

Reporte de avance en el ODM2 en América Latina y el Caribe. La educación: un derecho y una condición para el desarrollo. 2010

Sobre la base de: Naciones Unidas (2010). El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad. Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

□ Introducción

El segundo Objetivo (ODM 2) establecido en la Cumbre del Milenio plantea a la educación como un eje clave para el desarrollo. El aumento del nivel educativo alcanzado por la población se asocia al mejoramiento de otros factores claves de desarrollo y bienestar, como la productividad, la movilidad social, la reducción de la pobreza, la construcción de la ciudadanía y la identidad social. La educación juega un papel central en el crecimiento de las economías, ya que es una inversión con alta tasa de retorno y es un factor que dinamiza la creación de valor. Por otro lado, la educación es uno de los principales campos de reducción de desigualdades a futuro y una de las vías privilegiadas para superar la pobreza.

El derecho a la educación, y su exigibilidad ante la justicia, se ha logrado plasmar en el último tiempo en [grandes tratados, pactos y acuerdos mundiales y regionales](#) con los cuales los países se comprometen y ratifican constitucionalmente. Debido al carácter jurídicamente vinculante de muchos de los pactos, se ha logrado reconocer la educación como un derecho no menos importante que los civiles y políticos.

El ODM 2 posee una única Meta 2A la cual plantea que para el año 2015, todos los niños deben terminar un ciclo completo de educación primaria. La educación primaria ha sido considerada históricamente como un factor clave para el futuro de los niños, porque en esta etapa del desarrollo es posible actuar positivamente y de manera eficaz en la formación de las personas. No es casualidad entonces que todos los [acuerdos mundiales sobre educación](#) propongan la universalización de la educación primaria de calidad, definida no sólo en términos de cobertura, sino también como el acceso equitativo a ésta. Se espera que ello repercuta en una eficaz retención y debida conclusión del ciclo completo de educación primaria y trampolín exitoso hacia la secundaria, nivel que también se hace cada vez más necesario completar para el logro de una ciudadanía plena.

El monitoreo en el avance en cuanto a acceso y conclusión de la educación primaria, se mide en los ODM a través de tres indicadores: la tasa neta de matrícula en la enseñanza primaria, la proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al último grado de la enseñanza primaria, y la tasa de alfabetización de las personas de entre 15 y 24 años. Aunque no existe consenso entre los expertos en que estos sean los indicadores ideales para medir la conclusión de la educación primaria, la disponibilidad generalizada de los indicadores listados ha permitido utilizarlos para el examen de los avances en todo el mundo. Adicionalmente, CEPAL ha propuesto una serie de indicadores complementarios que podrían ser de utilidad para darle seguimiento a esta meta en los países de América Latina y el Caribe, considerando los nuevos desafíos que enfrenta la región en esta materia. Los temas cubiertos por los indicadores adicionales y complementarios propuestos incluyen la alfabetización en los adultos, la educación preescolar y la educación secundaria, y medidas más precisas de la conclusión de estudios primarios.

El acceso a la educación primaria

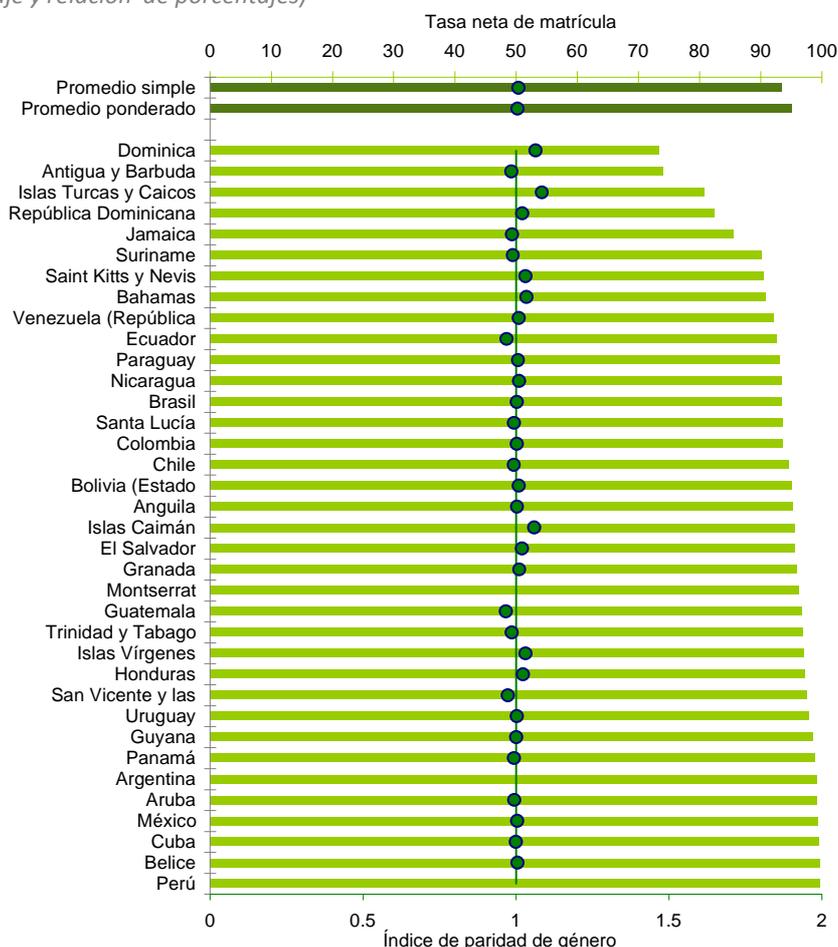
En América Latina y el Caribe se han registrado importantes avances en materia de expansión de la cobertura y del acceso al sistema educativo, habiendo la región logrado ya a comienzos de la década de los noventa prácticamente la universalización del acceso a la educación primaria.

Gráfico 2.1

Tasa neta ajustada de matrícula en educación primaria (Indicador ODM 2.1) e índice de paridad entre los sexos

América Latina y el Caribe (36 países), 2007/2008 b/

(en porcentaje y relación de porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/CEPALSTAT sobre la base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS) [en línea].

El acceso a la educación primaria es medido dentro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a partir de la tasa neta de matrícula en dicho nivel. A diferencia de la tasa bruta, la tasa neta da cuenta de la proporción de personas en edad de estar matriculadas en la educación primaria que efectivamente se encuentra en dicha condición. Aunque en ocasiones se le lee como un indicador de cobertura educativa (oferta), refleja en alguna medida el acceso efectivo y no sólo el potencial (mejor representado en este caso por la tasa bruta).

Como muestra el gráfico 2.1, hacia 2007/2008 la gran mayoría de los países exhiben tasas netas de matrícula cercanas o superiores a 90% y prácticamente en todos ya se ha logrado la paridad de género.

□ La supervivencia al último grado de educación primaria

Así como la existencia de oferta educativa primaria no siempre significa un real acceso a ésta, el acceso no necesariamente asegura una adecuada progresión y, principalmente, conclusión de este ciclo educativo. Por una parte, en la región existen problemas de rezago escolar incluso en este nivel que se reflejan en tasas brutas de matrícula con valores por arriba de 100%, y por otro de retención (derivando en situaciones de deserción escolar temprana).

En las últimas décadas la región ha registrado enormes avances en materia de acceso y cobertura de la educación primaria, pero no se vislumbra que sea capaz de universalizar la conclusión del ciclo primario, pese a que algunos países probablemente lo logren.

El indicador oficial 2.2 tasa de sobrevivencia al último grado de educación primaria tiene el problema de que no contabiliza a los niños y niñas que nunca entraron al sistema educativo, y tampoco capta la conclusión del ciclo. En otras palabras, su complemento no refleja la proporción que no completó la educación primaria respecto del total de niños, sino la proporción que no alcanzó el último grado de ésta entre los que ingresaron al sistema educativo.

Tal como muestra el gráfico 2.2, los niveles que exhibe la región de progresión y retención en primaria son bastante altos, sobre 80%, ocultando algunas excepciones en donde la deserción escolar temprana es significativa (sobre 30%): Nicaragua, Guyana, Guatemala, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Saint Kitts y Nevis y República Dominicana. En el corto período analizado se puede ver también que los avances regionales fueron escasos, representando menos de 20% del avance esperado en el período analizado. Sólo Anguila, Belice, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, México, Perú, Santa Lucía y Uruguay registran un ritmo de progreso desde 1999 relativamente similar o superior a requerido para cumplir la meta en 2015.

Como se señaló anteriormente, este indicador es incompleto desde el punto de vista de que no incluye a quienes nunca se incorporaron al sistema educativo, razón por la cual la Oficina Regional de la UNESCO de Santiago en conjunto con la CEPAL propusieron ya en la primera evaluación regional de seguimiento (2005), utilizar un indicador de conclusión de la educación primaria entre la población joven adulta, el cual no sólo recoge mejor el problema de la conclusión educativa, sino que además es susceptible de desagregarse según diferentes factores de diferenciación dada la fuente de información utilizada para su cálculo (encuestas de hogares disponibles para 18 países de la región). El indicador propuesto se refiere al grupo poblacional jóvenes de 15 a 19 años, el cual ha tenido el tiempo suficiente para completar la educación primaria aún considerando el retraso escolar y eventuales episodios de abandono y reincorporación temprana al sistema educativo¹.

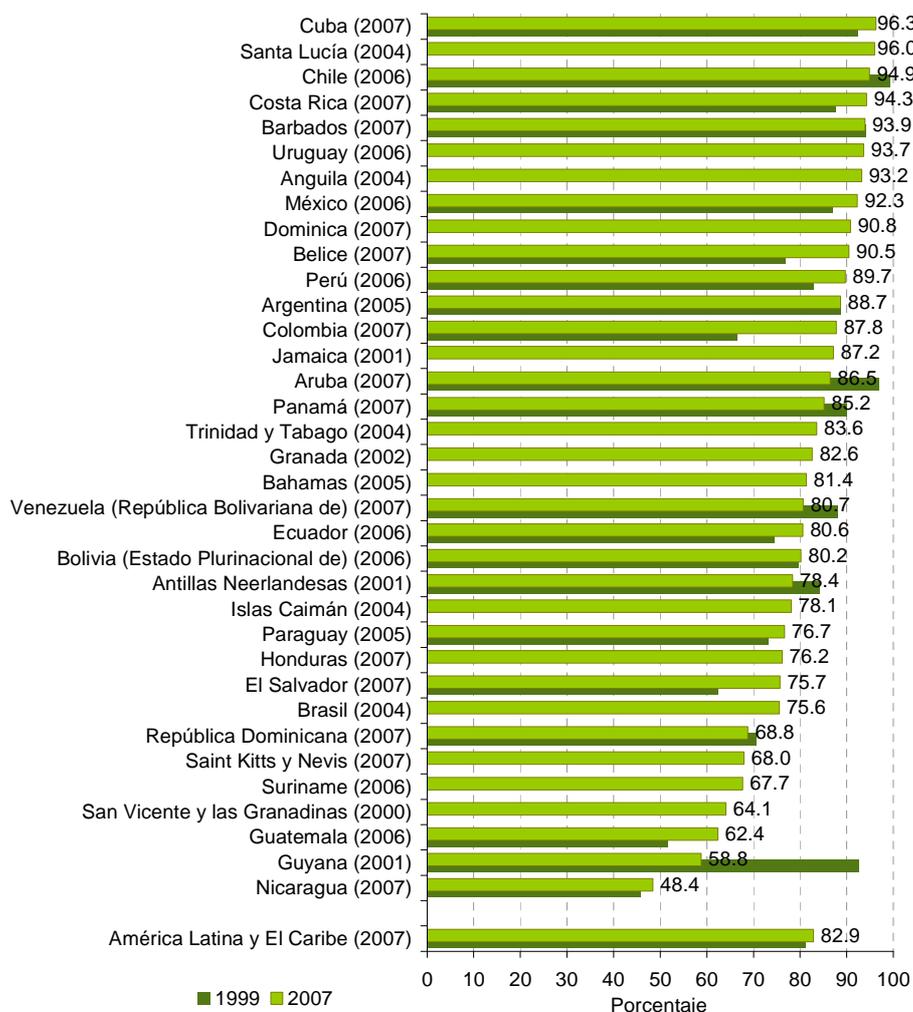
¹ No obstante es posible que en edades posteriores las personas se incorporen a sistemas de educación para adultos y culminen este nivel, la gran mayoría de las personas tiene esta oportunidad sólo durante las edades asociadas a la etapa escolar, ya que luego entran al mercado de trabajo o deben cumplir otro tipo de roles.

Gráfico 2.2

Proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al último grado de enseñanza primaria (Indicador ODM 2.2)

América Latina y el Caribe (35 países), 1999 – c.2007

(en porcentaje)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/CEPALSTAT sobre la base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS) [en línea]

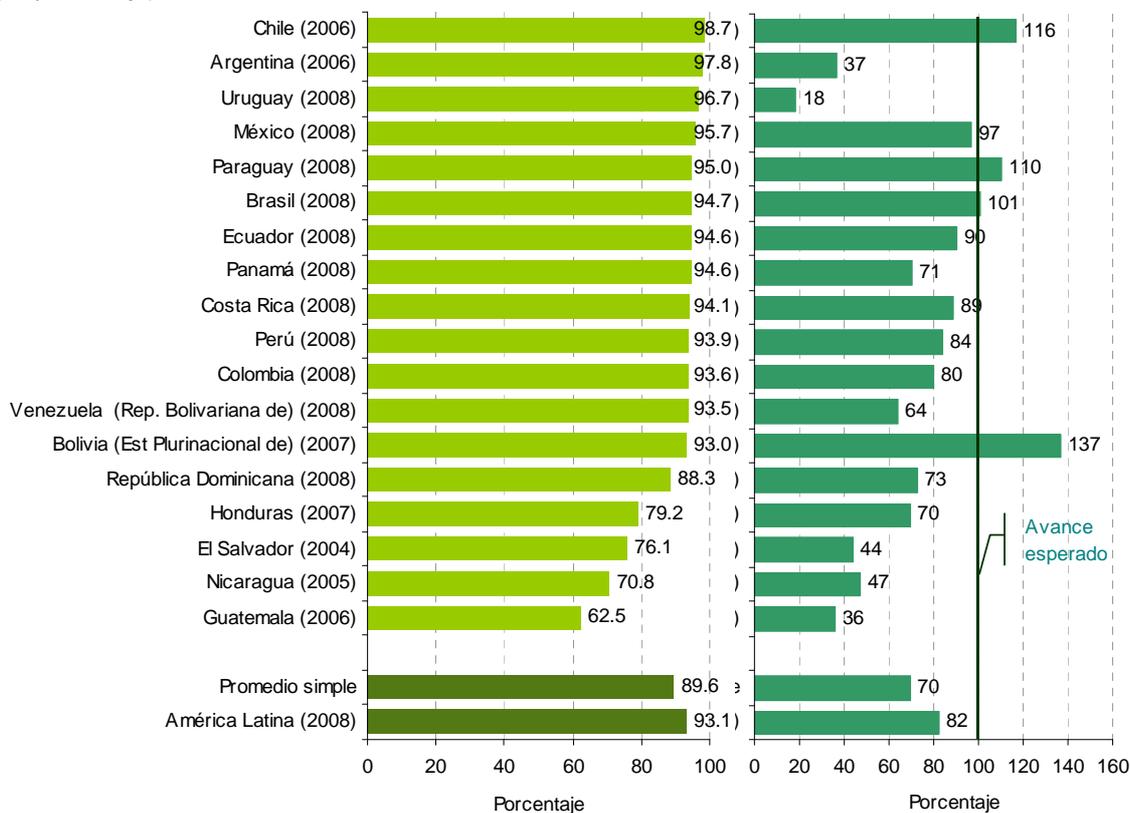
Como muestra el gráfico 2.3, el nivel de conclusión exhibido por la región es muy alto, sobre 93%, y las excepciones respecto de este logro son algunos países centroamericanos. Sin embargo, son pocos los países que desde 1990 han registrado avances que sugieren que podrán cumplir la meta al año 2015: el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Paraguay. También es necesario señalar que países como Argentina o Uruguay presentan pocos avances pero registran niveles de culminación de la educación primaria muy altos. A pesar de que en 5 de esos 18 países entre 12% y 38% de los niños y niñas no culmina el ciclo primario, la situación regional respecto de la educación primaria es buena, si bien el ritmo de progreso hacia la universalización entre 1990 y 2007-2008 fue de 83%, menor que el esperado para que la región logre el objetivo de universalización del ciclo primario.

Gráfico 2.3

Jóvenes de 15 a 19 años de edad que culminaron la educación primaria

América Latina (18 países), alrededor de 2008 y avance desde 1992

(en porcentaje)



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

El analfabetismo juvenil

Otro de los indicadores definidos para monitorear el segundo Objetivo de Desarrollo del Milenio es la tasa de alfabetismo entre los jóvenes de 15 a 24 años. Éste es un complemento de los indicadores anteriores por cuanto permite registrar en generaciones de mayor edad su paso por la educación primaria, donde se adquieren las destrezas lecto-escritoras básicas. Sin embargo, aunque es posible desarrollar planes de alfabetización de bajo costo e incorporar a jóvenes que nunca fueron a la escuela, éstos suelen ser insuficientes para entregar el conjunto de acervos generales necesarios para incorporarse plenamente a la vida productiva y más aún para poder continuar los estudios formales.

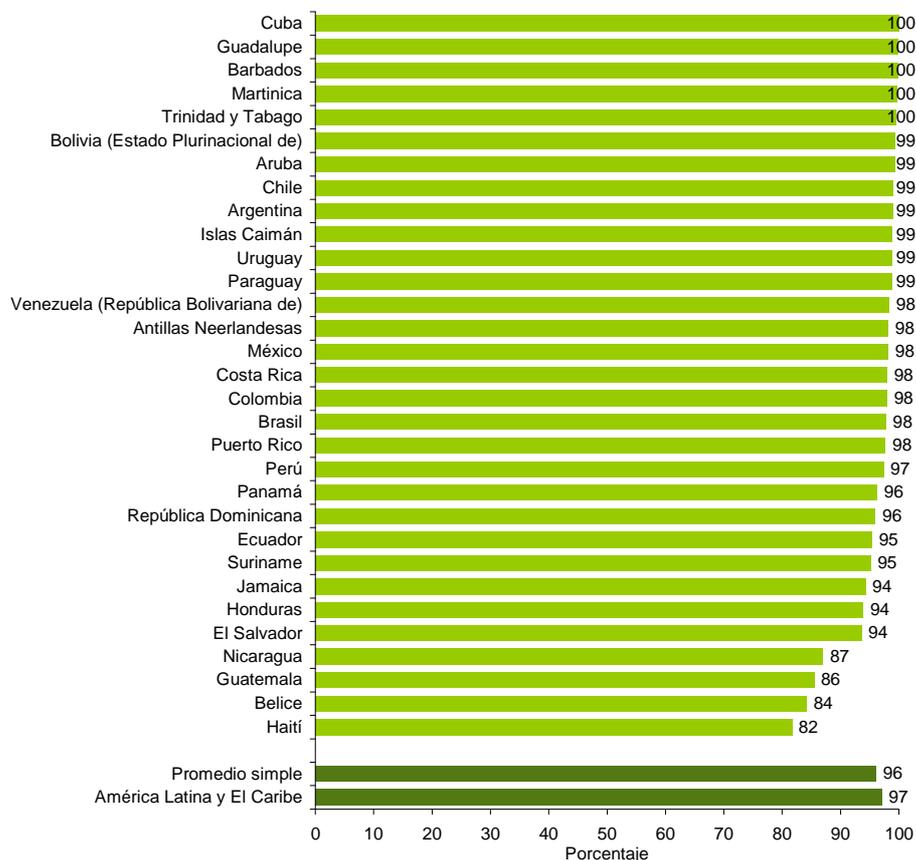
El analfabetismo juvenil es un problema bastante acotado en la región. Por ello la preocupación debe centrarse precisamente en los países más rezagados, entre los cuales Belice y Guatemala son los que han registrado menores logros entre 1990 y 2007.

Gráfico 2.4

Tasa de alfabetismo de los jóvenes de 15 y 24 años de edad (Indicador ODM 2.3)

América Latina y el Caribe (31 países y territorios), alrededor de 2007 a/

(en porcentaje)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/CEPALSTAT sobre la base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS) [en línea]

a/ Los datos de Nicaragua corresponden a 2005.

En la región el analfabetismo juvenil es un problema bastante acotado, con la excepción de algunos países como Haití, Belice, Guatemala y Nicaragua (en ese orden), y sólo afecta a 3% de la población de 15 a 24 años de edad (gráfico 2.4). Los avances desde la década de los noventa no han sido tan significativos, lo que se explica en gran parte por los altos niveles de alfabetismo ya registrados en 1990, en torno a 92% a nivel regional. Sin embargo, es posible que, con pocos esfuerzos adicionales a los ya realizados tanto en el ámbito de la universalización de la educación primaria como con los programas de alfabetización, la meta se pueda cumplir al año 2015. Sin duda, la mayor preocupación a nivel regional debe centrarse precisamente en los países más rezagados, entre los cuales Belice y Guatemala son los que han registrado menores logros entre 1990 y 2007.

□ Educación Secundaria: un objetivo para la región

En América Latina y el Caribe la mera conclusión del primer ciclo educativo resulta absolutamente insuficiente para adquirir el capital educativo mínimo e incorporarse al mercado de trabajo con buenas posibilidades de mantenerse fuera de la pobreza durante la vida activa. Esto obliga ampliar el foco de atención a la educación secundaria.

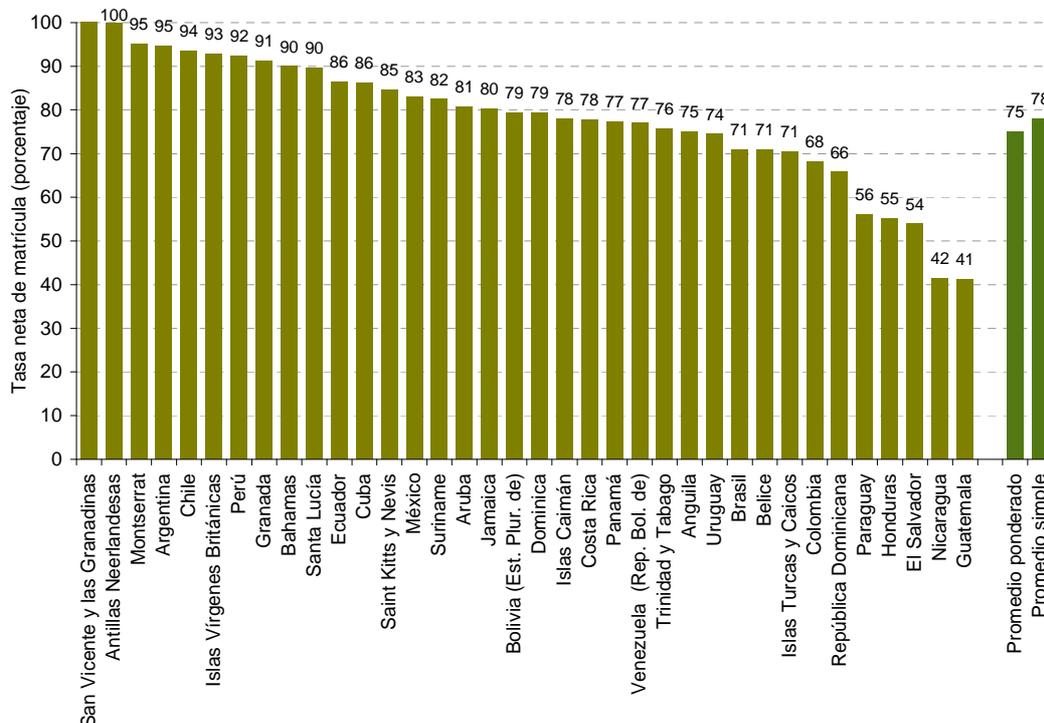
A diferencia de la enseñanza primaria, el acceso y progresión oportuna hacia y dentro del nivel secundario básico es bastante menor, y la situación entre países más heterogénea: la tasa neta de matrícula en este nivel llega a 78% como promedio simple (frente a 93% en primaria), y va desde 41% (Guatemala) hasta 95% y más, como se aprecia en el gráfico 2.5.

Gráfico 2.5

Tasa neta de matrícula en el primer ciclo de enseñanza secundaria

América Latina y el Caribe (36 países), 2007/2008 a/

(en porcentaje)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estimaciones hechas sobre la base de datos del Instituto de Estadísticas de UNESCO (UIS) [en línea].

a/ En Antillas Neerlandesas la información corresponde a 2003, en Anguila, Islas Turcas y Caicos Paraguay y Suriname, a 2005, en Argentina, Guatemala y Panamá a 2006.

Las diferencias en el acceso, progresión y conclusión educativa entre los jóvenes pertenecientes a niveles de bienestar de los hogares diferentes, van amplificándose paulatinamente a lo largo de las distintas etapas escolares, reproduciendo a través del sistema educativo la cadena de desigualdad, que se expresa aún más pronunciadamente en el acceso y conclusión de la educación secundaria superior.

En la región la situación de acceso y progresión oportuna en la alta secundaria va desde una tasa neta de matrícula superior a 80% (Anguila, Chile, Bahamas, Cuba, Granada, Islas Caimán y Montserrat), hasta niveles muy bajos, donde más de dos tercios de los jóvenes está en situación de rezago o simplemente abandonaron el sistema educativo (El Salvador, Guatemala y Nicaragua). El promedio regional apenas supera el 50% y, a diferencia de los ciclos anteriores, difiere significativamente del promedio simple de los países.

En general, la evidencia apunta a que los niveles educativos mínimos para poder insertarse adecuadamente en el mercado de trabajo, y tener menores probabilidades de estar en pobreza respecto del promedio, se sitúa en la educación secundaria completa.

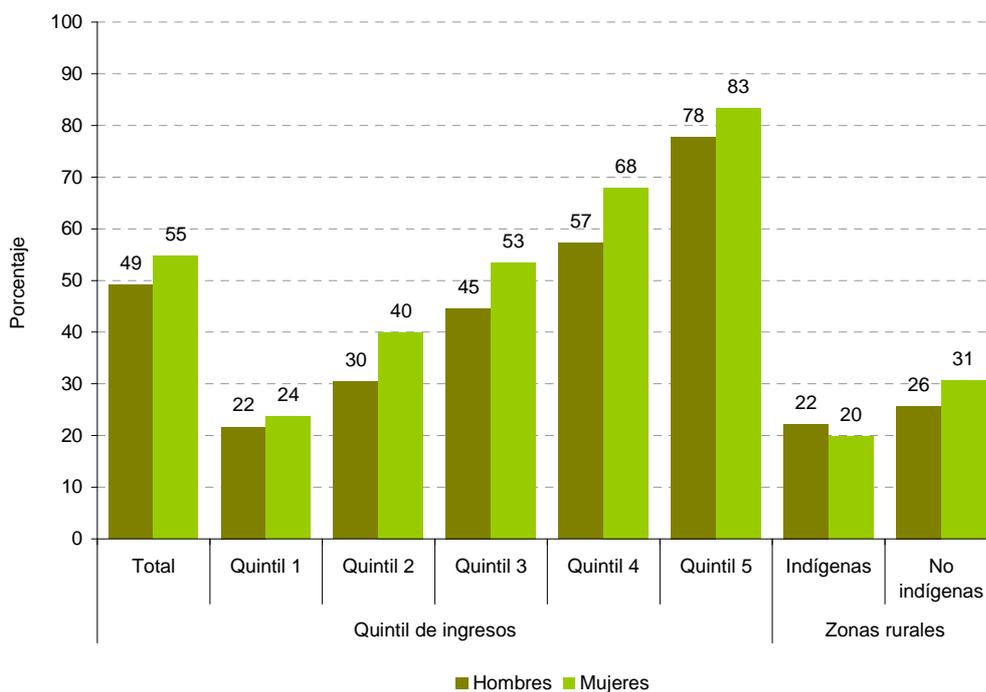
A la heterogeneidad entre países se suma una cada vez más pronunciada heterogeneidad al interior de los países, que produce diferencias muy pronunciadas entre zonas urbanas y rurales, entre estudiantes pobres y no pobres o de distintos estratos socioeconómicos, entre indígenas y no indígenas, entre otros factores discriminadores (gráfico 2.6).

Gráfico 2.6

Jóvenes de 20 a 24 años que culminaron la educación secundaria según condición de nivel de ingreso per cápita y sexo

América Latina a/, alrededor de 2008

(en porcentaje)



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

a/ Las cifras respecto a jóvenes indígenas y no indígenas refieren a 8 países.

CEPAL ha planteado en varias oportunidades que concluir la enseñanza secundaria en la región constituye el umbral educativo mínimo para asegurar el futuro de las personas fuera de la pobreza. Es decir, para tener una alta probabilidad de lograr una incorporación al mercado laboral que asegure un nivel de vida con condiciones mínimas de bienestar en la vida futura, se requiere concluir 12 años de estudios formales (ú 11 dependiendo del país). En ese sentido, la atención que merece la enseñanza secundaria en materia de cobertura y acceso y calidad es clave².

La región está bastante lejos de cumplir esta meta, ya que el nivel de logro se sitúa en algo menos de 53% entre los jóvenes de 20 a 24 años de edad (gráfico 2.7). Pese a lo anterior, los avances han sido muy importantes desde 1990, ya que en dicho año sólo 37% de los jóvenes lograba culminar este nivel educativo. Los países que han logrado avanzar más en esta materia son además aquellos que exhiben mayores niveles de logro educativo en este nivel: Chile, Bolivia (8 ciudades principales y el Alto), Perú, Argentina y Paraguay (los dos últimos a nivel urbano). Por otro lado, los países más rezagados son precisamente los centroamericanos, a los que se les une Colombia y Uruguay, con niveles inferiores a 40%.

Pese a los avances que se han registrado en la región desde 1990 en cuanto al acceso y conclusión de la educación secundaria, América Latina y el Caribe en su conjunto está lejos de cumplir con el umbral educativo mínimo requerido para asegurar el futuro de las personas fuera de la pobreza.

Adicionalmente en la mayoría de los países son las mujeres las que tienen mayor probabilidad de culminar la educación secundaria, con notables excepciones que apuntan a sociedades donde la gravitación de la población indígena es alta: Bolivia, Guatemala y Perú. En estos países, además de los menores logros registrados entre la población proveniente de etnias originarias, el patrón de logro entre hombres y mujeres es inverso, proceso que se observa ya desde la educación primaria.

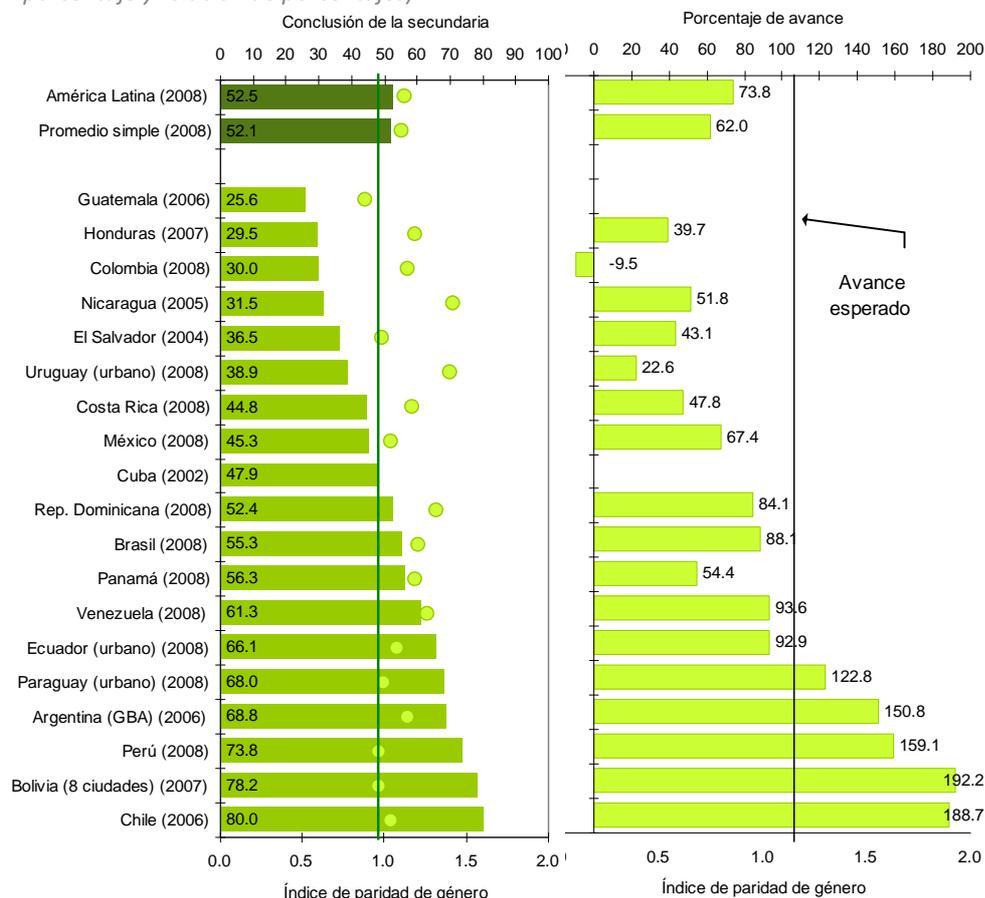
² Hay que recalcar que aún en muchos países de la región este ciclo de enseñanza no es obligatorio, por lo que no es exigible ni para los jóvenes ni frente a los Estados.

Gráfico 2.7

Jóvenes de 20 a 24 años que culminaron la educación secundaria e índice de paridad de género

América Latina (19 países), alrededor de 2008 y avances respecto de 1990 a/

(en porcentaje y relación de porcentajes)



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

a/ Avances respecto del año disponible cercano a 1990.

Formación inicial y enseñanza preescolar

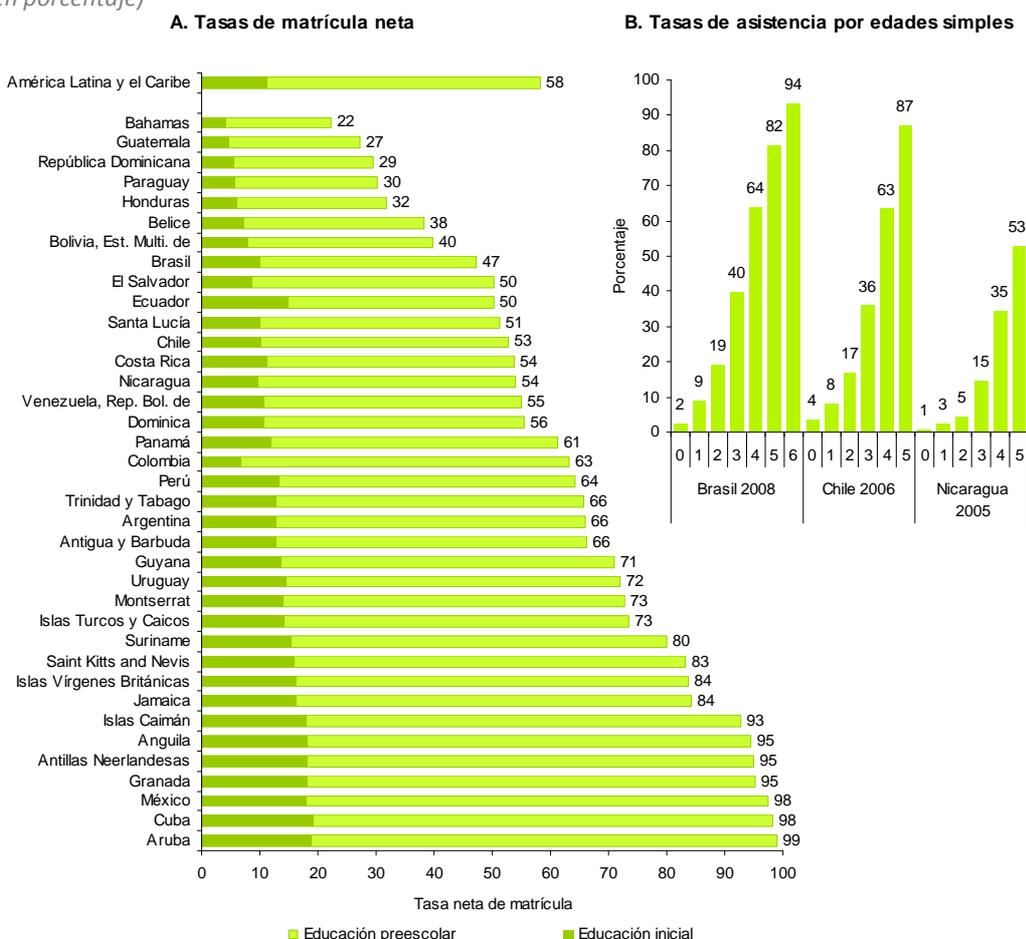
La educación preescolar es una preocupación creciente y ha adquirido cada vez mayor relevancia como política pública en la región durante los últimos años. Su definición en términos de duración y edad de inicio, así como el nivel de cobertura, son bastante heterogéneos entre los países. Este nivel de enseñanza cumple un rol central en la entrega de cuidados básicos para los niños, sobre todo cuando se trata de familias de escasos recursos. El ofrecer un cuidado institucional, con financiamiento público para niños menores de seis años facilita la integración de las madres al mercado laboral, aumentando los recursos del hogar y la autonomía de la mujer. Adicionalmente, los programas de atención a los sectores más vulnerables y desprotegidos constituyen formas de compensar las deficiencias que se viven en los hogares, logrando que esos niños reciban, además de formación educativa, una alimentación adecuada y un entorno más favorable para su desarrollo.

Gráfico 2.8

Tasa neta de matrícula para el nivel preprimario, estimación de la tasa de matrícula para educación inicial (0 a 3 años) a/ y tasas de asistencia observadas por edades simples en países con disponibilidad de información

América Latina y el Caribe (37 países), alrededor de 2008 b/

(en porcentaje)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/CEPALSTAT, sobre la base de datos del Instituto de Estadísticas de UNESCO (UIS) [en línea], y estimaciones y encuestas de hogares de los respectivos países (tasas de asistencia).

a/ Estimación sobre la base de modelos exponenciales en base a EH de los países. Los grupos de edad varían dependiendo de los ciclos oficiales de los países. b/ En Antillas Neerlandesas, Bahamas, Dominica, Saint Kitts y Nevis la información corresponde a 2003, en Islas Turcos y Caicos información disponible a 2005, en Argentina, Islas Vírgenes Británicas, Paraguay a 2006, y en Antigua y Barbuda, Bolivia, Brasil, Ecuador, Jamaica, México, Montserrat, Perú, Uruguay, Venezuela información disponible a 2007.

Como muestra el gráfico 2.8, la situación con respecto a la tasa de matrícula en el nivel preescolar en la región es bastante heterogénea, con niveles de acceso (medidos a partir de la matrícula en enseñanza preescolar de niños entre 3 y 6 años de edad según el país) casi universales en Aruba, Cuba y México, y niveles en torno a 30% o menos en Bahamas, Guatemala, Honduras, Paraguay y República Dominicana. En cambio, los niños matriculados en educación inicial (niños de 0 a 3 años de edad) representan un porcentaje bastante menor, tanto por la ausencia

La tasa de asistencia a educación inicial es bastante baja en la región, tanto por la ausencia de una masiva oferta institucional como por factores culturales, entre los cuales destaca la baja participación relativa de la mujer en el mercado de trabajo en comparación con otras regiones del mundo.

de una masiva oferta institucional como por la baja matriculación debida a factores culturales, entre los cuales destaca la baja participación relativa de la mujer en el mercado de trabajo en comparación con otras regiones, lo que también se asocia en alguna medida a la mayor aprensión que las madres tienen para dejar niños de corta edad al cuidado de otras personas.

Si bien las desigualdades socioeconómicas no parecen ser muy relevantes en la asistencia hacia el final del ciclo preescolar (año anterior al inicio de la educación primaria), existen evidencias provenientes de encuestas de hogares de que este fenómeno se profundiza en edades más tempranas. Las mismas fuentes de información indican que además existen fuertes disparidades en el acceso entre zonas urbanas y rurales, y respecto de poblaciones provenientes de pueblos originarios.

□ **Cantidad, pero también calidad**

La calidad de la enseñanza es otro de los temas relevantes en la región, y un desafío pendiente. Los grandes avances en materia de cobertura y acceso al sistema educativo, no han ido acompañados necesariamente de las inversiones que aseguren la mantención de una oferta educativa de calidad. A esto se suma la incorporación de nuevas generaciones de estudiantes cuyo capital cultural es menor y que demandan un esfuerzo adicional para alcanzar los estándares de desempeño y aprendizaje requeridos en la actualidad, en torno a los cuales hay escasez de programas públicos que fortalezcan el desarrollo social y económico de las comunidades a las que pertenecen.

Se vuelve entonces imperioso el desarrollo de currículos pertinentes con la diversidad cultural y con los contextos culturales de los alumnos; relevantes en términos de aprendizajes y competencias según los desafíos de vivir en el siglo XXI; la inclusión de TIC en su rol integrador al nuevo tipo de sociedad globalizada; y la vinculación de la educación postsecundaria con el mercado de trabajo. La concepción de la educación como un proceso de aprendizaje continuo a lo largo de la vida; y sistemas educativos eficaces en el logro de sus objetivos, y eficientes en el uso de los recursos públicos.

Los importantes avances en materia de cobertura y acceso educativo en la región, sobre todo en educación primaria, están acompañados de evidentes disparidades en el progreso en materia de calidad educativa y desigualdades al interior de los sistemas escolares referidas a grupos más vulnerables.