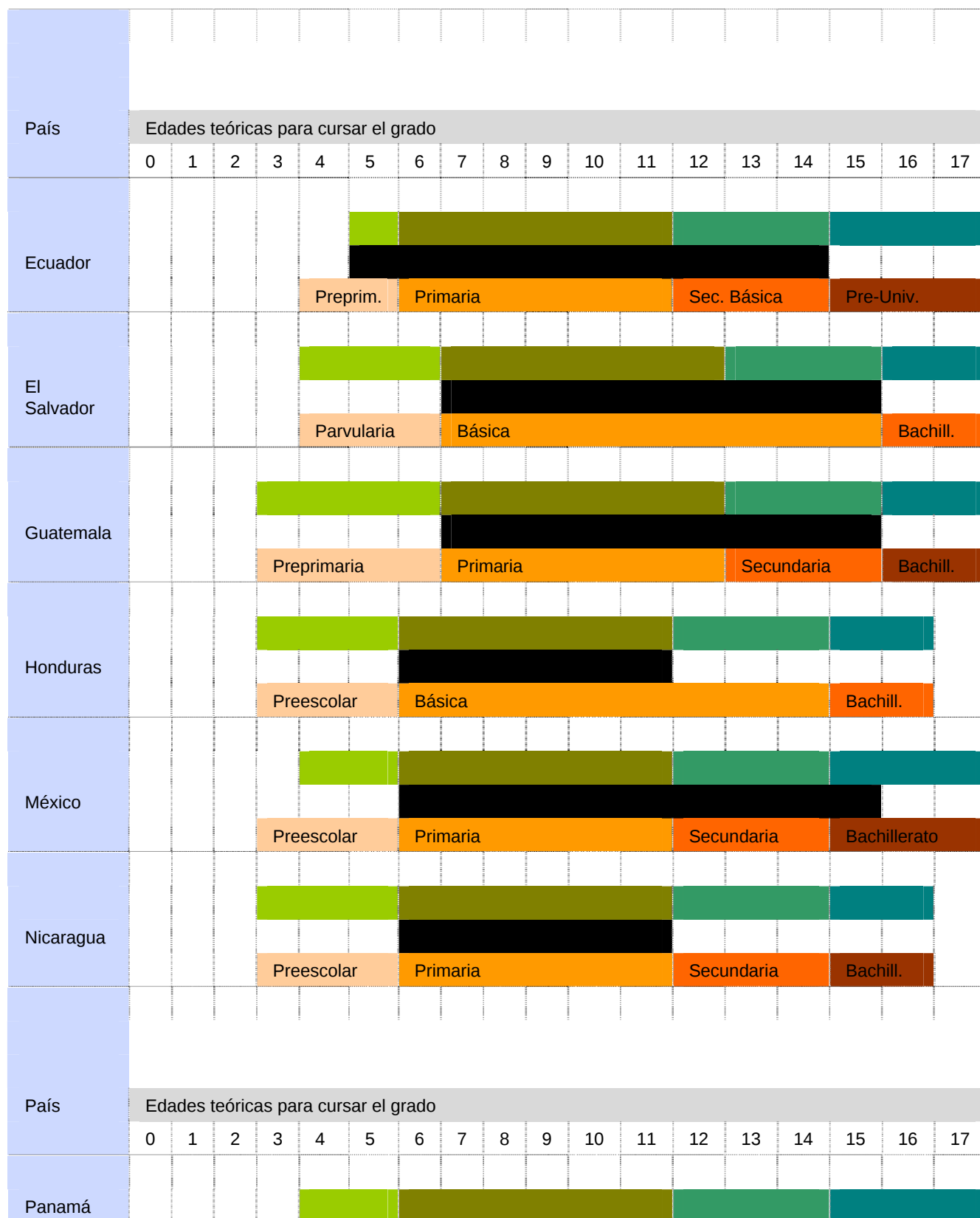
A través de la comunicación continua y la interacción entre el UIS y los equipos técnicos nacionales encargados de las estadísticas educativas, los países adecuan sus programas nacionales para poder cumplimentar con el llenado de los formularios de la Encuesta Anual de Educación del UIS.

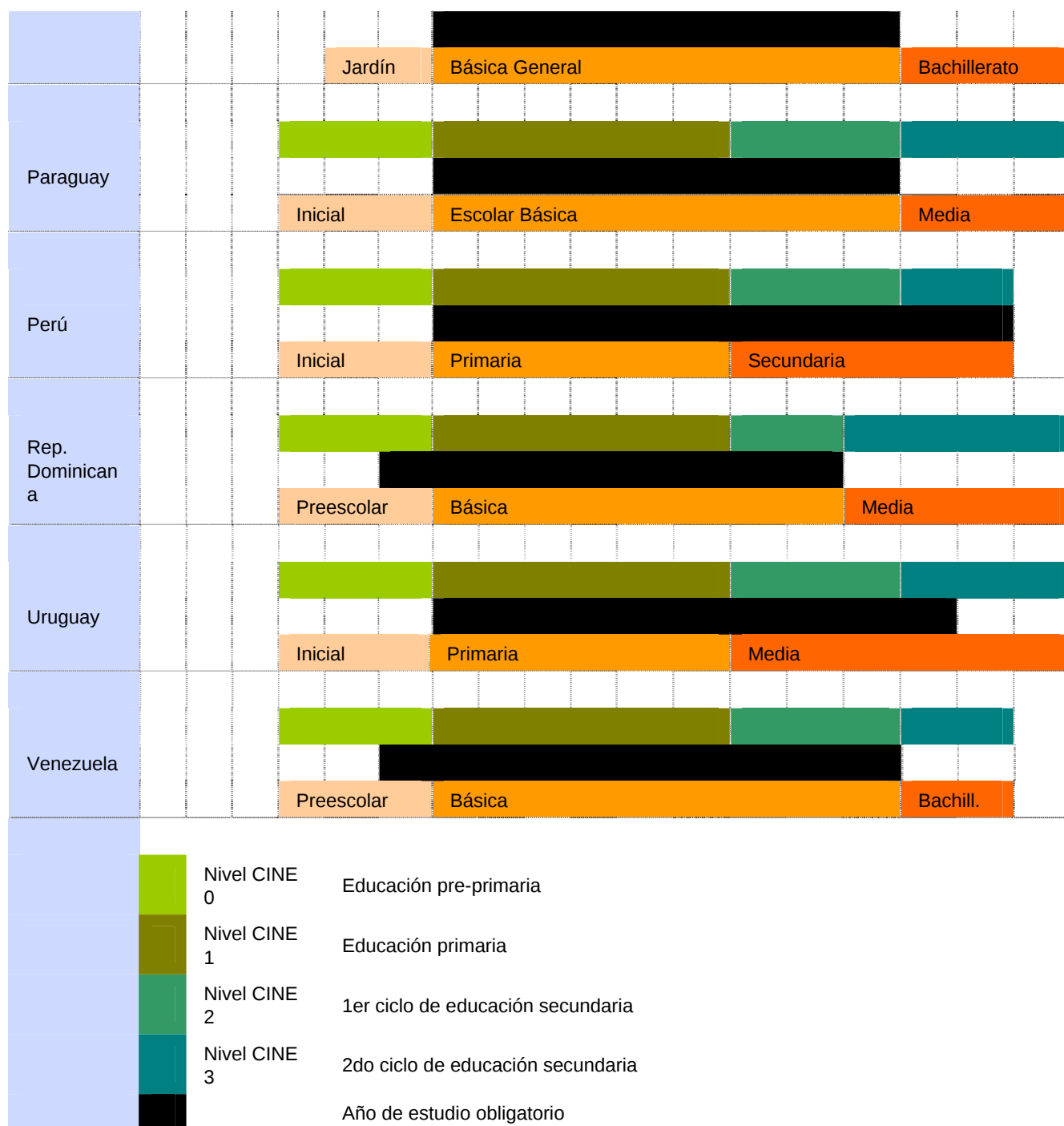
En este sentido, los equipos técnicos de la sede central del UIS organizan su trabajo por regiones en constante comunicación con los puntos focales nacionales, brindado apoyo no sólo en las referencias metodológicas, sino también en la retroalimentación y control de calidad de la información reportada.

Siguiendo la última información disponible referida al año escolar 2007/2008, se cuenta con el siguiente mapeo de los niveles educativos según la CINE '97 (niveles 0, 1, 2 y 3), las estructuras nacionales, las edades involucradas y los tramos obligatorios para los países de América Latina

CUADRO 2. COMPARACIÓN ENTRE LOS NIVELES EDUCATIVOS NACIONALES Y LA CINE '97. DENOMINACIÓN, DURACIÓN Y EDADES TEÓRICAS DE LOS NIVELES EDUCATIVOS PRE-PRIMARIO, PRIMARIO Y SECUNDARIO. AÑO ESCOLAR 2007/2008.







Fuente: UIS (2009) Compendio Mundial de la Educación 2008; mapas CINE 97 disponibles en www.uis.unesco.org; y UNESCO (2008) Primer Reporte del SERCE.

6- VENTAJAS Y LIMITACIONES DEL USO DE LA CINE PARA ANÁLISIS

COMPARADOS EN LA REGIÓN

Se ha mencionado en los puntos anteriores la necesidad de definir un patrón homogéneo de comparación entre niveles educativos. El sistema educativo formal y los programas educativos vigentes son los destinatarios inmediatos de la aplicación y ajuste de las estructuras nacionales al estándar internacional.

La población en edad escolar y principalmente los alumnos matriculados en el sistema educativo, junto con la información y estadísticas educativas referidas a dichos colectivos, son las variables en las cuales impacta la aplicación de la CINE y por lo tanto son clasificables según los criterios definidos. Estas variables aún bajo el control de los sistemas de gestión e información educativa, pueden ser manipuladas para adecuarse al estándar, produciendo de esa manera estadísticas comparables.

Esto es inmediato para con aquellas estadísticas e indicadores que involucran las variables de matrícula y sus características, ya sea de trayectorias educativas de los alumnos, como de aquellas propias de las instituciones educativas que son asimilables a los alumnos (sector de gestión, área de residencia, etc.) Esta información es clasificable según los niveles de la CINE '97 una vez establecido el “mapa CINE” de los programas educativos nacionales.

Sin embargo, algunos problemas asociados a dicha adecuación suelen presentarse en unidades de análisis que no son fácilmente divisibles según la partición programática que supone la aplicación de la CINE. Así, los docentes y los cargos docentes, no siempre son diferenciables para poder distribuirlos entre los niveles de la CINE '97. Esto suele suceder en países cuyas estructuras educativas se refieren a tramos y/o ciclos educativos que incluyen más de un nivel CINE para un nivel nacional dado.

La mayoría de los países que han extendido el concepto de aprendizaje de contenidos básicos a un ciclo educativo que define una duración mayor que aquella referida a la vieja educación primaria nacional (constituyendo en muchos casos la ecuación básica), suelen presentar serios inconvenientes a la hora de clasificar algunas de sus variables de análisis. En estos casos, la educación básica generalmente incluye los niveles CINE 1 y CINE 2, por lo tanto dadas las estructuras nacionales y los sistemas de acopio de datos, la información no es versátil como para poder clasificarla según dichos niveles internacionales (como el caso de docentes) ya que la información en el contexto local refiere a la educación básica en su conjunto.

Si bien estas limitaciones refieren a cuestiones más operativas que conceptuales, la situación se complejiza cuando se pretende usar la CINE '97 en la población adulta que ya ha pasado por el sistema educativo.

En este caso, se cuenta sólo con información de los programas educativos nacionales vigentes y su vínculo con los niveles educativos CINE, y no de aquéllos programas que estaban vigentes cuando dicha población adulta pasó por el sistema educativo.

Es por esto que debe de analizarse en profundidad la información disponible de máximo nivel educativo alcanzado de la población joven y adulta, y revisar la cantidad de años cursados y grados aprobados que declaran las personas en los operativos censales y encuestas disponibles. Si se contare con alguna descripción de los programas y niveles educativos existentes algunos años atrás (si es que han operado cambios en las estructuras de los sistemas educativos) debiera revisarse los resultados de la aplicación del “mapa CINE” actual a los datos históricos para evitar conclusiones a partir de datos sesgados.

Si bien la mayoría de los países han alargado la duración de nivel educativo nacional considerado como “educación básica” y por lo tanto su nivel CINE 1 suele ser de menor duración y coincidente con los planes educativos anteriores, puede darse el caso de que un grupo de personas adultas hayan cursado el “nivel primario” antiguo de una duración menor a la del actual CINE 1, y por lo tanto considerarlos en el plano de la comparabilidad entre países, como población con nivel CINE 1 incompleto cuando, acorde con la legislación de la época, cumplieron con las condiciones mínimas básicas “comparables” a las exigencias del nivel CINE 1 internacional actual.

A pesar de estas posibles situaciones de discrepancias en cuanto a la obtención de datos comparables usando la CINE '97, es importante notar que su uso extensivo para la producción de estadísticas e indicadores en la región, y la adopción de este estándar por otras iniciativas en este terreno que operan en la región, ha impulsado la producción de datos comparables obtenidos bajo aspectos metodológicos comunes.

Así, los diversos sistemas internacionales de indicadores educativos en América Latina y el Caribe, utilizan la CINE '97 como mecanismo idóneo para la presentación de sus estadísticas. Este el caso de las Cumbres de las Américas, el MERCOSUR Educativo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC) por citar algunas de las iniciativas en la región.

7- CONTROVERSIAS REGIONALES

A partir del análisis del Cuadro 2, puede derivarse que existe una cierta homogeneidad entre los países en cuanto a la duración del nivel primario internacional CINE 1. Para la mayoría de ellos, el nivel CINE 1 tiene una duración teórica de 6 años (considerando ninguna repetición); las excepciones las conforman Brasil y Colombia con 4 y 5 años de duración respectivamente.

Pareciera no haber grandes problemas desde el punto de vista de las condiciones nacionales de dichos países en cuanto a los contenidos curriculares que lo definen. Sin embargo llama la atención que estos países hayan optado por elegir el grado Nro. 6 para definir el colectivo susceptible de ser evaluado en el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo – SERCE – de la UNESCO en cuanto a las competencias en Matemáticas y Lenguaje, como el grado destinatario de las evaluaciones regionales

para la producción de resultados comparables. En este sentido y siguiendo la adecuación que Brasil y Colombia han realizado para la aplicación de los niveles de la CINE '97, los grados en referencia a la terminalidad de la educación primaria, se corresponden con el 4to grado en Brasil, el 5to grado en Colombia, y el 6to grado en el resto de los países latinoamericanos.

Todos los países comparten la condición de obligatoriedad del nivel CINE 1, entendida esta última generalmente como la obligación del estado en ofrecer los servicios educativos correspondientes, y en algunos casos, la obligación de los padres o tutores a matricular a los niños en edad escolar relativa al nivel primario.

En relación a los tramos de educación secundaria, CINE 2 y 3, la heterogeneidad es un poco mayor en referencia a las duraciones y la condición de obligatoriedad de dicho tramos educativos. Tanto el nivel 2 como el 3 presentan un rango de variación entre 2 y 4 años de duración y en casi todos los países, con excepción de Honduras, declaran que la educación obligatoria incluye por lo menos el primer ciclo de la educación secundaria.

8- CONCLUSIÓN

La elaboración y análisis de estadísticas e indicadores comparados requieren de la aplicación de estándares comunes que permitan contar con información con las mismas características para las unidades de análisis escogidas y así lograr resultados insesgados y precisos. En el terreno de las estadísticas internacionales, es necesario adecuar las definiciones y metodologías locales al patrón internacional tanto en la metodología de construcción como en las variables y clasificaciones necesarias para un análisis relevante con la problemática identificada.

En el sector educación se vuelve imprescindible contar con niveles educativos comparables, dado que los objetivos de política muchas veces, sino siempre, se refieren a los tramos educativos que suelen formar parte de las estructuras y secuencia de avance en el aprendizaje de determinados contenidos y desarrollo de competencias. La CINE '97 ofrece un estándar común para todos los países con el objetivo de contar con tramos educativos homogéneos desde los contenidos curriculares y objetivos perseguidos por éstos, independientemente de los propósitos de la política nacional y las estructuras operativas de los sistemas educativos locales.

Una de las fortalezas de la aplicación de esta clasificación está asociada a la participación de los equipos técnicos de los países en la adecuación de sus estructuras nacionales a las categorías internacionales, permitiendo de esta manera una apropiación que facilita la lectura y uso posterior de los resultados encontrados.

Esta clasificación permite derivar indicadores referidos a los alumnos y sus trayectorias educativas a través de mecanismos simples de reubicación de dichos alumnos según el patrón internacional. Una mayor complejidad en la clasificación en niveles internacionales se presenta con otras variables del sistema como los docentes

y establecimientos educativos, ya que no siempre es posible asociar estas unidades a una y sólo una categoría de la CINE '97.

Vale advertir las precauciones en el uso de estos niveles en la población adulta y en la medición de sus logros educativos. Los niveles educativos de la CINE '97 están definidos según la legislación educativa vigente, mientras que el nivel educativo alcanzado por la población adulta refiere a estructuras y legislaciones educativas pasadas y generalmente caducas. En aras de lograr categorías comparables, el uso de la CINE '97 puede desvirtuar la realidad educativa de la población que ha pasado por el sistema educativo en años anteriores al mirarla a través de la ley y estructuras educativas actuales si no se usa con precaución la información nacional. En estos casos debe revisarse en detalle los resultados encontrados y utilizar al máximo la información disponible para describir adecuadamente los niveles educativos utilizados. Sin embargo, también es factible utilizar indicadores pertinentes con la problemática educativa de la población adulta sin utilizar estadísticas e indicadores desagregados por nivel educativo.

En cualquiera de los casos, la disponibilidad de abundante información referida a los procesos metodológicos y conceptuales involucrados, junto con la información que describa los contextos nacionales, conformará un conjunto de metadatos que habilitará análisis más precisos. Como se mencionó, es deseable que se incorporen y publiquen “mapas CINE” nacionales para un conjunto mayor de países – en la medida de lo posible para todos – además de los disponibles en el sitio Web del UIS (Africa Sub-Sahariana: 20 países; América Latina y el Caribe: 14 países; Asia Central: 3 países; Asia Oriental y el Pacífico: 3 países; Asia Sur-Oeste: 6 países; Países Arabes: 11 países).

Es importante notar también que en estos momentos el UIS ha emprendido una ronda de revisión y actualización de la CINE '97 con el fin de mejorar la clasificación y elaborar un manual operativo de aplicación de la misma.

9- REFERENCIAS

- Heyneman, S. (1999) *The Sad Story of UNESCO's Education Statistics*, en International Journal of Educational Development.
- OECD (2007) *Glossary of Statistical Terms*. (OECD; Paris) www.stats.oecd.org/glossary.
- UIS (2006) CINE 1997. *Clasificación Normalizada de la Educación*. (UIS; Montreal).
- UIS. Centro de datos en línea. <http://stats.uis.unesco.org/>
- UIS. Mapas CINE de países seleccionados. Disponibles en http://www.uis.unesco.org/ev_en.php?ID=7434_201&ID2=DO_TOPIC

- UNESCO (1976) CINE 1976. *Clasificación Internacional Normalizada de la Educación*. División de Estadísticas de la Educación. (UNESCO; Paris).
- UNESCO (2007) *Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Garantizando la Educación de Calidad para Todos*. (UNESCO; Santiago).
- UNESCO (2008) *Primer reporte de resultados del segundo estudio regional comparativo y explicativo*. (UNESCO; Santiago).