

NACIONES UNIDAS



**COMISIÓN ECONÓMICA
PARA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL**

Santiago, julio de 2006

SOLO PARTICIPANTES. NO CITAR

**DIVISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL
PROYECTO
“FORTALECIENDO LA CAPACIDAD DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL
CARIBE PARA ALCANZAR LOS OBJETIVOS DEL MILENIO”**

**HACIA LA AMPLIACIÓN DEL SEGUNDO OBJETIVO DEL MILENIO
UNA PROPUESTA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE¹**

**3 y 4 de agosto de 2006
Santiago de Chile**

¹ La coordinación de este documento estuvo a cargo de Martín Hopenhayn, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En la elaboración del mismo, se contó con la valiosa colaboración del equipo técnico de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la UNESCO. En particular, se agradecen los sustanciales aportes y comentarios de César Guadalupe, Daniel Taccari e Iván Castro. La redacción de este documento estuvo a cargo de Pablo Villatoro, consultor de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Colaboraron asimismo en la redacción del documento Ernesto Espíndola, Rodrigo Ibarra y Claudio Concha. Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Índice

Página

RESUMEN EJECUTIVO.....	3
I. INTRODUCCION.....	7
II. LA CUMBRE DE DESARROLLO DEL MILENIO	9
III. EL SEGUNDO OBJETIVO DEL MILENIO Y SU MEDICION	12
IV. LA AMPLIACION DEL OBJETIVO 2	15
A. Universalización progresiva de la educación preescolar.....	17
B. Conclusión universal de la baja secundaria y acceso creciente a la alta secundaria	22
C. Erradicación gradual del analfabetismo adulto	27
V. ASPECTOS METODOLOGICOS	31
A. Sistemas de clasificación.....	31
B. Indicadores para el seguimiento de las metas	32
VI. REFERENCIAS	48

RESUMEN EJECUTIVO

La presente propuesta de ampliación del segundo Objetivo del Milenio para América Latina y el Caribe tiene como marco conceptual la agenda de desarrollo de la Cumbre del Milenio, instancia que constituye un hito en el sistema de cumbres internacionales, por cuanto en ella se recogen los principales compromisos y obligaciones asumidos por los países en distintos acuerdos y convenciones a escala global, en los ámbitos de la reducción de la pobreza y la promoción de los derechos humanos. La agenda de la Cumbre del Milenio define umbrales o estándares de desarrollo a alcanzar - los cuales tienen como núcleo la reducción de la extrema pobreza al 2015 - y enfatiza las sinergias entre sus diferentes objetivos. El cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) permitiría generar las condiciones básicas para avanzar posteriormente en la superación de la exclusión social, la erradicación de la pobreza y la garantización de todos los derechos económicos, sociales y culturales de la población.

La agenda de desarrollo de la Cumbre del Milenio es relativamente flexible y puede ser adaptada a las especificidades regionales. Al respecto, la CEPAL (2002) ha señalado la necesidad de alcanzar denominadores comunes, que sintetizen los principales desafíos que enfrentan los países de América Latina y el Caribe, y que permitan incorporar a los ODM metas más ambiciosas en áreas críticas para el desarrollo de la región, como la educación, el empleo y la protección social. También existe la necesidad de fortalecer los dispositivos para el seguimiento de los ODM, lo cual incluye asegurar la disponibilidad de los indicadores oficiales de los ODM y desarrollar procedimientos adicionales, que permitan mejorar el seguimiento de las metas. Por tanto, esta propuesta tiene en consideración los desafíos más urgentes que enfrentan los sistemas educativos de la región, y pone énfasis en las sinergias que se podrían derivar entre el logro de metas educacionales y la reducción de la pobreza. Igualmente, esta propuesta contempla la incorporación de indicadores adicionales, para mejorar la capacidad de seguimiento del Objetivo 2 en América Latina y el Caribe.

La formulación original del segundo Objetivo del Milenio contiene, como meta 3, la conclusión universal de la educación primaria al 2015 para todos los niños y niñas del planeta. En la actualidad, existe acuerdo con respecto a que la conclusión universal de la primaria no solamente representaría un avance significativo en hacer efectivo el derecho a la educación para todos los niños y niñas de la región, sino también contribuiría a la reducción de la extrema pobreza, a la promoción de la equidad y la inclusión social y al fomento de los derechos ciudadanos. Igualmente, la conclusión universal de la primaria constituye una meta ampliamente exigible en América Latina y el Caribe, si se atiende a que este nivel educativo ha sido definido como obligatorio por todos los países de la región. En este ámbito, los principales problemas se encuentran en las limitaciones de los indicadores oficiales del Objetivo 2, que no miden directamente la meta de conclusión universal de la primaria.

En esta propuesta, se asume que el porcentaje de conclusión del nivel primario constituye la medida más adecuada de la meta 3 del Objetivo 2 del Milenio, por cuanto mide directamente la conclusión de la primaria en la población que tuvo la oportunidad de haber concluido este nivel educativo según su edad. En efecto, los indicadores oficiales de la meta 3 del segundo Objetivo del Milenio (la tasa neta de matrícula, la tasa de supervivencia al 5º grado de la primaria y la tasa de alfabetización juvenil) constituyen aproximaciones, que dan cuenta del estado de variables correlacionadas con la conclusión de la primaria, pero no miden directamente la conclusión en la

población. En todo caso, el hecho de que el porcentaje de conclusión de la primaria entrega información sobre los niños y niñas que estuvieron en el sistema educacional en el pasado, pone de manifiesto la necesidad de alcanzar un acuerdo sobre un procedimiento prospectivo, que estime la probabilidad de conclusión de la primaria para los niños y niñas que están actualmente en el sistema educativo, o que estarán en éste durante los próximos años.

Al mismo tiempo, la realidad regional muestra que el cumplimiento de la meta de conclusión de la educación primaria no constituye una condición suficiente para la reducción de toda la pobreza, dado que los años de educación requeridos para alcanzar este propósito exceden ampliamente al término del nivel primario. Los sistemas educacionales de la región enfrentan desafíos que van más allá de la conclusión de la primaria, de manera de avanzar simultáneamente en la garantía del derecho a la educación y en la superación de la pobreza y de la exclusión social. Entre otras tareas pendientes, los países deben aumentar el acceso, la conclusión y la equidad en los niveles preescolar y secundario, así como desarrollar esfuerzos para alfabetizar a toda la población. En consecuencia, en esta propuesta se plantea la incorporación, al segundo Objetivo del Milenio, de las siguientes metas adicionales: a) la universalización progresiva de la educación preescolar, b) la conclusión universal de la baja secundaria con niveles crecientes de acceso a la alta secundaria y, c) la erradicación gradual del analfabetismo adulto.

La universalización progresiva de la educación preescolar se justifica por la relevancia de la atención integral de la primera infancia en el desarrollo de las capacidades y la integración social posterior de los niños y niñas. Existe evidencia que indica que los primeros años de vida son fundamentales para el desarrollo, y que la participación en programas de educación preescolar se vincula con beneficios sustanciales a lo largo de la vida, ya sea en la progresión y el desempeño en el sistema educativo como en la inserción social en el largo plazo. Estos antecedentes sugieren que las inversiones en la educación pre-primaria deberían alcanzar una posición de primera prioridad en las agendas de los gobiernos de América Latina y el Caribe. Sin embargo, todavía son pocos los países de la región que definen algunos grados de este nivel educativo como obligatorio, lo cual implica que una meta que involucre a toda la educación pre-primaria no es exigible para la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. Por ello, se ha optado por el planteamiento de una meta de universalización progresiva de la pre-primaria, acotada al grado anterior al ingreso al nivel primario.

La conclusión universal de la baja secundaria con niveles crecientes de acceso a la alta secundaria se fundamenta porque el incremento en los años de escolarización de los niños y niñas de la región implicaría un aumento en las probabilidades de reducción de la pobreza, por el crecimiento de los retornos salariales por los años adicionales de educación. Asimismo, las inversiones en este nivel son más rentables que las inversiones alternativas, como la educación compensatoria de adultos. Este nivel educativo también puede desempeñar un rol protector, contribuyendo a prevenir los matrimonios tempranos, a reducir el trabajo infantil y a disminuir conductas de riesgo, lo cual tiene beneficios sustanciales en la integración social de los niños y niñas en el mediano y largo plazo. En esta propuesta, se ha optado por limitar el objetivo de conclusión universal a la baja secundaria, debido a que la alta secundaria no es obligatoria en la mayoría de los países en América Latina y el Caribe. Sin embargo, esto no impide avanzar en niveles cada vez mayores de acceso a la alta secundaria, lo cual es especialmente importante para las mujeres, por cuanto ellas obtienen los mayores retornos salariales por los años adicionales de escolaridad correspondientes a los últimos grados de la secundaria.

La erradicación gradual del analfabetismo en la población adulta aportaría a la reducción de la extrema pobreza, al incremento de la cohesión e inclusión sociales y al fomento de la productividad y el crecimiento. La aplicación del enfoque de derechos implica que los estados son responsables de implementar acciones de educación permanente, que permitan superar los rezagos en la población juvenil y adulta, especialmente entre los más vulnerables. En consecuencia, los esfuerzos de alfabetización, aunque se vinculan con la conclusión de la educación primaria, no pueden limitarse a ésta. Asimismo, las altas tasas de alfabetización juvenil existentes en América Latina y el Caribe justifican la formulación de una meta aparte, que tenga como población objetivo a la población adulta. En todo caso, esta meta debe plantearse en términos graduales y no universales, por las dificultades para la erradicación total del analfabetismo en poblaciones extremadamente vulnerables y con muchos rezagos acumulados, como los adultos mayores residentes en zonas rurales aisladas.

En esta propuesta se reconoce que el derecho a una educación de calidad constituye un desafío de la mayor importancia para todos los países de la región, debido a que su materialización permitiría a los niños, niñas y adolescentes el desarrollo cognitivo y emocional y la adquisición de las destrezas y competencias necesarias para una vida adulta más plena y satisfactoria. Sin embargo, en esta propuesta no se incorpora una meta en el ámbito de la calidad, debido principalmente al enfoque de la Cumbre del Milenio, que procura garantizar primero los derechos que se vinculan más estrechamente a la reducción de la pobreza (por ejemplo, acceso y conclusión de los distintos niveles educativos), para avanzar posteriormente en la erradicación de todas las formas de exclusión social. Además, existen dificultades conceptuales, metodológicas y de disponibilidad de información en la región para el seguimiento de una meta de calidad. En todo caso, se insta a los países de América Latina y el Caribe a continuar avanzando en el mejoramiento de la calidad de la educación y en la construcción de acuerdos sobre el concepto y la modalidad de medición de la calidad, para facilitar su seguimiento sistemático a nivel regional.

En la tabla siguiente se presenta el resumen de la propuesta de ampliación del Objetivo 2. La propuesta mantiene los contenidos originales (metas e indicadores) del Segundo Objetivo del Milenio, debido a la necesidad de que los países continúen reportando información que permita el seguimiento de los avances a nivel global. Por tanto, en esta propuesta se diferencia entre los siguientes tipos de metas e indicadores: a) oficiales, que son los incluidos en la formulación original del Objetivo 2 y, b) adicionales, que incluye a las metas e indicadores no contempladas en el planteamiento oficial del Segundo Objetivo del Milenio. En cuanto a los indicadores adicionales, cabe diferenciar entre los que se proponen para el monitoreo de las nuevas metas y el indicador que se orienta a mejorar la medición de la meta oficial, de conclusión de la primaria.

TABLA RESUMEN
PROPUESTA DE AMPLIACIÓN DEL OBJETIVO 2 DEL MILENIO PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

METAS	INDICADORES OFICIALES	INDICADORES ADICIONALES
META OFICIAL		
1. Velar porque todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de la educación primaria al 2015	-Tasa neta de matrícula en la primaria -Tasa de supervivencia al 5° grado de primaria -Tasa de alfabetización en la población de 15-24 años	-Porcentaje de conclusión de la primaria en la población de 15-19 años
METAS ADICIONALES		
	INDICADORES ADICIONALES	
2. Universalización progresiva de la educación preescolar al 2015	-Porcentaje de asistencia a la escuela en la población de 5 años de edad -Tasa neta de matrícula en el último grado de la educación preescolar	
3. Conclusión universal de la baja secundaria con niveles crecientes de acceso a la alta secundaria al 2015	-Porcentaje de conclusión de la baja secundaria en la población de 20-24 años -Tasa neta de matrícula en la alta secundaria -Porcentaje de asistencia a la escuela en la población en edad de asistencia a la alta secundaria	
4. Erradicación gradual del analfabetismo adulto al 2015	-Tasa de alfabetización en la población de 25 años y más -Porcentaje de conclusión de la primaria en la población de 25 años y más	

Fuente: CEPAL.

Se debe tener en cuenta que la presente propuesta es de carácter preliminar: en consecuencia, será sometida a la validación por expertos, los cuales deberán pronunciarse sobre las metas e indicadores adicionales. Una vez que la propuesta adquiriera su fisonomía definitiva, serán necesarias acciones de diseminación de sus contenidos y actividades de asistencia técnica a los países y a las entidades de cooperación encargadas de los informes de seguimiento de los ODM. Estas actividades tendrán como objetivos la difusión de los elementos teóricos sustantivos que justifican la presente propuesta y la entrega de herramientas conceptuales y metodológicas para la detección y corrección de los sesgos originados por errores típicos de medición, de manera de optimizar la calidad de la información necesaria para el seguimiento de las metas oficiales y adicionales. Interesa especialmente focalizar la asistencia en los países que presentan las principales brechas de información con respecto a los indicadores incluidos en la propuesta, y fomentar la cooperación horizontal entre los Sistemas Estadísticos Nacionales.

I. INTRODUCCION

En el segundo Objetivo de la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas se plasmó el compromiso de la comunidad internacional de alcanzar la conclusión universal de la educación primaria para el año 2015. Este compromiso parte de la convicción de que la conclusión universal de la primaria constituye una condición necesaria para promover la equidad y la inclusión social, reducir la extrema pobreza y avanzar en la materialización de una amplia gama de derechos económicos, sociales y culturales para todos los niños y niñas del orbe. Asimismo, el Objetivo 2 sitúa la conclusión de la primaria en un marco de exigibilidad jurídica, que obliga a los países a implementar políticas para hacer efectivo el derecho a la conclusión de este nivel educativo, así como a poner en funciones sistemas de monitoreo que permitan su seguimiento.

El objetivo de conclusión universal de la educación primaria forma parte de una agenda internacional común, que tiene como elementos centrales la promoción del desarrollo humano y la reducción de la extrema pobreza. La Cumbre del Milenio fija estándares de desarrollo humano a alcanzar a nivel global para el 2015, cuyo logro permitiría el establecimiento de un piso básico para que los países puedan seguir avanzando en la garantía de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales de toda la población. La agenda de desarrollo definida por la Cumbre del Milenio es multidimensional y rescata las interacciones entre diferentes aspectos del bienestar; por ejemplo, los avances en el sector educacional se vinculan al disfrute de otros derechos, como el trabajo decente, el acceso a una vivienda digna y a una salud de calidad y el ejercicio de la ciudadanía (CEPAL, 2005).

La conclusión universal de la educación primaria, sin exclusiones de acuerdo al género, la situación socioeconómica, la zona de residencia, la adscripción étnica y/o la presencia de discapacidades físicas o mentales, constituye una herramienta fundamental para la superación de la extrema pobreza y el logro de una mayor equidad. Hoy en día existe acuerdo en torno a que el des-ahorro en capital humano es una de las principales causas de la reproducción de la pobreza y de la desigualdad a través de las diferentes generaciones. Por tanto, el aumento de los niveles educacionales, en especial entre los grupos más pobres y excluidos, debería incrementar la movilidad social, elevar la productividad y los retornos entre las generaciones y disminuir la vulnerabilidad de las familias a distintos riesgos (CEPAL/OIJ, 2004; CEPAL/ UNESCO, 2005), contribuyendo al logro del primer Objetivo del Milenio.

En todo caso, la realidad regional muestra que el cumplimiento de la meta de conclusión universal de la educación primaria no constituye una condición suficiente para la reducción de toda la pobreza, dado que los años de educación requeridos para alcanzar este propósito exceden ampliamente al término del nivel primario (CEPAL, 1996, 2000a). En consecuencia, los sistemas educacionales de América Latina y el Caribe enfrentan desafíos que van más allá de la conclusión de la primaria, de manera de hacer realidad el rol de gran eslabón de la educación (Hopenhayn y Ottone, 2000): entre otras tareas pendientes, los países deben aumentar el acceso, la equidad, la calidad y el impacto en los niveles preescolar y secundario, lo cual indica la necesidad de incorporar nuevas metas al Objetivo 2, que reflejen mejor las especificidades regionales.

Los países de América Latina y el Caribe también requieren fortalecer sus capacidades para el seguimiento de los avances en materias educacionales, en conformidad con los compromisos adquiridos. En particular, se deben incorporar indicadores adicionales a los contemplados en el segundo Objetivo del Milenio para monitorear la conclusión del nivel primario, dado que las

medidas oficiales no entregan información suficiente para establecer lo que está sucediendo con el Objetivo 2, porque no miden directamente la conclusión de la primaria en la población y también debido a que presentan dificultades metodológicas.

En consecuencia, en este documento se presenta una propuesta de ampliación del Objetivo 2, que procura responder a la realidad de América Latina y el Caribe, la cual contempla: (a) un nuevo indicador para el seguimiento de los avances en la educación primaria y (b) metas e indicadores adicionales, que procuran cubrir los desafíos que enfrenta la región en los niveles de educación preescolar y secundaria y en el desarrollo de competencias básicas de alfabetización en la población adulta. En el ámbito de la educación primaria, se trata de superar las limitaciones de los indicadores originales del Objetivo 2, mediante la proposición de una medida directa de la conclusión de la primaria en la población. En cuanto a los niveles pre-primario y secundario, se busca contribuir con metas exigibles y pertinentes al estado de situación regional, y también de proporcionar indicadores comparables y factibles de cumplimentar.

La organización de este documento es la siguiente: en la primera sección, se examina brevemente la Cumbre del Milenio, haciendo énfasis en su significado y alcances. En la segunda parte, se analizan las limitaciones de los indicadores oficiales para el seguimiento del Objetivo 2 y se propone un indicador para la medición directa de la conclusión de la primaria en la población. En la tercera sección, se discuten y presentan las metas adicionales a incorporar al Objetivo 2. Por último, en la cuarta parte se exponen los indicadores que serán empleados para el seguimiento de las metas oficiales y adicionales y se abordan cuestiones metodológicas y de disponibilidad de datos.

II. LA CUMBRE DE DESARROLLO DEL MILENIO

La Cumbre de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas (2000) constituye un hito en el sistema de cumbres internacionales, por cuanto en ella se recogen los principales planteamientos de distintas convenciones y acuerdos internacionales en los ámbitos de la promoción de los derechos humanos y la reducción de la pobreza (CEPAL, 2002). La Cumbre del Milenio constituye la expresión del compromiso político y moral de los 189 estados integrantes de las Naciones Unidas con respecto a avanzar resueltamente en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y en el respeto de sus derechos. Asimismo, la Cumbre del Milenio tiene en cuenta el derecho internacional sobre los derechos humanos como marco conceptual, que proporciona un sistema de principios para el desarrollo y que posibilita la constitución de mecanismos de rendición de cuentas y responsabilidades nacionales e internacionales (Abramovich, 2006)

La Cumbre del Milenio tiene como núcleo el desarrollo humano y la reducción de la extrema pobreza. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) constituyen una agenda global que define estándares a alcanzar en las capacidades humanas más críticas para el bienestar y desarrollo. Desde la perspectiva de los derechos humanos, esto implica que las personas son portadoras de derechos que pueden demandar a los estados, y que los países tienen la responsabilidad de garantizar² aquellos derechos que resultan esenciales para el desarrollo de las capacidades básicas que permitan a las personas la superación de la extrema pobreza (Abramovich, 2006). De este modo, no se debe esperar que el cumplimiento de los ODM signifique la eliminación de todos los problemas de exclusión social y pobreza (BID, 2004). El enfoque de la Cumbre del Milenio es gradual o progresivo, y el cumplimiento de sus ocho objetivos debería generar las condiciones para continuar avanzando hasta hacer efectivos todos los derechos de los habitantes del planeta.

La Cumbre del Milenio se basa en un enfoque multidimensional (BID, 2004), que procura resolver los problemas más urgentes que afectan a la población en distintas dimensiones del desarrollo, tales como educación, pobreza, equidad de género, salud materno – infantil, derechos humanos, protección del medio ambiente, cooperación internacional y población. La integralidad de la perspectiva que sustenta la Cumbre del Milenio no se encuentra solamente en la identificación de las diferentes dimensiones del desarrollo que son fundamentales para el bienestar de la población, sino que principalmente radica en las sinergias y complementariedades entre sus ocho Objetivos y dieciocho metas (véase recuadro 1). En el lenguaje del enfoque de derechos, esto consiste en el principio de interdependencia entre los distintos derechos que se procura garantizar (Abramovich, 2006)

Al mismo tiempo, los ODM no deben ser interpretados como enunciados rígidos, existiendo espacio para su adaptación y reformulación, de manera que reflejen de mejor forma las especificidades económicas, sociales y culturales de cada región (BID, 2004: CEPAL, 2002). La CEPAL (2002) ha señalado que es necesario avanzar en denominadores comunes, que sinteticen los principales desafíos que enfrentan los países de América Latina y el Caribe, y que permitan incorporar a los ODM metas más ambiciosas en áreas fundamentales para el desarrollo de la región, como la educación, el empleo y la protección social.

² Las obligaciones de garantizar implican asegurar que el titular acceda al bien cuando no puede hacerlo por sí mismo (Abramovich, 2006)

A pesar de que la agenda de los ODM es flexible y puede ser revisada a la luz de las situaciones regionales, los ODM se configuran como compromisos operativos que tienen como marco general el seguimiento y comparación de los avances en el desarrollo a nivel global, lo cual impone una restricción a las iniciativas de revisión y adaptación de los ODM a las realidades regionales. De este modo, los países y las regiones pueden realizar adecuaciones o ampliaciones de las metas originales, pero al mismo tiempo deben mantener las metas e indicadores oficiales establecidas en la formulación original de los ODM y reportarlas en sus informes de monitoreo, de manera de hacer posible la evaluación del estado de avance a nivel mundial.

La agenda de los ODM coloca énfasis en la creación de mecanismos institucionales para monitorear y alcanzar las metas. Las Naciones Unidas han entregado al PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) la responsabilidad de seguimiento de las metas y de elaboración de los informes nacionales de los países. Entre las iniciativas implementadas, cabe destacar el Proyecto Milenio, instancia que analiza las alternativas de política, recomienda estrategias para el logro de los objetivos y formula planes de implementación. También se debe mencionar la Campaña del Milenio, que busca posicionar a los ODM en un lugar privilegiado en las agendas de los gobiernos. Por su parte, la CEPAL, a través del Proyecto “Fortalecimiento de las Capacidades de los Países de América Latina y el Caribe para alcanzar las Metas de Desarrollo del Milenio”, está desarrollando un proceso de construcción de un nuevo marco conceptual y operacional para el seguimiento de los ODM en América Latina y el Caribe, que debería cristalizar en nuevas metas e indicadores pertinentes al estado de situación regional.

Entre otros desafíos, la Cumbre del Milenio plantea la necesidad de que los sistemas de información regionales mantengan o incrementen la disponibilidad temática y temporal de los indicadores oficiales de las metas incluidas en los ODM (Cervera, 2005). Asimismo, la ampliación del segundo Objetivo del Milenio implica que los sistemas estadísticos nacionales deberán proporcionar la información estadística necesaria para cubrir los nuevos requerimientos de datos. Esto es válido tanto en lo referido a los indicadores adicionales que se seleccionen para mejorar la medición de las metas originales, como en lo que alude a los indicadores que se utilicen para el seguimiento de las nuevas metas.

Recuadro 1. Los Objetivos y Metas de Desarrollo del Milenio

Objetivo 1: erradicar la pobreza y el hambre	Meta 1: reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas con ingresos inferiores a un dólar Meta 2: reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre
Objetivo 2: lograr la enseñanza primaria universal	Meta 3: velar porque, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de educación primaria
Objetivo 3: promover la igualdad de los géneros y la autonomía de la mujer	Meta 4: eliminar las desigualdades de los géneros en la educación primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de educación antes del 2015
Objetivo 4: reducir la mortalidad infantil	Meta 5: reducir, en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años
Objetivo 5: mejorar la salud materna	Meta 6: reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes
Objetivo 6: combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	Meta 7: haber detenido, y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH SIDA. Meta 8: haber comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades
Objetivo 7: garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	Meta 9: incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente Meta 10: reducir a la mitad, para el 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable Meta 11: haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios
Objetivo 8: fomentar una asociación mundial para el desarrollo	Meta 12: desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio Meta 13: atender las necesidades especiales de los países menos adelantados Meta 14: atender las necesidades especiales de los países sin litoral y de los pequeños estados insulares en desarrollo Meta 15: encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer sostenible la deuda a largo plazo Meta 16: en cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo Meta 17: en cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo Meta 18: en colaboración con el sector privado, velar porque se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

Fuente: CEPAL, sobre la base de Naciones Unidas (2001) y al sitio web de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la CEPAL (http://www.cepal.org/mdg/db_es.asp)

III. EL SEGUNDO OBJETIVO DEL MILENIO Y SU MEDICION

La Cumbre del Milenio definió como segundo Objetivo lograr la educación básica universal, y propuso como Meta 3 velar porque todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de educación primaria al 2015. Alcanzar la conclusión universal de la primaria no solamente representaría un avance significativo en hacer efectivo el derecho a la educación para todos los niños y niñas de la región, sino también reportaría beneficios para la reducción de la extrema pobreza, la promoción de la equidad y de la inclusión social y el fomento de los derechos ciudadanos. Para lograr la conclusión universal de la primaria al 2015, las Naciones Unidas (2001) han instado a los países a comprometer recursos para la educación, a adaptar la oferta educativa a las necesidades de los niños y niñas (en particular de los más pobres) y a fomentar los programas de alimentación escolar, que pueden incentivar la asistencia a las escuelas, entre otras medidas. La conclusión universal de la primaria constituye una meta ampliamente exigible en América Latina y el Caribe, si se atiende a que este nivel educativo ha sido definido como obligatorio por todos los países de la región (Instituto de Estadística de la UNESCO, 2006).

En la actualidad no existe acuerdo en torno a los procedimientos más adecuados para la medición del Objetivo 2. Los principales problemas se encuentran en la especificación de la población a la cual se aplica la meta y en la determinación de los indicadores más apropiados para medirla. A pesar de que la meta 3 deja claro que refiere a todos los niños y niñas y que no se limita a la población incluida en el sistema escolar, no determina exactamente el universo, permitiendo distintas interpretaciones con relación a cuál es la población objetivo: en efecto, pueden ser todos los sujetos que al 2015 hayan tenido la oportunidad de haber finalizado el nivel, o bien aquellos que tendrán la edad oficial de asistencia a la primaria en ese año. Adicionalmente, los indicadores oficiales para el seguimiento del Objetivo 2, la tasa neta de matrícula, la tasa de supervivencia al 5° grado y la tasa de alfabetización juvenil, no miden directamente la conclusión de la primaria, sino que constituyen aproximaciones a ésta (Guadalupe y Louzano, 2003)

Por ejemplo, la tasa neta de matrícula, que permite determinar cuántos niños en edad de asistencia a la primaria están matriculados en este nivel, no mide directamente la conclusión de la primaria. No obstante la matrícula es necesaria para la conclusión, no constituye una condición suficiente para el término del nivel, por cuanto no todos los matriculados efectivamente lo concluyen. Otro problema es que el complemento de la tasa de matrícula no indica la población que no tiene acceso al sistema educativo, por cuanto este indicador se limita a los sujetos que están matriculados en el nivel educacional que corresponde a sus edades.

La tasa de supervivencia al 5° grado de la primaria estima cuántos sujetos de una cohorte que iniciaron el grado 1° de la educación primaria finalizan el ciclo. Las limitaciones más importantes de esta tasa con respecto a la medición del Objetivo 2 es que restringe el universo a los incorporados al sistema, dejando sin respuesta la pregunta sobre cuántos sujetos de la población objetivo terminan el nivel. Desde esta mirada, este indicador constituye una medida de la eficacia del sistema educativo para hacer que los sujetos que ingresan avancen en sus diferentes grados (progresión) y no es un estimador de la finalización de la primaria en la población. Asimismo, esta tasa emplea como criterio de término el 5° grado, lo cual pasa por alto el hecho de que las clasificaciones internacionales en uso (por ejemplo CINE 97, véase recuadro 4) definen al 6° grado como el último de la primaria. Adicionalmente, la tasa de supervivencia requiere del

cumplimiento de los supuestos de los modelos de cohortes reconstruidas (véase recuadro 5) para producir estimaciones no sesgadas. Cuando no se cumplen los supuestos, y se verifican transferencias entre escuelas, migraciones, reincorporaciones e ingresos tardíos, este indicador experimenta sesgos.

La tasa de alfabetismo juvenil consiste en la proporción de la población de 15 a 24 años que afirma tener las capacidades de leer, escribir y usar el lenguaje escrito, sobre el total de la población de este grupo etario. La inclusión de la tasa de alfabetismo como indicador del Objetivo 2 plantea problemas de adecuación a la realidad de América Latina y el Caribe, si se consideran los altos niveles de alfabetización juvenil existentes en la región. Esto pone de manifiesto la necesidad de plantear una meta más ambiciosa para la región, que incluya a la población adulta. Además, la tasa de alfabetismo empleada como indicador oficial del Objetivo 2 utiliza una definición dicotómica, lo cual se contrapone con el concepto continuo de competencias de alfabetización, las cuales involucran niveles crecientes de complejidad para afrontar las exigencias de la vida diaria (Instituto de Estadística de la UNESCO, 2004).

Dadas las limitaciones de los indicadores tradicionales para evaluar la conclusión de la educación primaria, se ha señalado la necesidad de contar con indicadores que: a) midan el porcentaje de una población determinada que logra finalizar la enseñanza primaria, b) permitan establecer la probabilidad de conclusión de la primaria para los niños y niñas que serán la población meta al 2015, c) faciliten comparaciones entre países y, d) entreguen la posibilidad de efectuar desagregaciones, de modo que se puede estudiar la equidad en la conclusión según la situación socioeconómica, la etnia, el género, la zona de residencia y las discapacidades, entre otros factores de equidad (Guadalupe y Taccari, 2004).

La UNESCO (2004c) desarrolló una propuesta que incluye la verificación del porcentaje de conclusión para la población que tuvo la oportunidad de haber terminado la primaria de acuerdo a su edad. En rigor, para que una persona haya tenido la oportunidad de haber concluido la primaria, su edad mínima tendría que ser igual a la suma de la edad oficial de ingreso a la educación primaria y los años de duración de este nivel, lo cual implica un piso de 12-13 años. Sin embargo, como en América Latina y el Caribe suelen verificarse situaciones como el ingreso tardío al nivel primario y las repeticiones de grado, que conducen a problemas de sobre edad, la observación de la conclusión de la primaria debería realizarse a partir de los 15 años. De este modo, el indicador propuesto por UNESCO (2004c) consiste en la relación entre el número de sujetos de 15-19 años de edad con un número de grados aprobados de educación equivalentes a la duración total del nivel primario (CINE 1, véase recuadro 4) sobre el total de la población de ese grupo etario.

En todo caso, la tasa de conclusión de la primaria en la población de 15 a 19 años no proporciona antecedentes sobre lo que sucederá con los niños menores de 15 años. Así, para estimar si el cien por ciento de los niños terminará el nivel primario al 2015, es necesario desarrollar proyecciones, que cubran a los sujetos que están cursando la primaria en la actualidad o que lo harán en los próximos años (UNESCO, 2004c). Se han desarrollado varios procedimientos para estimar la probabilidad de conclusión para los niños y niñas menores de 15 años. Entre estos, destacan la aproximación basada en la *tendencia histórica y en las tasas de mejora de la conclusión* de la primaria (UNESCO, 2004c) y el *índice de término* (UNESCO, 2004a). La primera aproximación parte de la constatación de la tendencia a la disminución en el

ritmo de avance en la conclusión del nivel primario, una vez que los países han alcanzado el umbral del 80% (UNESCO, 2004c)³. La segunda aproximación se basa en el desempeño actual del sistema educativo, y estima los grados aprobados que se espera alcancen los niños que tienen entre la edad oficial de ingreso a la primaria y los 15 años, incluyendo los efectos del retraso escolar y de exclusión del sistema educacional (UNESCO, 2004a).

En consecuencia, en esta propuesta se plantea utilizar el porcentaje de conclusión de la primaria en la población de 15-19 como indicador adicional para el seguimiento de meta de conclusión universal del nivel primario en América Latina y el Caribe. Este indicador permite la medición directa de la conclusión de la primaria en la población, a diferencia de las medidas originalmente incluidas en el segundo Objetivo del Milenio, y posibilita la realización de comparaciones según distintos factores de equidad. En lo que refiere a los procedimientos prospectivos para estimar la probabilidad de conclusión de la primaria para los niños y niñas menores de 15 años, aún no existe acuerdo en torno a la aproximación más adecuada.

³ Formalmente, esta aproximación utiliza la tendencia histórica para valores inferiores a 80%: superado este umbral, se usan valores diferenciados para los porcentajes ubicados entre los tramos de 80-90, 90-95 y 95-100. Los valores diferenciados son los “promedios simples de las variaciones del indicador para los tres últimos grupos quinquenales de edad observados (15 a 19 vs. 10 a 24 y 20 a 24 vs 25 a 29 años)”(UNESCO, 2004c, p.48).

IV. LA AMPLIACION DEL OBJETIVO 2

En América Latina y el Caribe existe espacio para la formulación de metas más ambiciosas en el marco del segundo Objetivo del Milenio, dados los altos niveles de conclusión de la primaria existentes en la región: en efecto, al 2002, el 88.1% de la población de 15 a 19 años había completado la educación primaria (CEPAL, 2005). En rigor, los desafíos educacionales que enfrentan los países de América Latina y el Caribe exceden a la educación primaria, si es que se pretende avanzar en la garantización de derechos, la reducción de toda la pobreza, la promoción de la equidad y la cohesión social y la inserción de las economías en el mundo globalizado. Las distintas cumbres internacionales (véase recuadro 2) convergen en la identificación de prioridades como el incremento del acceso a la educación preescolar, el aumento del acceso y conclusión de la educación secundaria y la erradicación del analfabetismo en la población adulta. La ampliación del Objetivo 2 implica la revisión de estos temas, de manera de establecer la factibilidad del planteamiento de metas e identificar los indicadores más apropiados para medirlas.

Según la CEPAL (2005), aproximadamente un 69.5% de los niños del Caribe se matriculó en la educación preescolar en el 2002, mientras que en América Latina esta cifra llegó a un 42.5%. En cuanto al nivel secundario, la tasa neta de matrícula promedio regional era de 70% al 2001. Una proporción importante de alumnos abandona la educación secundaria, situación más pronunciada entre los niños de las familias más pobres, debido a la necesidad de generar ingresos adicionales mediante el trabajo infantil y adolescente. En lo que alude a la alfabetización, no obstante los avances, cerca de 36 millones de habitantes de América Latina y el Caribe declaran no tener habilidades básicas de lecto-escritura, lo cual es un impedimento grave para su inclusión social (CEPAL, 2005). Este panorama pone de manifiesto la necesidad de que los gobiernos realicen esfuerzos que permitan avanzar hacia la universalización de la educación preescolar y la educación secundaria, y que erradiquen el analfabetismo en toda la población.

Recuadro 2**Cumbres, Convenciones e Iniciativas Internacionales vinculadas a la educación****❖ Cumbres y Declaraciones de alcance global**

- La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948). En su artículo 26 (1), afirma que todas las personas tienen derecho a la educación, y que ésta debe ser gratuita y obligatoria, sobre todo la enseñanza elemental. Indica que la educación técnico – profesional deberá ser generalizada y el acceso a ella equitativo. En el artículo 26 (2) señala que la educación debe tener como objetivo el pleno desarrollo de la personalidad humana, el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, y que debe favorecer la tolerancia y la comprensión entre todas las naciones y grupos étnicos y religiosos. En el artículo 26 (3) indica que los padres tendrán derecho a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos. En el artículo 25 (1) señala que la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados especiales.

-La Convención Internacional de los Derechos del Niño (1989). En ella se definen las siguientes obligaciones para los gobiernos firmantes: a) proporcionar una educación primaria obligatoria y gratuita, b) desarrollar distintas formas de educación secundaria, que sean accesibles y estén disponibles para todos los niños, e introducir medidas que permitan el acceso gratuito o la asistencia financiera en caso de necesidad, c) proveer una educación superior que sea accesible sobre la base de los méritos de las personas, d) entregar información y orientación vocacional, e) implementar acciones para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir el abandono, f) asegurar el respeto del derecho a la educación, sin discriminación y, g) asegurar que los niños discapacitados tengan acceso a la educación y reciban asistencia, de manera que puedan desarrollar plenamente sus potencialidades e integrarse socialmente.

-La Cumbre Mundial de la Infancia (1990). En el ámbito de la educación, estableció como metas para el año 2000: a) alcanzar el acceso universal a la educación básica, y lograr que al menos el 80% de los niños y niñas en edad escolar concluyan la educación primaria, con énfasis en la reducción de las desigualdades de género, b) fomentar un acceso universal a la educación primaria, con especial interés en las niñas, y desarrollar programas especiales de alfabetización para las mujeres, c) reducción de las tasas de analfabetismo adulto y, d) promover la adquisición entre los individuos y familias de los conocimientos, valores y destrezas necesarios para vivir mejor, a través de todos los canales educacionales, incluyendo los medios de comunicación y otras estrategias de difusión y acción social.

-El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) (1996). En su artículo 13 afirma el derecho de todas las personas a la educación, y señala que ésta debe promover la dignidad y el pleno desarrollo de la personalidad humana, y fomentar el respeto por los derechos humanos. También indica que la educación debe fomentar la tolerancia y la comprensión entre todas las naciones, grupos étnicos y religiosos. Los estados firmantes reconocen que para hacer efectivo el derecho a la educación, es necesario que: a) la educación primaria sea obligatoria y gratuita, b) la educación secundaria, en sus distintas modalidades, sea generalizada y accesible para todos, y que debe implantarse progresivamente la gratuidad de este nivel, c) la educación superior sea accesible para todos, y que el acceso a este nivel debe basarse en las capacidades de las personas, para lo cual debe lograrse progresivamente la gratuidad de este nivel y, d) desarrollar programas educativos especiales para aquellas personas que no hayan podido concluir la educación primaria.

-El Decenio de la Alfabetización de las Naciones Unidas (2003-2012). Planteó como objetivo extender la alfabetización a los niños y adultos que normalmente no tienen acceso a ella. El Decenio se propuso centrarse en las necesidades de los adultos en desventaja, debido a que los programas y campañas de alfabetización no han conseguido alcanzar a los grupos más pobres y marginados. En el marco de esta iniciativa, se elaboró un plan de acción internacional, que contempla seis ámbitos de acción: a) cambio de políticas, con énfasis en la participación local en la alfabetización, con enfoques multilingües y libertad de expresión, b) programas flexibles de aprendizaje y enseñanza, c) creación de capacidades e investigación, d) participación de la comunidad y, e) supervisión y evaluación.

❖ La iniciativa Educación para Todos

- La Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien, 1990). Propuso la universalización de la educación primaria en el marco de una “visión ampliada”, según la cual la educación constituye un conjunto de acciones para satisfacer las necesidades de aprendizaje de las personas. En ella se señala que el principal sistema

de educación para todos los niños y niñas fuera de la familia es la educación primaria. Este nivel debe ser universal, tiene que asegurar que las necesidades básicas de aprendizaje de los niños sean satisfechas, y tomar en cuenta la cultura y necesidades de la comunidad. Propone como metas: a) la expansión de la atención a la primera infancia, incluyendo las intervenciones basadas en la familia y la comunidad, especialmente para los niños pobres, impedidos y sin asistencia, b) acceso universal a la educación primaria (o a cualquier nivel más alto considerado básico) y conclusión de la misma para el 2000, c) mejoramiento de los resultados de aprendizaje, d) reducción de la tasa de analfabetismo adulto a la mitad del nivel de 1990 para el año 2000, e) la ampliación de los servicios de educación básica y de capacitación para los jóvenes y adultos y, e) la adquisición, por parte de los individuos y familias, de los conocimientos, capacidades y valores necesarios para vivir mejor, por medio de todos los canales de educación disponibles.

-El Foro Mundial sobre la Educación (Dakar, 2000). En esta instancia se instituyeron como metas al 2015: a) ampliar y mejorar la protección y educación integral de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables, b) velar porque todos los niños en situaciones difíciles tengan acceso a una educación primaria gratuita y obligatoria de calidad, y la terminen, c) velar porque las necesidades de aprendizaje de la población se satisfagan mediante el acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa, d) reducir a la mitad la población analfabeta, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y a la educación permanente, e) suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria y, f) mejorar los aspectos de calidad de la educación, garantizando los parámetros más elevados para conseguir resultados de aprendizaje.

El Marco de Acción Regional de Educación para Todos (2000). Asumió el compromiso de universalizar una educación primaria de calidad al 2015. En el 2002 se definieron focos estratégicos para la universalización de la educación primaria, y se creó el Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC). Las orientaciones de PRELAC enfatizan: 1) privilegiar a las personas y no solamente a los insumos; 2) brindar una educación integral; 3) fomentar la diversidad, como respuesta ante las tendencias a la estandarización y, 4) asumir la educación como una responsabilidad de toda la sociedad.

❖ Las Cumbres de las Américas

-El Plan de Acción Regional de la Segunda Cumbre de las Américas (1998). En este plan se definieron como metas para el 2010: a) que el 100% de los niños concluya una educación primaria de calidad, b) que el 75% de los jóvenes acceda a una educación secundaria de calidad, con porcentajes cada vez mayores de conclusión y, c) que existan oportunidades de educación a lo largo de la vida. En este plan, los gobiernos se comprometieron a desarrollar programas de atención a grupos con rezagos educativos y en situación de desventaja.

-La III Reunión de Ministros de Educación en el ámbito del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI) (2004). Reafirmó el compromiso de los países con las metas educativas de las Cumbres de las Américas. Entre éstas, se pueden mencionar: a) la promoción de la equidad, calidad, eficacia y pertinencia en todos los niveles educacionales; b) garantizar al 2010 la universalización del acceso y la conclusión de una educación primaria de calidad, c) asegurar que al menos un 75% de los jóvenes tengan acceso a la educación secundaria, con niveles cada vez mayores de conclusión, d) proporcionar oportunidades educativas a toda la población a lo largo de la vida y, e) suprimir las inequidades de género en los niveles primario y secundario al 2005.

-El Plan de Acción de la Cuarta Cumbre de las Américas (2005). Propuso asegurar la culminación y calidad de la primaria para todos los niños y niñas antes del 2010 y plantear metas para la conclusión y calidad de la educación secundaria antes del 2007.

Fuente: CEPAL, sobre la base de Foro mundial sobre la Educación (2000), Naciones Unidas (2001), Segunda Cumbre de las Américas (1998), Tercera Cumbre Extraordinaria de las Américas (2004), Cuarta Cumbre de las Américas (2005), Organización de Estados Americanos (OEA) (2004) y sitios Web de las Naciones Unidas (<http://www.un.org>), del Equipo Nizkor (<http://www.derechos.org/nizkor/>) y de la Red Primera Infancia (www.redprimerainfancia.org).

A. Universalización progresiva de la educación preescolar

Existe acuerdo con respecto a que la atención integral de la primera infancia tiene beneficios sustanciales para el desarrollo e integración social posterior de los niños y niñas. La atención a la primera infancia está diseñada para promover el desarrollo integral de todas las potencialidades de los niños y niñas, así como para proporcionar una influencia protectora, que compense los factores de riesgo que podrían comprometer el desarrollo de los niños en los años anteriores al ingreso a la primaria, e incidir negativamente en su integración social posterior (Lynn et al., 1998). El concepto de atención integral implica que las intervenciones no se limitan al componente de educación pre-escolar convencional: estas acciones consideran habitualmente servicios de salud, asistencia social, nutrición y apoyo a las competencias parentales (entre otros), y pueden atender al niño a través de modalidades no convencionales, con niveles variables de participación de la familia y la comunidad (Lynn et al., 1998)

Las bases científicas de la importancia de la atención integral a la primera infancia se encuentran en las investigaciones de las neurociencias. Se ha observado que el período de los 0 – 3 años de edad es fundamental para la salud física y mental y el desarrollo cognitivo y emocional (Lynn et al., 1998). El cerebro humano alcanza el 85% de su tamaño adulto en los 2 y medio años de edad, y el 90% a los 3 años (Purves, 1994). Este período corresponde al logro de habilidades esenciales, como la regulación emocional, el apego, el desarrollo del lenguaje y la motricidad (Sander, 1987). El incremento en el tamaño del cerebro resulta de los cambios en el tamaño y madurez de las neuronas y en la complejidad de las conexiones entre éstas. Las condiciones ambientales, físicas, socio-emocionales, cognitivas y nutricionales inciden significativamente en la formación de las conexiones neuronales. El nivel de estimulación y el apoyo emocional proporcionado por los padres contribuyen a las conexiones neuronales (Lynn, et al., 1998), mientras que la pobreza limita la calidad de las condiciones ambientales en las cuales se desarrollan los niños, lo cual influye a su vez en su desarrollo.

Existe evidencia de que la atención integral a la primera infancia contribuye a la adquisición y desarrollo de habilidades y competencias necesarias para una integración social adecuada. Un estudio realizado en Estados Unidos, que sintetizó la evidencia de evaluaciones de 20 programas de atención a lactantes y preescolares, y que analizó dominios de resultados como la progresión y el logro escolar, el desarrollo cognitivo, las competencias emocionales y conductuales, el maltrato infantil, la salud, las conductas delictivas, el uso de la asistencia social y la inserción en el mercado de trabajo, encontró que los efectos de las intervenciones fueron estadísticamente significativos en al menos 2/3 de los programas estudiados. También se ha establecido que los programas de atención a la primera infancia son rentables, en especial en el mediano y largo plazo (véase razón costo beneficio en el cuadro 1) (Lynn et al., 2005)

CUADRO 1
RELACIÓN COSTO - BENEFICIO DE PROGRAMAS DE ATENCIÓN A LA INFANCIA
TEMPRANA EN ESTADOS UNIDOS

Programa	Edad en la última medición de seguimiento	Costo por niño (valores US\$ 2003)	Beneficio total para la sociedad por niño (valores US\$ 2003)	Razón costo – beneficio (valores US\$ 2003)
Seguimiento durante los años de educación elemental				
Programa Integral para el Desarrollo de la Infancia (CCDP)	5	37,388	-9	-
Programa de Educación Domiciliaria para Preescolares (HIPPI USA)	6	1,681	3,032	1.80
Programa de Desarrollo y Salud Infantil (IHDP)	8	49,021	0	-
Seguimiento durante los años de educación secundaria				
Programa de Asociación entre la Familia y la Atención en Salud (NFP)	15	9,118	26,298	2.88
Atención Domiciliaria para madres y niños en alto riesgo	Variable	4,892	10,969	2.24
Seguimiento hasta la adultez temprana				
Abecedario	21	42,871	138,635	3.23
Centros Padre – Hijo de Chicago (CPC)	21	6,913	49,337	7
Preescolar Perry	27	14,830	129,622	8.74
Seguimiento hasta la adultez media				
Preescolar Perry	40	14,830	253,154	17.07

Fuente: extraído de Lynn et al. (2005).

Notas: a) la razón costo beneficio resulta de la división del beneficio total por el costo total, b) los valores en dólares corresponden al valor presente de flujos futuros, estimados en base a una tasa de descuento anual de 3%, c) todos los programas incluidos desarrollan acciones educativas. Las diferencias radican en la modalidad de prestación del servicio (en centros o a domicilio) y en la incorporación de componentes distintos a la educación del niño (por ejemplo, atención en salud) y, d) es probable que la razón costo – beneficio subestime los retornos, por la no inclusión de resultados no cuantificables.

La CEPAL (2005) ha señalado que un incremento en el acceso de los niños y niñas a la educación preescolar debería expresarse en mejores resultados en los aprendizajes en los primeros años del nivel primario, lo cual conduciría a una disminución de la repetición y al incremento en los niveles de conclusión de la primaria. De este modo, la universalización progresiva de la educación preescolar no solamente contribuiría a lograr el segundo Objetivo del Milenio, sino también permitiría incrementar la eficiencia de los sistemas educacionales, por cuanto reduciría los años utilizados para concluir la educación primaria. Al respecto, se ha estimado que el costo anual de la repitencia para los 15 países de la región que concentran más del 90% del problema asciende a los US\$ 11.000 millones (Bruneforth, Motivans y Zhang, 2003).

Una fuerte expansión de la educación pre-primaria, que privilegie a los niños y niñas más pobres, supone, a su vez, sinergias con el primer Objetivo del Milenio (erradicación de la extrema pobreza y el hambre), debido a que aportaría al quiebre de la reproducción intergeneracional de la pobreza, por los beneficios para el desarrollo de los niños generados por la participación en programas de atención integral de la infancia temprana. Se debe tener cautela con el argumento que indica que la ampliación de la educación preescolar reduciría la pobreza, mediante la creación de condiciones propicias para la inserción de las mujeres en el mercado de trabajo. La participación de las mujeres en el mercado laboral no resuelve automáticamente la pobreza, por cuanto las mujeres más pobres tienen bajos niveles educacionales y escasas competencias laborales, y pueden optar principalmente a ocupaciones en el sector informal.

La importancia de la atención integral a la primera infancia ha sido recogida en distintas cumbres internacionales (véase recuadro 2). Por ejemplo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) señala que la infancia tiene derecho a cuidados especiales. En el artículo 6 de la Convención de los Derechos del Niño (1989) se establece el derecho a un desarrollo óptimo de todos los niños y niñas, lo cual implica que los estados firmantes deben garantizar el acceso a una educación pre-escolar integral, de manera tal que los niños puedan acceder a servicios de salud, cuidado y educación. Por su parte, el Foro Mundial sobre la Educación (2000), planteó ampliar la protección de la primera infancia, especialmente la destinada a los niños más vulnerables. Estos compromisos se han reflejado en cambios en las políticas educacionales de los países de América Latina: durante la década de 1990, todos los países de esta sub-región propusieron, en sus planes nacionales de educación, objetivos de atención a la primera infancia (UNESCO, 2004a)

En todo caso, aún son pocos los países de América Latina y el Caribe que definen como obligatorio algún grado de la pre-primaria (véase cuadro 3), lo cual implica problemas de exigibilidad. No obstante, la extensión de la obligatoriedad a la preescolar ha tenido lugar en años recientes, lo cual sugiere que el número de países en esta situación podría aumentar en los próximos años (PRIE/ Cumbre de las Américas, 2005). En cuanto a la población a la cual se aplicaría una meta de universalización, algunas entidades de cooperación han definido como edad mínima los 3 años (CEPAL/UNESCO, 2004), pero en los países de la región que han afirmado la obligatoriedad de la educación preescolar, la exigibilidad se limita mayoritariamente a los 5 años (el grado inmediatamente anterior al inicio del nivel primario). Dadas las restricciones de exigibilidad, la alternativa más adecuada es la incorporación, al Objetivo 2, de una meta de universalización progresiva de la educación preescolar, la cual debería iniciarse con el grupo de edad de 5 años. Con el concepto “progresivo” se apunta a una expansión gradual de la pre-primaria, que se iniciaría con los niños y niñas en edad de asistencia al grado anterior al ingreso a

la educación primaria, y que luego debería continuar con los niños y niñas más pequeños.

Tal cual se plantea la meta, implica acceso y no conclusión. En este punto se deben realizar algunas precisiones sobre el significado del acceso en tanto derecho. Literalmente, la palabra acceso tiene dos denotaciones: la primera es la acción de llegar o acercarse al sistema educacional, lo cual no implica la concreción de derecho alguno: la otra denotación es el contacto con las instituciones educacionales, lo cual tampoco permite identificar el bien jurídico que se protege. Aquí no queda más que ir a la connotación del término, para establecer el bien jurídico que se busca cautelar y para llegar a un criterio que permita establecer si este derecho se ha materializado o no. Desde esta óptica, el acceso a la educación no puede significar otra cosa que el disfrute de este bien, o la recepción efectiva de educación. Solo en ese momento es posible hablar de la consumación del derecho al acceso⁴. Así, el acceso a la educación puede ser entendido como la exposición sistemática a los efectos de la acción del sistema educacional.

Una de las limitaciones para el seguimiento de la meta de universalización progresiva de la educación preescolar es que los indicadores habitualmente utilizados para monitorear el acceso (por ejemplo, la tasa neta de matrícula) no son suficientes para dar cuenta del cumplimiento de éste en tanto derecho. La matrícula es una medida de la aceptación formal de los niños en las escuelas, y constituye una situación potencial, que puede materializarse en acceso efectivo. Dicho de otra manera, la inscripción en la escuela es condición necesaria, pero no suficiente para que los niños tengan acceso real a ella. Tener acceso a la educación es la actualización de la disponibilidad, es el acto de ser educado⁵. Una medida directa del acceso sería la cantidad de horas efectivas de educación que reciben los niños (véase al respecto UNESCO, 2004b), pero este indicador no se encuentra disponible en la región por ahora.

En consecuencia, para la medición de la meta de universalización progresiva de la educación preescolar se empleará la tasa neta de matrícula en el último grado de la pre-primaria, pero teniendo en cuenta que ésta es una aproximación y no una medida directa del acceso en tanto derecho. Asimismo, este indicador presenta algunas dificultades prácticas, que ponen en evidencia la necesidad de contar con alguna aproximación alternativa al acceso a la educación preescolar. Por ejemplo, no obstante la tasa neta de matrícula desde el punto de vista conceptual no impide desagregaciones, en la realidad éstas no se encuentran disponibles para la situación socioeconómica y la etnia, lo cual impide tener una aproximación a la equidad en el acceso a la pre-primaria según estos factores. Además, se han detectado problemas de sub- reporte de la inscripción en las modalidades no convencionales de atención a la infancia temprana; como indica la UNESCO (2004a, p.24), “la extensión de los servicios de educación infantil hacia las comunidades más vulnerables o de zonas rurales, se ha realizado mediante programas no convencionales, como los programas Wawawasi del Perú, los Hogares de Cuidado Diario en Colombia o “Educa a tu Hijo” de Cuba, y resulta muy difícil cuantificar su impacto en el acceso”.

⁴ La discusión refiere al acceso, sin considerar el tema de la calidad. Se podría argumentar, con toda legitimidad, que el acceso no sirve si es que no se hace en un marco educacional de calidad (para la conclusión vale el mismo argumento), pero se debe recordar que la Cumbre del Milenio se sustenta en una **aproximación gradual**, que procura la garantización de los derechos de mayor prioridad, y que el cumplimiento de los ODM no asegura que **todos los derechos** de la población sean satisfechos, como reconoce, por ejemplo, el BID (2004).

⁵ A modo de ejemplo, considérese la siguiente situación: una madre matricula a su hijo en un establecimiento de educación preescolar, pero no lo envía en realidad: ¿ese niño, accedió efectivamente a la educación pre-primaria? Esta misma situación se puede graficar recurriendo al acceso a la atención médica: una persona no tiene acceso a la atención en salud por el mero hecho de apuntarse en una lista de espera, o de tener una hora asignada para la atención médica. El acceso se consuma cuando la persona es atendida efectivamente por el médico.

De este modo, se propone como indicador adicional para la meta de universalización progresiva de la educación pre-primaria al porcentaje de asistencia a la escuela en los niños en edad de participación en el último grado de la educación preescolar (niños y niñas de 5 años de edad). Este indicador constituye la única aproximación disponible para efectuar desagregaciones del acceso a la pre-primaria según la situación socioeconómica y la etnia, y además, facilita, a través de su complemento, una aproximación a la población que no tiene acceso al sistema educativo (lo cual no es posible mediante las tasas netas de matrícula). El indicador propuesto es independiente del nivel al que asisten los niños, por cuanto no interesa determinar la eficacia en la progresión, sino que el propósito es determinar si los niños y niñas están accediendo o no al sistema, tal cual se define en la meta de universalización progresiva de la educación preescolar.

B. conclusión universal de la baja secundaria y acceso creciente a la alta secundaria

CEPAL/ UNESCO (2004) se han pronunciado de manera favorable a la incorporación, al Objetivo 2, de metas de acceso y conclusión para la educación secundaria en América Latina. Una educación secundaria oportuna y de calidad es indispensable para incrementar la productividad y la eficiencia, fomentar la equidad y alcanzar una ciudadanía más plena. La conclusión de este nivel supone un incremento en las probabilidades de que las personas superen la pobreza, o no se sumerjan en ella, debido al crecimiento de los retornos por salarios derivados de un número mayor de años de escuela (CEPAL, 1996, 2000a). Este nivel también tiene un rol fundamental en la socialización, aprendizaje, desarrollo e integración social de los niños y niñas: la educación secundaria puede jugar un rol protector, incrementando las capacidades de los niños para tomar decisiones informadas y evitar riesgos, contribuyendo, por ejemplo, a prevenir los matrimonios tempranos, a reducir el trabajo infantil y a disminuir conductas de riesgo como el abuso de drogas, la violencia y los comportamientos antisociales.

En lo que refiere a la reducción de la pobreza, la CEPAL (1996) señaló que se requería, como promedio regional, un mínimo de 10 a 11 años de educación formal, y en muchos casos, completar la educación secundaria, para contar con un 90% o más de probabilidades de no caer, o seguir en la pobreza. Una estimación posterior de la CEPAL (2000a) amplió los años mínimos requeridos de 10 a 13 años, dependiendo del país (véase cuadro 2). El hecho de que estas estimaciones fueron realizadas entre 10 y 6 años atrás pone de manifiesto la importancia de actuar inmediatamente, dada la posibilidad de que los requerimientos de escolaridad para tener buenas probabilidades de no caer bajo la línea de pobreza o para superarla, hayan aumentado, por las dinámicas de devaluación educativa, fenómeno que consiste en la disminución de los retornos salariales de los años de escolaridad, operado por el incremento de los logros educativos promedio en una sociedad y por el aumento de las exigencias productivas y culturales (CEPAL, 2000a, 2000b)

CUADRO 2
AÑOS DE EDUCACIÓN NECESARIOS PARA TENER BUENAS PROBABILIDADES DE NO
CAER EN LA POBREZA

País	Año	Años de escolaridad formal	Ingreso promedio en valores de la línea de pobreza	Porcentaje de no pobres
Argentina	1997	12-14	7,5	95
Brasil	1996	10-11	7,1	92
Chile	1998	12-14	6,3	91
Colombia	1997	12-14	4,8	87
Costa Rica	1997	13-14	8,1	96
Ecuador	1997	12-14	4,1	70
El Salvador	1997	11-12	5,9	89
Panamá	1997	12-14	7	93
Paraguay	1996	13-14	4,9	88
República Dominicana	1997	10-11	6,2	88
Uruguay	1997	10-11	6,1	98
Venezuela	1994	13-14	4,1	79

Fuente: CEPAL (2000a).

Nota: el porcentaje de no pobres en la última columna considera como denominador a la población que cuenta con los años de escolaridad señalados en la tercera columna

Asimismo, se ha determinado que la rentabilidad social de la inversión en la educación secundaria es mucho mayor que las inversiones alternativas en programas compensatorios de capacitación que se ejecutan más tardíamente con poblaciones de adultos (Labarca, 1996). Los beneficios de una inversión oportuna en la educación secundaria se desprenden de los costos ampliamente superiores y de la escala más reducida de formación que tienen inversiones alternativas, como los programas compensatorios de educación de adultos. Se ha estimado que los programas de educación de adultos que suplen cuatro años de educación secundaria tienden a duplicar, triplicar o cuadruplicar los costos de los programas regulares de cuatro años de educación secundaria (Labarca, 1996).

La educación secundaria puede desempeñar un papel protector, aumentando las capacidades de los niños y niñas para tomar decisiones informadas y evitar conductas que pueden afectar negativamente su bienestar en el corto y largo plazo. Las evaluaciones de impacto de los programas de transferencias condicionadas implementados en América Latina han mostrado, en términos generales, que la permanencia en la educación secundaria contribuye a la reducción del trabajo infantil y adolescente y a la disminución de los matrimonios tempranos. En la evaluación de impacto en el mediano plazo del Programa Oportunidades de México, se encontró una reducción significativa en el trabajo infantil en zonas rurales (CIESAS/INSP, 2005). También se han verificado reducciones del trabajo infantil entre los niños beneficiarios de la Red de Protección Social en Nicaragua (IFPRI, 2005) y del Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) en Brasil (Banco Mundial, 2001). Asimismo, la evaluación de CIESAS/INSP (2005) constató una disminución sustancial en las probabilidades de matrimonio entre los adolescentes hombres.

La educación secundaria también puede contribuir a disminuir conductas como el abuso de

sustancias y los comportamientos antisociales. Las instituciones escolares entregan recursos de apoyo y control social, que pueden funcionar como factores protectores, que permiten mitigar el impacto de los estresores ambientales (Albiach, 2003). Los estudios longitudinales y meta análisis realizados con poblaciones generales y en riesgo (adolescentes infractores de ley, jóvenes drogodependientes) muestran que la inasistencia y el abandono escolar se correlacionan con la iniciación y reincidencia en el abuso de drogas y otras conductas de riesgo (Cottle, Lee y Heilbrun, 2001; Rutter, Giller y Hagell, 2000; Howell y Bilchik, 1995). La influencia de las escuelas tiene lugar mediante la interacción de los siguientes grupos de factores: a) las características y funcionamiento de las escuelas como instituciones sociales y pedagógicas, b) la composición y comportamientos de los alumnos y, c) los procedimientos empleados por las escuelas cuando se producen transgresiones a las normas (Rutter, Giller y Hagell, 2000). El que las escuelas operen como factores protectores dependerá de las combinaciones específicas que se verifiquen entre los grupos de factores antes mencionados⁶.

En 1989, la Convención Internacional de los Derechos del Niño destacaba la importancia de incrementar el acceso a la educación secundaria. Por su parte, la Segunda Cumbre de las Américas (1998) estableció como meta que el 75% de los niños y niñas tuviera acceso a la enseñanza secundaria al 2010, y planteó alcanzar niveles cada vez mayores de conclusión. Estas metas fueron ratificadas por la Cumbre de las Américas (2002) y por la III Reunión de Ministros en el ámbito del CIDI (2004). En el Plan de Acción de la Cuarta Cumbre de las Américas (2005) se acordó elaborar metas para la conclusión y calidad de la educación secundaria antes del 2007. Las obligaciones de derechos humanos establecidas en las principales cumbres internacionales con respecto a la educación secundaria son menos enfáticas que para la primaria. Esta situación no implica un menor compromiso con el nivel secundario, sino el reconocimiento de que muchas veces está más allá de los recursos de algunos países en desarrollo garantizar que toda la educación secundaria sea obligatoria y gratuita.

⁶ La situación observada en algunas escuelas de Centroamérica, afectadas por la violencia de las pandillas, sugiere que las escuelas no siempre constituyen un factor protector (CEPAL, 2005). Naturalmente, escuelas que operan en condiciones muy precarias, que presentan problemas de funcionamiento pedagógico y que atienden a una cantidad sustancial de alumnos con dificultades conductuales y que provienen de entornos sociales en desventaja pueden no funcionar como factores protectores.

CUADRO 3
EDADES DE OBLIGATORIEDAD EN LA EDUCACIÓN PRIMARIA Y SECUNDARIA EN
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2004)

América Latina	Edad educación obligatoria	Edad ingreso CINE 1	Duración CINE 1	Edad ingreso CINE 2+3	Duración CINE 2+3	Edad ultimo grado CINE 2+3	Exigibilidad
Argentina	5-14	6	6	12	6	17	PPS
Bolivia	6-13	6	6	12	6	17	PPS
Brasil	7-14	7	4	11	7	17	PPS
Chile	6-13	6	6	12	6	17	PPS
Colombia	5-14	6	5	11	6	16	PPS
Costa Rica	6-15	6	6	12	5	16	PPS
Cuba	6-14	6	6	12	6	17	PPS
Ecuador	5-14	6	6	12	6	17	PPS
El Salvador	7-15	7	6	13	6	18	PPS
Guatemala	7-15	7	6	13	5	17	PPS
Honduras	6-11	6	6	12	5	16	P
México	6-15	6	6	12	6	17	PPS
Nicaragua	7-12	7	6	13	5	17	P
Panamá	6-11	6	6	12	6	17	P
Paraguay	6-14	6	6	12	6	17	PPS
Perú	6-16	6	6	12	5	16	PS
República Dominicana	5-13	6	6	12	6	17	PPS
Uruguay	6-15	6	6	12	6	17	PPS
Venezuela	6-15	6	6	12	5	16	PPS
El Caribe							
Antigua y Barbuda	5-16	5	7	12	5	16	PS
Antillas Neerlandesas	6-15	6	6	12	6	17	PPS
Araba	6-16	6	6	12	5	16	PS
Bahamas	5-16	5	6	11	6	16	PS
Barbados	5-15	5	6	11	5	15	PS
Belice	5-14	5	6	11	6	16	PPS
Bermuda	5-16	5	6	11	7	17	PPS
Dominica	5-16	5	7	12	5	16	PS
Granada	5-16	5	7	12	5	16	PS
Guyana	6-15	6	6	12	5	16	PPS
Haití	6-11	6	6	12	7	18	P
Islas Caimán	5-16	5	6	11	6	16	PS
Islas Turcas y Caicos	4-16	6	6	12	5	16	PS
Islas Vírgenes Británicas	5-16	5	7	12	5	16	PS
Jamaica	6-11	6	6	12	5	16	P
Montserrat	5-14	5	7	12	5	16	PPS
Saint Kitts y Nevis	5-16	5	7	12	5	16	PS
San Vicente	5-15	5	7	12	5	16	PPS
Santa Lucía	5-15	5	7	12	5	16	PPS
Suriname	6-11	6	6	12	6	17	P
Trinidad y Tabago	5-11	5	7	12	5	16	P

Fuente: CEPAL, sobre la base de Instituto de Estadística de la UNESCO (2006)

Notas: 1) Primaria = CINE 1; Baja secundaria = CINE 2; Alta secundaria = CINE 3 y; 2) en la última columna, las siglas implican las siguientes definiciones de obligatoriedad por niveles: P = sólo primaria; PPS = primaria y primeros grados de la secundaria; PS = primaria y secundaria completa

Como se puede apreciar en el cuadro 3, quince países de América Latina definen los primeros grados de la educación secundaria como obligatorios, tres países (Nicaragua, Honduras y Panamá) limitan la educación obligatoria al nivel primario y un país (Perú) considera obligatoria la educación secundaria completa. En lo que refiere al Caribe, diez países extienden la

educación obligatoria al todo el nivel secundario, siete países limitan la obligatoriedad a los primeros grados de la educación secundaria y cuatro países la restringen al nivel primario. Así, una meta de conclusión universal de la baja secundaria es exigible para una proporción importante de países de América Latina y el Caribe (83% del total), pero no sucede lo mismo en la alta secundaria, donde solamente el 28% de los países la considera obligatoria.

Sin embargo, la duración habitual de la baja secundaria en los países de la región es de 3 años (UNESCO, 2004a), lo cual implica que de limitarse la meta a la conclusión de la baja secundaria, los estados serían responsables de garantizar 9 años de educación formal, valor que está bajo los 10-13 años requeridos para que las personas tengan probabilidades mayores al promedio para superar o no caer en la pobreza. Por tanto, para alcanzar mejores resultados en la reducción de la pobreza, los países de América Latina deberían avanzar en la consecución de un número de años de escolarización de la población superior a la baja secundaria. Asimismo, un incremento en los años de escolaridad correspondientes a la alta secundaria sería especialmente relevante para la equidad de género, por cuanto se ha establecido que las tasas de retorno de la educación secundaria para las mujeres son mayores que para los hombres, a diferencia de la educación primaria, donde ocurre exactamente lo contrario (véase cuadro 4).

CUADRO 4
TASAS DE RETORNO DE LA EDUCACIÓN POR NIVEL EDUCACIONAL Y GÉNERO.

País	Nivel educacional	Hombres	Mujeres	Año	Fuente
Puerto Rico	Primaria	29,5	18,4	1959	Psacharopoulos (1994)
Taiwan	Primaria	8,4	16,1	1982	Psacharopoulos (1994)
Indonesia	Primaria	19	17	1982	Psacharopoulos (1994)
Gran Bretaña	Primaria	24,5	3,5	1841	Psacharopoulos (1994)
Gran Bretaña	Primaria	19	9	1871	Psacharopoulos (1994)
PROMEDIO	Primaria	20,1	12,8		
Canadá	Secundaria	2	6	1980	Psacharopoulos (1994)
Canadá	Secundaria	10,6	18,6	1985	Psacharopoulos (1994)
Francia	Secundaria	13,9	15,4	1969	Psacharopoulos (1994)
Francia	Secundaria	14,8	16,2	1976	Psacharopoulos (1994)
Gran Bretaña	Secundaria	10	8	1971	Psacharopoulos (1994)
Indonesia	Secundaria	23	11	1982	Psacharopoulos (1994)
Indonesia	Secundaria	11	16	1986	Psacharopoulos (1994)
Puerto Rico	Secundaria	27,3	40,8	1959	Psacharopoulos (1994)
Corea del Sur	Secundaria	13,7	16,9	1971	Psacharopoulos (1994)
Sri Lanka	Secundaria	12,6	35,5	1981	Psacharopoulos (1994)
Suriname	Secundaria	10,7	-0,8	1993	Horowitz y Schenzler (1999)
PROMEDIO	Secundaria	13,9	18,4		

Fuente: CEPAL, sobre la base de sitio Web del Banco Mundial, <http://devdata.worldbank.org/edstats/td8.asp>

En consecuencia, en esta propuesta se plantea como meta adicional para el segundo Objetivo del Milenio la conclusión universal de la baja secundaria, con niveles crecientes de acceso a la alta secundaria. Para la formulación de esta meta se toman en cuenta como criterios los años de escolarización necesarios para que los niños, niñas y adolescentes de América Latina y el Caribe tengan probabilidades mayores al promedio de superar o no continuar en la pobreza, y las definiciones de obligatoriedad que realizan los países de la región. Ciertamente, lo deseable es que los adolescentes de la región alcancen niveles cada vez mayores de escolarización, pero las

definiciones de obligatoriedad existentes en los países de América Latina y el Caribe determinan que una meta de conclusión universal para toda la secundaria no sea exigible para un número sustancial de países. De este modo, se ha optado por limitar la conclusión a la baja secundaria, y por el planteamiento de un objetivo gradual, de acceso creciente a la alta secundaria, cuyo cumplimiento debería beneficiar especialmente a las mujeres.

Para la medición de la conclusión de la baja secundaria, se propone utilizar como indicador al porcentaje de conclusión de la baja secundaria en la población que tuvo la oportunidad de haberla concluido de acuerdo a su edad. Este indicador mide directamente el término de la baja secundaria en la población, a diferencia de las llamadas *tasas de conclusión del nivel*, que son aproximaciones. Entre éstas, pueden mencionarse tres alternativas: a) la cantidad de sujetos de una cohorte que ingresó a la baja secundaria y que se graduó de esta, b) la cantidad de sujetos que se gradúa de la baja secundaria – sin importar su edad - con respecto a la población en edad de graduación (UNESCO-UIS / OECD, 2005) y, c) la cantidad de sujetos en edad de graduación de la baja secundaria que concluye el nivel, con relación a la población en edad de término del nivel. La primera alternativa se limita a los ingresados al sistema y no da cuenta de lo que sucede en la población. La segunda informa sobre la capacidad de graduación del sistema y tampoco mide lo que pasa con la población. La tercera excluye a los sujetos fuera de la edad oficial de graduación, pero que podrían estar en la escuela y concluir posteriormente el nivel.

En cuanto a la medición del acceso a la alta secundaria, una alternativa es emplear a la tasa neta de matrícula. En todo caso, este indicador presenta algunas restricciones conceptuales⁷ y prácticas, las cuales ponen de manifiesto la necesidad de emplear alguna aproximación adicional. Por ejemplo, la tasa neta de matrícula, por el hecho de que se limita a la población matriculada oportunamente en el sistema, puede sub-estimar el acceso al sistema educacional, por la incidencia de la sobre edad o atraso escolar⁸, y no permite estimar el porcentaje de la población en edad de asistencia a la educación secundaria que no tiene acceso al sistema educacional. Otro problema es que en la mayoría de los países de la región no están disponibles las desagregaciones de la matrícula por situación socioeconómica y etnia, lo cual constituye una limitación para el seguimiento de la equidad. Por tanto, en esta propuesta se plantea utilizar como un indicador complementario de la tasa neta de matrícula al porcentaje de asistencia a la escuela en la población en edad oficial de participación en la alta secundaria. Esta última medida sería empleada para el monitoreo de la equidad en el acceso y como aproximación a la población en edad de asistencia a la alta secundaria que no tiene acceso al sistema educacional.

C. Erradicación gradual del analfabetismo adulto

La alfabetización constituye una medida de la capacidad de los sistemas educativos para lograr que las personas desarrollen las competencias básicas para tener posibilidades de alcanzar una integración social adecuada y mantenerse fuera de la pobreza. La masificación de la alfabetización puede tener un profundo impacto en el afianzamiento de la cohesión social, la integración de las minorías étnicas y culturales, el mejoramiento de la salud de la población y el fomento de la productividad y el crecimiento (Instituto de Estadística de la UNESCO, 2004). Las estimaciones de los

⁷ No todas las restricciones se analizan aquí. Para más detalle, véase sección “Universalización progresiva de la educación preescolar”, en este documento.

⁸ Este problema es muy frecuente en los países de la región. Para más detalle, véase UNESCO (2004a).

costos del analfabetismo para la economía norteamericana han arrojado una cifra de US\$ 40 billones anuales (UNESCO, 2001) y los estudios de OECD/Statistics Canada (1995) y Tuijnman, Kirsch y Wagner (1997) sugieren que los ingresos y el logro laboral están directamente relacionados con las competencias de alfabetismo. Existen estudios empíricos que señalan relaciones entre analfabetismo, fecundidad y mortalidad infantil (Le Vine, 1999), lo cual hace especialmente relevante la reducción del analfabetismo entre las mujeres.

La importancia de la erradicación del analfabetismo ha sido reconocida en diferentes Cumbres Internacionales. En la Convención Internacional de los Derechos del Niño (1989) se planteó fomentar la cooperación internacional para la eliminación del analfabetismo. En el Foro Mundial sobre la Educación (Dakar, 2000) y en el Decenio de las Naciones Unidas para la Alfabetización (2003-2012) se definió como meta reducir la población adulta analfabeta en un 50%, así como proporcionar oportunidades de educación permanente a toda la población. Cuando se habla conjuntamente de alfabetización y de educación de adultos, se hace referencia a las intervenciones educacionales de “segunda oportunidad”, que atienden a los individuos que nunca asistieron a la escuela, o a quienes la dejaron antes de adquirir las competencias de lecto – escritura y las destrezas aritméticas básicas. La educación de adultos habitualmente se focaliza en poblaciones en desventaja que presentan rezagos acumulados, y que normalmente necesitan educación en ambientes no- convencionales (UNESCO, 2001)

La inclusión de la alfabetización como indicador de la conclusión de la primaria en el Objetivo 2 restringe el universo a la población juvenil. Sin embargo, la aplicación del enfoque de derechos implica que los estados tienen la responsabilidad de superar los rezagos acumulados en la población adulta, con énfasis en los grupos más vulnerables, lo cual indica que el logro de la alfabetización, aunque está vinculado a la universalización de la primaria, no se limita a ésta, y debe incluir los programas de alfabetización proporcionados en el marco de la educación de adultos. Desde el punto de vista práctico, la alta tasa de alfabetización juvenil existente en América Latina y el Caribe, que alcanzó al 94.8% en la población de 15 a 24 años en 2000/2004 (CEPAL, 2005), genera el espacio suficiente como para la formulación de una meta más ambiciosa y adecuada a la realidad de la región, que debería considerar la erradicación del analfabetismo en la población adulta (25 años y más).

En todo caso, algunos antecedentes indican que la meta debería plantearse en términos graduales, tal como lo hace el Decenio de las Naciones Unidas para la Alfabetización (véase recuadro 2). A pesar de que las tasas de analfabetismo han caído sistemáticamente en las últimas décadas, el número de analfabetos ha permanecido relativamente constante, por el crecimiento de la población. También se debe tener en cuenta que el nivel de prioridad de las inversiones públicas en programas de alfabetización de adultos varía ampliamente entre los países (UNESCO, 2001), y que el alcance y la intervención con algunas poblaciones que no cuentan con competencias de alfabetización (por ejemplo, adultos mayores residentes en zonas rurales alejadas) plantea desafíos importantes. El enunciado de erradicación gradual implica que lo deseable es la eliminación total del analfabetismo, pero al mismo tiempo incorpora un criterio de factibilidad, que toma en cuenta las restricciones existentes para el logro de la meta. De cualquier modo, esto no resuelve el problema del valor numérico de la meta; al respecto, una alternativa es la adopción de la meta propuesta por la iniciativa Educación para Todos (Dakar, 2000), de reducción a la mitad de la población analfabeta, pero este umbral se elaboró teniendo en consideración la situación global y no las especificidades de América Latina y el Caribe.

A esto se deben agregar los cambios hacia arriba en los estándares de alfabetización. En la

década de 1950 se consideraba alfabetizada a una persona que tenía las capacidades de lecto – escritura (alfabetismo elemental). Con posterioridad, se empezó a hablar de analfabetismo funcional, aunque esta idea es un tanto redundante, porque las destrezas de alfabetización, por definición, tienen que ver con el entorno social de las personas. En la actualidad, el concepto que se utiliza es el de competencias de alfabetización, que incluye todos los aspectos necesarios para participar adecuadamente en la sociedad moderna (el manejo y uso eficaz de los códigos dominantes y las destrezas aritméticas y de lecto – escritura necesarias para la sociedad del conocimiento). En consecuencia, se ha dejado de lado el concepto dicotómico de alfabetismo, y se ha llegado a la idea de que todos los individuos son analfabetos en algún grado con respecto a tipos específicos de información: así, se entiende a la alfabetización como la habilidad de saber pensar a partir de textos escritos, lo que incluye el procesamiento de información, el establecimiento de relaciones y la inferencia de nuevas ideas (Infante, 2000).

Atendiendo a los cambios en el concepto de alfabetismo, las Naciones Unidas (2003) han recomendado la medición de las competencias de alfabetización. En este marco se debe leer la experiencia del Programa de Evaluación y Monitoreo de la Alfabetización (LAMP, por su sigla en inglés) del Instituto de Estadísticas de la UNESCO (véase recuadro 3). Esta iniciativa mide un amplio rango de competencias de alfabetización necesarias para el funcionamiento en la vida diaria, las cuales varían desde las habilidades básicas en lecto – escritura y matemáticas hasta aquellas necesarias para la inserción en una sociedad de aprendizaje permanente. LAMP considera un procedimiento adaptable a distintos contextos culturales y lingüísticos, y busca atender simultáneamente las necesidades nacionales de información y las demandas de las entidades internacionales que requieren de datos comparables entre países y regiones (Instituto de Estadística de la UNESCO, 2004).

La prueba piloto de LAMP se está implementando en siete países en desarrollo, uno de América Latina. Aunque se prevé la aplicación de la encuesta principal para el 2007 (Instituto de Estadística de la UNESCO, 2004), y se espera que la expansión de LAMP permita la producción de información sobre el alfabetismo funcional para la mayoría de los países, la UNESCO ha optado por continuar utilizando la tasa de alfabetismo dicotómica para el seguimiento de la meta de alfabetización definida por la iniciativa “Educación para Todos” para el 2015 (Instituto de Estadística de la UNESCO, 2005), lo cual indica que LAMP no estará en situación de ser empleado para el monitoreo de la meta de erradicación gradual del analfabetismo adulto en América Latina y el Caribe.

En suma, la tasa de alfabetismo dicotómica deberá ser utilizada como indicador para el seguimiento de una meta de erradicación progresiva del analfabetismo en la población de 25 años y más. Este procedimiento sería empleado hasta que se cuente con mediciones de las competencias de alfabetismo en las poblaciones adultas para la mayoría de los países de la región. También se propone la incorporación de un indicador adicional, el porcentaje de conclusión de la primaria en la población de 25 años y más: la inclusión de este indicador permitiría disponer de una aproximación complementaria a la tasa de alfabetismo dicotómica, y facilitaría establecer el avance alcanzado a través de los programas de educación de adultos, que tienen como propósito la reintegración y continuidad educativa de las poblaciones adultas en desventaja.

Recuadro 3**El Programa LAMP**

El Programa LAMP tiene como propósito la producción de información de calidad sobre las competencias de alfabetización a través de encuestas nacionales, repetidas en ciclos de 5 a 10 años. Este programa se orienta a la evaluación comparada de competencias en las siguientes dimensiones; prosa, documental y cuantitativa. La escala Prosa incluye los conocimientos y habilidades para comprender y usar información textual (editoriales de diarios, noticias, poemas y ficción). La escala Documental considera las habilidades de localización y utilización de información contenida en formularios, mapas, tablas y gráficos. La escala Cuantitativa contempla operaciones aritméticas.

LAMP distingue los siguientes niveles de competencias de alfabetización: Nivel 1: personas con bajas competencias. Por ejemplo, estas personas no pueden determinar la cantidad correcta de medicamento que deben darle a un niño, siguiendo las indicaciones impresas en el empaque. Nivel 2: sujetos que pueden manejar únicamente materiales simples y claramente especificados, y cuyas tareas no son demasiado complejas. Estas personas pueden leer y tienen algunas competencias para manejar las exigencias de la vida cotidiana, pero experimentan dificultades para el aprendizaje de nuevas destrezas. Nivel 3: individuos que cuentan con las competencias mínimas para trabajar en una sociedad compleja y avanzada. Implica la posesión de las habilidades para terminar la educación secundaria e ingresar al ciclo terciario. Niveles 4 y 5: disponibilidad de competencias que permiten el procesamiento de información superior.

El programa LAMP se basa en encuestas a muestras probabilísticas de adultos de 15 años y más. El cuestionario es una adaptación de la Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos (IALS, por su sigla en inglés). La teoría de respuesta al ítem (IRT, por su sigla en inglés) es utilizada para estimar el desempeño en las escalas de alfabetismo. Debido a que cada encuestado responde a un subconjunto de ítems, se emplean técnicas de condicionamiento, que permiten la estimación del puntaje total de cada sujeto sobre la base de su desempeño en las tareas planteadas y en función de factores sociodemográficos. Para el establecimiento de la validez y la confiabilidad del instrumento, se utilizan las estadísticas tradicionales y se emplean análisis factoriales para determinar la unidimensionalidad de las escalas. También se contrastan los escalamientos entre países y grupos lingüísticos para detectar problemas de comparabilidad, y se emplean técnicas de análisis de funcionamiento diferencial de ítems, para eliminar las preguntas que operan distinto entre países.

Fuente: CEPAL, sobre la base de Instituto de Estadística de la UNESCO (2004, 2005).

V. ASPECTOS METODOLOGICOS

A. SISTEMAS DE CLASIFICACION

Los países organizan sus sistemas educacionales de acuerdo a sus propias normas y necesidades, lo cual conduce a que en muchas ocasiones las definiciones nacionales no sean comparables en sus contenidos, propósitos y modalidades de organización. La Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE), elaborada por UNESCO, es un sistema de clasificación creado en 1976 y revisado en 1997 (véase recuadro 4), que permite la homogeneización de los niveles educativos y la recolección y presentación de estadísticas educativas comparables entre diferentes países y regiones del mundo. La clasificación CINE 97 agrupa a los programas educacionales en niveles, de acuerdo a sus contenidos y objetivos curriculares, donde la noción de nivel refiere a la complejidad de los contenidos. Los países de América Latina y el Caribe han avanzado significativamente en el reporte de sus estadísticas nacionales según CINE 97. En la actualidad, todos los países de la región reportan sus estadísticas de acuerdo a CINE 97.

Recuadro 4

Los niveles educacionales en CINE 1997

Los niveles que distingue CINE 97 son los siguientes: **Nivel 0**: corresponde a la educación pre-primaria. Incluye programas concebidos para niños de tres años o más. **Nivel 1**: refiere a la primera parte de la educación básica. Entrega formación en matemáticas y lecto-escritura, así como conocimientos en historia, geografía, ciencias naturales y sociales y artes. La edad habitual de ingreso al nivel 1 no puede ser menor a 5 años ni superior a 7 años. En los países en que la educación primaria forma parte de la enseñanza básica, solo se incluye en el Nivel 1 el primer ciclo, mientras que en aquellos que no dividen en ciclos, se consideran los primeros 6 años de educación como Nivel 1. **Nivel 2**: incluye el primer ciclo de la educación secundaria o el segundo ciclo de la enseñanza primaria y sus contenidos se orientan a completar los aprendizajes iniciados en el Nivel 1. El término de este nivel coincide habitualmente con la finalización de la enseñanza obligatoria. **Nivel 3**: considera el segundo ciclo de la educación secundaria. Este ciclo es más especializado que el Nivel 2, y las edades habituales de ingreso son los 15 – 16 años. **Nivel 4**: los programas que se proporcionan en este nivel se encuentran entre el 2° ciclo de educación secundaria y la formación post – secundaria. La exigencia académica de estos programas no suele ser mucho más alta que los del Nivel 3, aunque sirven para ampliar los conocimientos de los estudiantes que han pasado por el Nivel 3. **Niveles 5 y 6**: corresponden a la educación superior.

Fuente: CEPAL, sobre la base de UNESCO (1997).

B. INDICADORES PARA EL SEGUIMIENTO DE LAS METAS

- **La tasa neta de matrícula**

Este indicador será utilizado para el seguimiento de las metas de conclusión universal de la primaria y de universalización progresiva de la educación preescolar y para el monitoreo del acceso a la alta secundaria. Consiste en el cociente entre el número de niños en edad oficial de asistencia y matriculados en un nivel educativo y el total de la población en edad oficial de asistencia a dicho nivel, multiplicado por 100.

$$NER_h^t = \frac{E_{h,a}^t}{P_{h,a}^t} * 100$$

Donde:

NER_h^t = Tasa Neta de Matrícula en el nivel educacional **h** en el año escolar **t**

$E_{h,a}^t$ = Matrícula de la población en el grupo de edad **a** en el nivel educacional **h**
en el año escolar **t**

$P_{h,a}^t$ = Población en el grupo de edad **a** al cual corresponde oficialmente el nivel
educacional **h** en el año escolar **t**

CUADRO 5
TASAS NETAS DE MATRÍCULA EN PRIMARIA PUBLICADAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
(1990-2004)

AMERICA LATINA	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	04
Argentina	OK	-	-	-	-	-	-	OK	-	OK	-	-	-	-
Bolivia	OK	-	-	-	-	-	-	-	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Brasil	OK	OK	OK	OK	OK	-	-	-	-	OK	OK	OK	OK	OK
Chile	OK	-	OK	OK	OK	-	OK	-						
Colombia	OK	-	OK	OK	OK	OK	OK	OK						
Costa Rica	OK	-												
Cuba	OK													
Ecuador	OK	-	-	OK	OK	OK	OK	-	OK	OK	OK	OK	OK	OK
El Salvador	OK	-	OK	-	-	OK	-	-	OK	-	-	OK	OK	OK
Guatemala	OK	-	-	-	-	-	-	OK						
Honduras	OK	OK	-	OK	-	-	-	-	-	-	OK	OK	-	OK
México	OK													
Nicaragua	OK	-	OK	OK	OK	OK	OK	OK						
Panamá	OK	-	-	-	-	-	-	-	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Paraguay	OK	-	OK	OK	OK	OK	OK	-						
Perú	OK	-	-	OK	-	OK								
República Dominicana	OK	-	-	-	-	-	OK							
Uruguay	OK	-	OK	OK	OK	OK	OK	-						
Venezuela	OK	OK	OK	-	-	OK	OK	-	OK	OK	OK	OK	OK	OK
EL CARIBE														
Anguila	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	OK	OK	OK
Antigua y Barbuda	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Antillas Neerlandesas	-	-	-	-	-	-	-	-	OK	OK	OK	OK	OK	-
Aruba	-	-	-	-	-	-	-	-	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Bahamas	OK	OK	OK	OK	-	-	-	-	-	-	-	OK	OK	OK
Barbados	OK	OK	-	-	-	-	-	-	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Belice	OK	OK	OK	-	OK	-	-	-	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Dominica	-	-	-	-	-	-	-	-	OK	-	-	OK	OK	OK
Granada	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	OK	-	-	OK
Guadalupe	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Guayana Francesa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	OK
Haití	OK	-	-	-	-	-	OK	-	-	-	-	-	-	-
Islas Caimán	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	OK
Islas Turcas y Caicos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	OK	OK	OK
Islas Vírgenes (EUA)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Islas Vírgenes Británicas	-	-	-	-	-	-	-	-	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Jamaica	OK	-	OK	-	-	-	-	-	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Martinica	-	-	-	-	-	-	-	OK	-	-	-	-	-	-
Montserrat	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	OK
Saint Kitts y Nevis	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	OK	-	OK	OK
San Vicente	-	-	-	-	-	-	-	-	-	OK	OK	OK	OK	OK
Santa Lucía	OK	-	-	-	-	-	-	-	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Suriname	OK	-	-	-	-	-	-	-	-	-	OK	OK	OK	OK
Trinidad y Tabago	OK	OK	OK	-	-	OK	OK	-	OK	OK	OK	OK	OK	OK

Fuente: CEPAL, sobre la base de Instituto de Estadística de la UNESCO (2006) e Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS), base de datos [en línea] www.uis.unesco.org

La fuente de las tasas netas de matrícula son los registros administrativos de las escuelas. En el cuadro 5 se aprecia que casi todos los países de América Latina cuentan con tasas netas de matrícula en la educación primaria publicadas para los años 1990 y 2002, lo cual indica una situación de alta disponibilidad, que permite determinar el estado de situación actual y el ritmo de avance hacia la meta⁹.

⁹ Los vacíos de datos no necesariamente implican que los países no produzcan los indicadores, sino que indican que las tasas netas de matrícula no han sido

La excepción es Argentina, que no presenta tasas publicadas desde el 2000 en adelante. Por su parte, en siete países del Caribe existe información publicada que facilita determinar el estado de situación actual y el ritmo de avance hacia la meta, y hay tres países de esta sub-región para los cuales la base de datos de la UNESCO no contiene información. En el resto de los países del Caribe, solo se puede determinar la situación de seguimiento, sin que sea posible establecer el ritmo de avance con respecto a 1990.

CUADRO 6
TASAS NETAS DE MATRÍCULA EN LA PRE-PRIMARIA PUBLICADAS PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (1998-2004)

AMERICA LATINA	1998	1999	2000	2001	2002	2004
Argentina	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Bolivia	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Brasil	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Chile	OK	OK	OK	-	OK	-
Colombia	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Costa Rica	OK	OK	OK	OK	OK	-
Cuba	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Ecuador	OK	OK	OK	OK	OK	OK
El Salvador	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Guatemala	-	OK	OK	OK	OK	OK
Honduras	-	-	OK	OK	-	OK
México	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Nicaragua	-	OK	OK	OK	OK	OK
Panamá	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Paraguay	OK	OK	OK	OK	OK	-
Perú	OK	OK	OK	OK	OK	OK
República Dominicana	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Uruguay	OK	OK	OK	OK	OK	-
Venezuela	OK	OK	OK	OK	OK	OK
EL CARIBE						
Anguila	-	-	-	-	OK	OK
Antigua y Barbuda	-	-	-	-	-	-
Antillas Neerlandesas	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Aruba	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Bahamas	-	-	-	OK	-	OK
Barbados	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Belice	OK	OK	-	OK	OK	OK
Bermuda	-	-	OK	OK	-	OK
Dominica	OK	-	-	-	OK	OK
Grenada	-	-	OK	OK	OK	OK
Guyana	OK	OK	OK	OK	-	OK
Haití	-	-	-	-	-	-
Islas Caimán	-	-	-	-	-	OK
Islas Turcas y Caicos	-	-	-	OK	OK	OK
Islas Vírgenes Británicas	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Jamaica	OK	-	OK	OK	OK	OK
Montserrat	-	-	-	OK	-	OK
Saint Kitts y Nevis	-	OK	-	-	-	OK
San Vicente y las Granadinas	-	-	-	-	-	-
Santa Lucía	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Suriname	-	-	OK	OK	OK	OK
Trinidad y Tabago	OK	OK	OK	OK	OK	OK

Fuente: CEPAL, sobre la base de Instituto de Estadística de la UNESCO (2006) e Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS), base de datos [en línea] www.uis.unesco.org

En cuanto a las tasas netas de matrícula para el nivel pre-primario, la disponibilidad de información publicada es mayor en América Latina que en el Caribe. En América Latina, doce

países (63%) cuentan con series de datos completas para el período 1998 – 2004, y siete países (37%) presentan discontinuidades en sus series de datos en el tramo temporal analizado. En el Caribe, seis países (27%) cuentan con series de datos completas, trece países (59%) presentan series incompletas y en tres (14%) no existe información publicada.

CUADRO 7
TASAS NETAS DE MATRÍCULA EN LA SECUNDARIA PUBLICADAS PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (1998-2004)

AMERICA LATINA	1998	1999	2000	2001	2002	2004
Argentina	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Bolivia	-	-	OK	OK	OK	OK
Brasil	-	OK	OK	OK	OK	OK
Chile	OK	OK	OK	-	OK	OK
Colombia	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Costa Rica	OK	OK	OK	-	OK	OK
Cuba	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Ecuador	OK	OK	OK	OK	OK	OK
El Salvador	OK	-	OK	OK	OK	OK
Guatemala	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Honduras	-	-	-	-	-	-
México	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Nicaragua	-	-	OK	OK	OK	OK
Panamá	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Paraguay	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Perú	OK	-	OK	OK	OK	OK
República Dominicana	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Uruguay	-	-	OK	OK	OK	OK
Venezuela	OK	OK	-	OK	OK	OK
EL CARIBE						
Anguila	-	-	-	OK	OK	OK
Antigua y Barbuda	-	-	-	-	-	-
Antillas Neerlandesas	OK	OK	OK	OK	OK	
Aruba	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Bahamas	-	-	-	OK	OK	OK
Barbados	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Belize	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Bermuda	-	-	OK	OK	-	-
Dominica	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Granada	-	-	-	-	OK	OK
Guyana	OK	OK	-	-	-	-
Haití	-	-	-	-	-	-
Islas Caimán	-	-	-	-	-	OK
Islas Turcas y Caicos	-	-	-	OK	OK	OK
Islas Vírgenes Británicas	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Jamaica	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Montserrat	-	-	-	OK	OK	OK
Saint Kitts y Nevis	-	-	-	OK	OK	OK
San Vicente y las Granadinas	-	OK	OK	OK	OK	OK
Santa Lucía	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Suriname	-	-	OK	OK	OK	OK
Trinidad y Tabago	OK	OK	OK	OK	OK	OK

Fuente: CEPAL, sobre la base de Instituto de Estadística de la UNESCO (2006) e Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS), base de datos [en línea] www.uis.unesco.org

En lo referido a la disponibilidad de la tasa neta de matrícula para el nivel secundario, en el cuadro 7 se aprecia que la situación es mejor en América Latina que en el Caribe, aunque la diferencia se estrecha en comparación a la pre-primaria. En América Latina, nueve países (47%)

disponen de información publicada que cubre todos los años analizados, nueve tienen series incompletas y uno no presenta datos (Honduras). Por su parte, en el Caribe ocho países (36%) cuentan con series completas, doce (55%) tienen series incompletas y dos (9%) no presentan datos publicados (Antigua y Barbuda y Haití).

Entre las dificultades que presenta la tasa neta de matrícula, se deben mencionar los problemas de comparabilidad entre las series de datos de 1990-1997 y las posteriores a 1998, por los cambios introducidos por CINE 97. Otros problemas para la comparación de datos a nivel regional resultan de las diferencias en los períodos del año calendario en los cuales los países recogen la información sobre la matrícula, lo cual evidencia la necesidad de alcanzar acuerdos que permitan la homologación de los momentos en los cuales se procede a la recolección de la información entre los diferentes países.

Cuando la tasa neta de matrícula se construye en años sin datos censales, se emplean proyecciones de población, lo cual podría provocar sesgos, especialmente en los países muy cercanos al 100%; en estos casos, la tasa podría alcanzar valores superiores al 100%: mientras mayor sea el tiempo transcurrido desde el último censo, mayor es el error de las estimaciones (DINIECE, 2003). Otro problema es la no comparabilidad de los procedimientos de proyección de población utilizados por los países (McMeekin, 1998). Esta tasa también puede ser sobre-reportada, especialmente cuando los administradores de las escuelas tienen incentivos para ello (Naciones Unidas, 2003). Cuando las tasas netas de matrícula presentan valores muy bajos, se debe poner atención a la admisión tardía y a las repeticiones reiteradas.

En algunos casos, las normas de ingreso y las formas de inscripción al primer grado de la educación primaria sesgan hacia abajo los valores de la tasa neta de matrícula. En palabras de la UNESCO (2004a, p.26), “en algunos países, los valores para las tasas netas de matrícula están influidos por el bajo nivel de ingreso al sistema a la edad esperada u oficial para el ingreso al primer grado de este nivel. Si bien las leyes educativas establecen una edad específica para el comienzo del nivel, la fecha de referencia usada para el cálculo de la edad es muy variable entre países e incluso al interior de sus propios sistemas educativos. Esto puede derivar en que los niños ingresen al sistema con una edad avanzada como situación normal y esperable, no debido a un ingreso tardío propiamente dicho, sino a las formas permitidas de inscripción, provocando una escolarización en el nivel demasiado baja para la edad de comienzo de la primaria”.

Las tasas netas de matrícula pueden ser desagregadas por distintos factores de equidad (por ejemplo, género, zona de residencia). Las desagregaciones por género se encuentran disponibles en la gran mayoría de los países que reportan las tasas netas de matrícula, lo cual permite cumplimentar el índice de paridad de género. Sin embargo, las desagregaciones según la situación socioeconómica, la etnia y la discapacidad no están disponibles para una buena cantidad de países en América Latina y el Caribe. Se debe tener en cuenta que la realización de desagregaciones por situación socioeconómica, etnia o discapacidad depende de la información recolectada en las escuelas, y que la coincidencia entre los datos de matrícula y de población es fundamental para la calidad de las estimaciones que se efectúen.

• **El porcentaje de asistencia a la escuela**

Este indicador será utilizado para el seguimiento de la meta de universalización progresiva de la educación preescolar y para el monitoreo del acceso a la alta secundaria, con los propósitos de obtener desagregaciones por situación socioeconómica y etnia y de disponer de una aproximación a la población que no tiene acceso al sistema educativo. Consiste en la cantidad de niños y niñas en edad oficial de asistencia a un nivel educacional, que al momento de realización de la encuesta, asistía a clases a algún establecimiento de educación formal, expresado como porcentaje de la población total del grupo de edad correspondiente. Este indicador se estima con independencia del nivel o ciclo al cual asisten efectivamente los alumnos.

$$TAS = \left(\frac{P_n Ae}{P_n e} \right) \cdot 100$$

Donde: TAS = tasa de asistencia a la escuela: $P_n Ae$ = número de niños en edad de asistencia al nivel n que asisten a la escuela: $P_n e$ = población del rango de edad que corresponde al nivel n

CUADRO 8
TASAS DE ASISTENCIA A LA ESCUELA PUBLICADAS EN AMÉRICA LATINA (1990-2004)

Países	90	91	92	93	94	Ultima medición n	Periodo aplicación	Periodo clases	Modalidad pregunta en preescolar	Población excluida
Argentina	OK	-	OK	-	OK	2004	Encuesta continua: 2º semestre	Febrero-diciembre	-¿Asiste a algún establecimiento o educativo?	< 2 años - Población rural
Bolivia	-	-	OK	-	OK	2002	Noviembre y diciembre	Febrero- Noviembre	-¿Actualmente asiste?	< 5 años
Brasil	OK	-	-	OK	-	2003	Septiembre	Marzo- diciembre	-¿Asiste?	Los que no responden en alfabetización
Chile	OK	-	OK	-	OK	2003	Noviembre	Marzo- diciembre	-¿Asiste actualmente?	Ninguno
Colombia	OK	OK	OK	OK	OK	2004	Encuesta continua año 2004	Febrero- noviembre	-¿Asiste actualmente?	< 5 años
Costa Rica	OK	-	OK	-	OK	2004	Julio	Febrero- diciembre	-¿Asiste?	< 5 años
Ecuador	OK	-	-	-	OK	2004	Agosto	Octubre 2003- Junio 2004- Octubre 2004	-¿Asiste actualmente?	< 5 años
El Salvador	-	-	-	-	-	2004	Encuesta continua año 2004	Enero- noviembre	-¿Estudia actualmente o asiste?	< 3 años
Guatemala	-	-	-	-	-	2004	Octubre y noviembre	Marzo-octubre	-¿Asiste actualmente?	< 7 años
Honduras	OK	-	OK	-	OK	2003	Septiembre	Febrero- diciembre	-¿Asiste actualmente?	Los no responde en alfabetización
México	-	-	OK	-	OK	2004	3º trimestre: julio, agosto y septiembre	Septiembre 2003- Junio 2004- Septiembre 2004	-¿Asiste?	< 5 años
Nicaragua	-	-	-	OK	-	2001	30 abril-31 julio	Febrero- diciembre	-¿Está asistiendo?	< 7 años

Cuadro 8 (conclusión)

Países	90	91	92	93	94	Última medición	Periodo aplicación	Periodo clases	Modalidad pregunta en preescolar	Población excluida
Panamá	-	OK	-	-	OK	2004	Agosto	Marzo-diciembre	-¿Asiste actualmente?	< 5 años
Paraguay	-	-	-	-	OK	2003	Agosto-diciembre	Febrero-noviembre	-¿Asiste actualmente?	Ninguno
Perú	-	-	-	-	-	2003-2004	Mayo 2003/ Abril 2004	Abril 2003-diciembre 2003	-¿Actualmente asiste?	Los no matriculados
República Dominicana	-	-	-	-	-	2004	Octubre	Agosto 2003-Junio 2004- Agosto 2004	-¿Está actualmente asistiendo?	< 4 años
Uruguay	OK	-	OK	-	OK	2004	Encuesta continua año 2004	Marzo-diciembre	-¿Asiste actualmente?	< 3 años -Población rural
Venezuela	OK	-	OK	-	OK	2003	Encuesta continua: 2º semestre	Septiembre 2002-julio 2003- Septiembre 2003	-¿Está asistiendo?	< 3 años -Población rural

Fuente: CEPAL, sobre la base de Base de Estadísticas e Indicadores Sociales (BADEINSO), base de datos en línea (<http://websie.eclac.cl/sisgen/badeinso.asp>) y Base de Datos de Encuestas de Hogares de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

La fuente de este indicador son las encuestas de hogares. En el cuadro 8 se recoge la disponibilidad de los porcentajes de asistencia a la escuela en los países de América Latina. Como se puede apreciar, Cuba no cuenta con datos publicados. A esto se agrega que Guatemala y Nicaragua, aunque disponen de encuestas, excluyen a la población con menos de siete años de edad, lo cual implica que en estos países no se puede establecer el porcentaje de asistencia a la escuela en los niños en edad oficial de participación en la educación pre-primaria. Por su parte, en Argentina, Uruguay y Venezuela no están disponibles los datos sobre los niños, niñas y adolescentes rurales. En todo caso, las desagregaciones por quintiles de ingreso y etnia están disponibles para todos los países que cuentan con información sobre las tasas de asistencia, lo cual permite la utilización de este indicador para el seguimiento de la equidad en el acceso a los niveles educacionales preescolar y secundario.

Este indicador presenta algunos problemas para el seguimiento del acceso al sistema educacional. En todos los países se pregunta por la asistencia actual, lo cual implica que no se mide la asistencia regular a los establecimientos educativos durante un tramo determinado de tiempo (por ejemplo, el año lectivo). Así, podría verificarse que algunos niños no asistan a la escuela al momento de la encuesta, pero hayan asistido regularmente durante el resto del año escolar. Además, ninguna de las encuestas recoge información que permita establecer la frecuencia de la asistencia, y tampoco se acotan los tiempos de referencia sobre los cuales se reporta la asistencia actual (último mes, última semana), lo cual deja la interpretación de la pregunta a la subjetividad del encuestado. Igualmente, este indicador podría conducir a sobreestimar el acceso, por la tendencia de las personas a entregar respuestas socialmente deseables, y porque en algunos países no se controla si la asistencia reportada corresponde a la educación formal o a algún otro tipo de actividad realizada en las escuelas. Una buena parte de estos problemas podrían ser solucionados mediante la utilización de un concepto de asistencia regular a las escuelas, basado en un criterio normativo sobre lo que constituye la asistencia regular y en

la delimitación de un tiempo de referencia¹⁰.

También se debe tener en cuenta que el porcentaje de asistencia es sensible a los momentos del año en los cuales se realizan las encuestas; esto es más evidente en el caso de las mediciones que se efectúan en fechas no correspondientes al año lectivo (por ejemplo, recesos, vacaciones). Asimismo, los porcentajes de asistencia a la escuela pueden bajar en los períodos del año en los cuales se registran condiciones climáticas adversas, o en las etapas en que aumenta la demanda por trabajo temporal de niños y adolescentes (zonas rurales). De este modo, lo recomendable es que los países no utilicen los períodos no considerados dentro del año lectivo en la estimación de los porcentajes de asistencia. Por su parte, en los países que disponen de encuestas continuas, sería necesario obtener un promedio total de los porcentajes de asistencia, de manera de suavizar las oscilaciones generadas por las estacionalidades. Este promedio total sería equivalente a la media de los porcentajes de asistencia en los meses incluidos en el análisis, ponderada por los tamaños muestrales en los meses analizados.

- **La tasa de supervivencia al 5° grado de primaria**

Esta tasa será empleada para el seguimiento de la meta de conclusión universal de la primaria. Este indicador estima cuántos sujetos de una cohorte que iniciaron el primer grado de la primaria alcanzan el quinto grado de este nivel, sin importar la repetición y el número de años que utilizaron para llegar a este grado. Idealmente, las tasas de supervivencia deberían estimarse usando el *método de la cohorte verdadera*, mediante un estudio longitudinal. Dadas las restricciones prácticas, la tasa de supervivencia se estima a través del *método de la cohorte reconstituida* (véase recuadro 5), considerando como insumos los indicadores inter-anales de promoción, repetición y abandono recolectados en las escuelas. El procedimiento de cálculo consiste en la obtención del cociente entre el total de estudiantes de una cohorte que alcanza un grado determinado de un nivel educacional, por el número total de integrantes de la cohorte, multiplicado por 100. La fórmula es la siguiente:

$$SR_{g,i}^k = \frac{\sum_{t=1}^m P_{g,i}^t}{E_g^k} \cdot 100$$

Donde: $P_{g,i}^t = E_{g,i+1}^{t+1} - R_{g,i+1}^{t+1}$

i = grado (1, 2, 3, ..., n) t = año (1, 2, 3, ..., m) g = cohorte de estudiantes.

$SR_{g,i}^k$ = Tasa de Supervivencia de la cohorte g en el grado i para el año k de referencia.

E_g^k = Número total de estudiantes que pertenecen a la cohorte g en el año de referencia k.

$P_{g,i}^t$ = Son los promovidos del total E_g^k quienes cursarían grados sucesivos i a través de los años sucesivos t.

¹⁰ El criterio normativo podría derivarse de las definiciones que realizan los sistemas educativos, que en algunos casos imponen requerimientos mínimos de asistencia para que los alumnos aprueben un grado escolar. El tiempo de referencia debería cubrir el año lectivo, o la parte de éste incluida entre el momento de la realización de la encuesta y el inicio del año escolar.

R_i^t = Número de estudiantes que repiten el grado i en el año escolar t .

CUADRO 9
DISPONIBILIDAD DE LAS TASAS DE SUPERVIVENCIA AL 5° GRADO DE PRIMARIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (1990-2003)

AMERICA LATINA	1990	1998	1999	2000	2001	2003
Argentina	-	OK	OK	OK	OK	OK
Bolivia	-	OK	OK	OK	OK	OK
Brasil	-	-	-	-	-	-
Chile	-	OK	OK	-	OK	OK
Colombia	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Costa Rica	OK	-	OK	OK	OK	OK
Cuba	OK	OK	OK	-	OK	OK
Ecuador	-	OK	OK	OK	OK	OK
El Salvador	-	OK	OK	OK	OK	OK
Guatemala	-	-	OK	OK	-	OK
Honduras	-	-	-	-	-	-
México	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Nicaragua	OK	-	OK	OK	OK	OK
Panamá	-	-	OK	OK	OK	OK
Paraguay	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Perú	-	OK	OK	OK	OK	OK
República Dominicana	-	OK	OK	OK	OK	OK
Uruguay	OK	OK	-	OK	OK	OK
Venezuela	OK	OK	OK	OK	OK	OK
EL CARIBE						
Anguila	-	-	-	OK	-	-
Antigua y Barbuda	-	-	-	-	-	-
Antillas Neerlandesas	-	OK	OK	-	OK	OK
Aruba	-	-	-	-	OK	OK
Bahamas	-	-	-	-	OK	-
Barbados	-	OK	OK	OK	OK	OK
Belice	OK	OK	OK	-	OK	-
Bermuda	-	-	-	-	OK	OK
Dominica	-	OK	OK	OK	OK	OK
Granada	-	-	-	-	OK	OK
Guadalupe	-	-	-	-	OK	-
Guayana Francesa	-	-	-	-	-	-
Guyana	OK	OK	-	-	OK	OK
Haití	-	-	-	-	-	-
Islas Caimán	-	-	-	-	-	-
Islas Turcas y Caicos	-	-	-	-	OK	OK
Islas Vírgenes Británicas	-	-	-	-	-	-
Islas Vírgenes EUA	-	-	-	-	-	-
Jamaica	-	-	OK	OK	OK	OK
Martinica	-	-	-	-	-	-
Montserrat	-	-	-	-	-	-
Saint Kitts y Nevis	-	-	OK	-	OK	-
San Vicente y las Granadinas	-	-	OK	-	OK	OK
Santa Lucía	-	OK	OK	OK	OK	OK
Suriname	-	-	-	-	-	-
Trinidad y Tabago	OK	OK	OK	-	OK	OK

Fuente: CEPAL, sobre la base de CEPAL (2005), Instituto de Estadística de la UNESCO (2006) e Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS), base de datos [en línea] www.uis.unesco.org.

Las fuentes de datos de las tasas de supervivencia son los registros administrativos de las escuelas. Como se puede apreciar en el cuadro 9, la disponibilidad de la tasa de supervivencia al 5° grado de la primaria es mediana. En América Latina, ocho de diecinueve países (42%) cuentan con información que permite monitorear el cumplimiento de la meta y el ritmo de avance con respecto a 1990, nueve países cuentan con información publicada solo para el período de seguimiento y dos países no presentan tasas de supervivencia publicadas para los años incluidos en el análisis. En el Caribe, la disponibilidad de la tasa de supervivencia es menor que en América Latina. Para tres de veintiséis países (11%) del Caribe existen datos publicados que permiten establecer el nivel de cumplimiento de la meta y el ritmo de avance con relación a 1990, en catorce países se puede determinar el estado de situación en el periodo de seguimiento pero no el ritmo de avance, y nueve países (35%) no cuentan con datos publicados.

Recuadro 5

El modelo de cohortes reconstituidas

La evaluación de la eficiencia interna y de la eficacia en la progresión que alcanzan los sistemas educacionales se realiza mediante técnicas similares a las del análisis de cohortes en demografía. Una cohorte escolar está constituida por un grupo de estudiantes que ingresa al primer grado de un nivel educativo en el mismo año calendario, y que experimenta posteriormente los eventos de promoción, repetición o abandono de los distintos grados que componen el nivel. El análisis de los flujos de una cohorte dentro del sistema educacional permite construir indicadores de eficacia en la progresión (por ejemplo, las tasas de supervivencia) y de eficiencia (el indicador de años – alumno de la cohorte, el coeficiente de eficiencia y la relación insumo producto).

La modalidad ideal de evaluar la eficiencia interna y la eficacia en la progresión es a través del método de la cohorte verdadera, que implica un estudio longitudinal del flujo de una cohorte de estudiantes durante el ciclo educativo. Este método implica un proceso de recolección de datos largo y costoso, y requiere de un sistema de registro escolar individualizado y confiable. Por estas razones, el método de la cohorte verdadera no suele ser el procedimiento más ocupado en la región, y en su lugar, se utiliza el modelo de cohorte reconstituida.

El modelo de cohorte reconstituida analiza las modificaciones cuantitativas que sufre una cohorte durante su paso por un nivel escolar. Implica la cuantificación agregada de las trayectorias escolares de los niños, una vez que ingresan al sistema educativo, proporcionando una visión prospectiva de la situación de los estudiantes. Este modelo se basa en la consideración de que existen tres situaciones posibles con respecto a los matriculados en un grado/año escolar determinado: promoción, repetición y abandono. El procedimiento contempla la obtención de las tasas de flujo inter – anuales (promoción, repetición, abandono), y posteriormente, la aplicación de estas tasas para reconstituir el movimiento de una cohorte ficticia, teniendo en cuenta un número determinado de años/grados escolares (por ejemplo, los correspondientes a la duración del nivel primario).

Los supuestos que se deben cumplir para la validez del modelo de cohorte reconstituida son:

1. Todos los integrantes de la cohorte ingresan en el mismo grado / año. No hay nuevas incorporaciones a la cohorte durante todo el ciclo de vida de ésta.
2. Supuesto del comportamiento homogéneo: en todos los grados se utilizan las mismas tasas de repetición, promoción y abandono, sin importar si los estudiantes alcanzan el grado directamente o luego de varias repeticiones.
3. El número de ocasiones en que un alumno puede repetir un grado debe ser definido previamente.
4. Los abandonos de la escuela son definitivos: no se consideran las reinscripciones
5. Ningún estudiante es rebajado de grado, y tampoco se contemplan las interrupciones temporales de la permanencia en la escuela
6. Supuesto de igualdad: se ignoran las transferencias entre sub sistemas escolares y migraciones, puesto que se estima que se anulan entre sí.

Fuente: CEPAL, sobre la base de Guadalupe (2002), Guadalupe y Louzano (2003), DINIECE (2003) y sitio web del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS), www.uis.unesco.org

La tasa de supervivencia requiere del cumplimiento de los supuestos de los modelos de cohortes reconstituidas (véase recuadro 5) para producir estimaciones no sesgadas. Cuando no se cumplen los supuestos, y se verifican transferencias entre escuelas, corrientes migratorias, reincorporaciones e ingresos tardíos, este indicador experimenta sesgos. Un problema importante es la falta de control de las migraciones y de las transacciones entre escuelas. Al respecto, un país podría recibir una corriente migratoria relevante durante el año t , compuesta por una población en edad de cursar el grado k en el año $t + 1$. Luego, en el año $t + 1$ se tendría un incremento de la matrícula en el grado k , lo cual distorsionaría los cálculos, por cuanto las tasas derivadas de los modelos de cohortes utilizan en el denominador la información de la matrícula en el año t , la cual no incluye a los inmigrantes.

Otra dificultad es que el modelo de cohortes reconstituidas no deja lugar a las reincorporaciones al sistema (los niños y niñas que han estado fuera del sistema por más de un año académico) y trata las deserciones como definitivas, lo cual conduce a sobreestimar la deserción acumulada a lo largo del nivel. También pueden existir problemas de consistencia en los datos de matrícula entre dos años consecutivos. Por ejemplo, cuando los datos del año $t + 1$ son incompletos y los del año t son completos, se subestima el número de promovidos y repitentes, y se sobreestima la cantidad de sujetos que abandona la escuela. Por último la tasa de supervivencia al 5° grado de la primaria puede conducir a la sobreestimación de la conclusión, ya sea porque las clasificaciones internacionales en uso (CINE 97) definen la duración de la primaria en 6 años, como bien debido a que algunos estudiantes podrían matricularse en el 5° grado, pero no terminarlo.

- **El porcentaje de conclusión del nivel**

El porcentaje de conclusión del nivel será utilizado como indicador para el seguimiento de las metas de conclusión universal de la primaria y la baja secundaria, y para el monitoreo de la meta de erradicación gradual del analfabetismo adulto. Consiste en el porcentaje de sujetos de un grupo de edad determinado que tiene un número de grados /años de escolaridad aprobados de un nivel educativo, que son equivalentes a la duración total del nivel, con respecto a la población total de ese grupo de edad.

$$TC_n = \left(\frac{Pe}{P} \right) \cdot 100$$

Donde: TC_n = tasa de conclusión del nivel n ; Pe = personas en el rango de edad correspondiente con al menos x años de escolaridad (x es igual a los años de educación necesarios para terminar el nivel); P = población en el rango de edad correspondiente.

En el caso de la educación primaria, la lógica para determinar la población meta es la siguiente: para que alguien haya tenido la oportunidad de terminar la primaria, su edad mínima debería ser igual a la suma de la edad oficial de ingreso al nivel y la duración de éste. Debido a que CINE 1 requiere 6 años de educación y un ingreso a los 6-7 años de edad, esto implica un piso de 12-13 años. Si se agregan los efectos de la repetición y las incorporaciones tardías, la edad mínima sería de 15 años y la máxima de 19 (Guadalupe y Taccari, 2004). La réplica de este análisis para la baja secundaria permite determinar como universo a la población de 20-24 años de edad (PRIE/Cumbre de las Américas, 2005).

CUADRO 10
DISPONIBILIDAD DE LOS PORCENTAJES DE CONCLUSIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

PAISES	PORCENTAJE DE CONCLUSION	
	1992	2002
AMERICA LATINA		
Argentina	OK	OK
Bolivia	OK	OK
Brasil	OK	OK
Chile	OK	OK
Colombia	OK	OK
Costa Rica	OK	OK
Cuba	OK	-
Ecuador	OK	OK
El Salvador	OK	OK
Guatemala	-	OK
Honduras	OK	OK
México	OK	OK
Nicaragua	OK	OK
Panamá	OK	OK
Paraguay	OK	OK
Perú	OK	OK
República Dominicana	OK	OK
Uruguay	-	OK
Venezuela	OK	OK
EL CARIBE		
Anguila	-	-
Antigua y Barbuda	-	-
Antillas Neerlandesas	-	-
Aruba	-	-
Bahamas	-	-
Barbados	-	-
Belice	-	-
Bermuda	-	-
Dominica	-	-
Granada	-	-
Guyana	-	-
Haití	-	-
Islas Caimán	-	-
Islas Turcas y Caicos	-	-
Islas Vírgenes Británicas	-	-
Jamaica	-	-
Montserrat	-	-
Saint Kitts y Nevis	-	-
San Vicente y las Granadinas	-	-
Santa Lucía	-	-
Suriname	-	-
Trinidad y Tabago	-	-

Fuente: CEPAL, sobre la base de las encuestas de hogares disponibles en la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

Notas: incluye los porcentajes de conclusión para las poblaciones de 15-19 años, 20-24 años y 25 años y más.

La fuente de este indicador son las encuestas de hogares. En el cuadro 10 se presenta la disponibilidad de los porcentajes de conclusión, desagregados por países y considerando los años 1992 y 2002. Como se puede observar, la disponibilidad de este indicador es alta en los países de América Latina, mientras que para el Caribe no se cuenta con información.

Este indicador permite la medición directa de las metas de conclusión universal de la primaria y de la baja secundaria, y además, facilita la realización de desagregaciones por etnia, zona de residencia y situación socioeconómica. Sin embargo, el porcentaje de conclusión proporciona una visión retrospectiva del sistema escolar, por cuanto se basa en la observación de los sujetos que estuvieron antes en el sistema, y por tanto, no toma en cuenta los efectos presentes que se están realizando para mejorar los sistemas educativos.

- **La tasa de alfabetización**

La tasa de alfabetismo será utilizada para el seguimiento de la meta de conclusión universal de la primaria, tal cual se establece en el Objetivo 2, y para el monitoreo de la meta adicional de erradicación gradual del analfabetismo en la población adulta. En el caso de la medición de la meta 3 del Objetivo 2, este indicador consiste en la proporción de la población de 15-24 años que afirma tener las capacidades de leer, escribir y usar el lenguaje escrito, sobre la población total de dicho grupo etario. En lo que refiere a la meta adicional para la población adulta (25 años y más), la fórmula es:

$$LIT'_{25+} = \frac{L'_{25+}}{P'_{25+}} \quad \text{o} \quad ILL'_{25+} = \frac{I'_{25+}}{P'_{25+}}$$

Donde:

LIT'_{25+} = Tasa de Alfabetización Adulta (25+) en el año **t**

ILL'_{25+} = Tasa de Analfabetismo Adulto (25+) en el año **t**

L'_{25+} = Población Adulta Alfabetizada (25+) en el año **t**

I'_{25+} = Población Adulta Analfabeta (25+) en el año **t**

P'_{25+} = Población Adulta (25+) en el año **t**

$$LIT'_{25+} + ILL'_{25+} = 100\%$$

CUADRO 11
TASAS DE ALFABETISMO PUBLICADAS PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE,
POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS (1990-2005)

AMERICA LATINA	1990	1995	2000	2005
Argentina	OK	OK	OK	OK
Bolivia	OK	OK	OK	OK
Brasil	OK	OK	OK	OK
Chile	OK	OK	OK	OK
Colombia	OK	OK	OK	OK
Costa Rica	OK	OK	OK	OK
Cuba	OK	OK	OK	OK
Ecuador	OK	OK	OK	OK
El Salvador	OK	OK	OK	OK
Guatemala	-	-	-	OK
Honduras	OK	OK	OK	OK
México	OK	OK	OK	OK
Nicaragua	OK	OK	OK	OK
Panamá	OK	OK	OK	OK
Paraguay	OK	OK	OK	OK
Perú	OK	OK	OK	OK
República Dominicana	OK	OK	OK	OK
Uruguay	OK	OK	OK	OK
Venezuela	OK	OK	OK	OK
EL CARIBE				
Anguila	-	-	-	-
Antigua y Barbuda	-	-	-	-
Antillas Neerlandesas	OK	OK	OK	OK
Aruba	-	-	OK	-
Bahamas	OK	OK	OK	OK
Barbados	OK	OK	OK	OK
Belize	OK	OK	OK	OK
Dominica	-	-	-	-
Granada	OK	OK	OK	OK
Guadalupe	-	-	-	-
Guayana Francesa	-	-	-	-
Guyana	OK	OK	OK	OK
Haití	OK	OK	OK	OK
Islas Caimán	-	-	-	-
Islas Turcas y Caicos	-	-	-	-
Islas Vírgenes Británicas	-	-	-	-
Islas Vírgenes EUA	-	-	-	-
Jamaica	OK	OK	OK	OK
Martinica	-	-	-	-
Montserrat	-	-	-	-
Saint Kitts y Nevis	-	-	-	-
San Vicente y las Granadinas	-	-	-	-
Santa Lucía	-	-	-	-
Suriname	-	-	-	OK
Trinidad y Tabago	OK	OK	OK	OK

Fuente: CEPAL, sobre la base de Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS), base de datos [en línea] www.uis.unesco.org y a Base de Estadísticas e Indicadores Sociales (BADEINSO), base de datos en línea (<http://websie.eclac.cl/sisgen/badeinso.asp>)

Las fuentes de las tasas dicotómicas de alfabetismo son los censos de población y las encuestas de hogares. En el cuadro 11 se puede apreciar que las tasas dicotómicas de alfabetismo están publicadas para la mayoría de países de América Latina en el tramo 1990-2005, lo cual permite la determinación del estado y del ritmo de avance hacia las metas. En el Caribe, la disponibilidad de información publicada es menor que para América Latina, existiendo un grupo de países para los cuales no se cuenta con datos en ninguno de los años reportados. En el caso de los países que presentan información publicada, las desagregaciones por género están disponibles, lo que posibilita cumplimentar el índice de paridad de género. También se cuenta con desagregaciones por zona de residencia, etnia y discapacidad, aunque en los dos últimos casos se debe tener cautela en la agregación de datos a nivel regional, por las diferentes definiciones empleadas por los países. En lo que refiere a la situación socioeconómica, los censos nacionales no miden la pobreza de acuerdo a criterios monetarios, lo cual obliga al uso de aproximaciones.

**CUADRO 12
CONCEPTOS Y PROCEDIMIENTOS DE MEDICIÓN DEL ALFABETISMO EN LOS PAÍSES DE
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

PAIS	AÑO	FUENTE	CONCEPTO DE ALFABETISMO	PROCEDIMIENTO
Argentina	2001	Censo de Población	Persona que puede leer y escribir	Declaración del hogar
Bolivia	2001	Censo de Población	Persona que afirma que sabe leer y escribir	Declaración del hogar
Brasil	2004	Encuesta de hogares	Persona que puede leer y escribir al menos una sentencia simple	Auto-reporte
Chile	2002	Censo de Población	Persona que sabe leer y escribir	Declaración del hogar
Colombia	2004	Encuesta de la fuerza de trabajo	La capacidad de leer y escribir en la lengua materna	Auto-reporte
Costa Rica	2000	Censo de Población	Se pregunta si la persona sabe leer y escribir.	Declaración del hogar
Cuba	2002	Censo de Población	Las personas que son capaces de leer y escribir al menos un texto simple de hechos relativos a su vida diaria	Declaración del hogar
República Dominicana	2002	Censo de Población	Las personas mayores de 10 años que saben leer y escribir	Declaración del hogar
Ecuador	2001	Censo de Población	La capacidad de leer y escribir	Declaración del hogar
Guatemala	2002	Censo de Población	La capacidad de leer y escribir en un lenguaje específico (personas de 7 años y más)	Declaración del hogar
Honduras	2001	Censo de Población	Personas que pueden leer y escribir	Declaración del hogar
México	2004	Encuesta de hogares	La capacidad de leer y escribir un mensaje (exposición breve y simple de un hecho de la vida diaria)	Auto-reporte
Nicaragua	2001	Encuesta Nacional	Una persona analfabeta es aquella que sólo puede leer, o no puede leer y escribir	Auto-reporte
Panamá	2000	Censo de Población	La aptitud de leer y escribir en cualquier lengua	Declaración del hogar
Perú	2004	Encuesta de Hogares	La habilidad de leer y escribir en cualquier lengua.	Auto-reporte

Cuadro 12 (conclusión)

PAIS	AÑO	FUENTE	CONCEPTO DE ALFABETISMO	PROCEDIMIENTO
EL CARIBE				
Araba	2000	Censo de Población	Persona capaz de leer un texto simple y de escribir una carta	Declaración de un integrante del hogar
Jamaica	1999	Encuesta de alfabetismo adulto	Son analfabetas las personas que tienen un conocimiento muy limitado del sistema alfabético, y no pueden comprender un grupo de palabras en una frase o sentencia.	Auto-reporte
Suriname	2004	Censo de población	Una persona es considerada alfabetada si puede escribir una nota o frase simple	Declaración del hogar

Fuente: elaborado por CEPAL, sobre la base de Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS), base de datos [en línea] www.uis.unesco.org (tabla de meta-datos de estadísticas sobre alfabetismo).

Es necesario tener precaución con el empleo de la tasa de alfabetismo dicotómica, porque este indicador no mide las competencias de alfabetización, y también por el uso de conceptos y procedimientos de recolección de datos no comparables entre los distintos países (véase cuadro 12). Además, la utilización de procedimientos de auto-reporte puede conducir a la subestimación del analfabetismo, por la renuencia de las personas a reconocer que no saben leer y escribir (UEPA-UAPS/ UNESCO/ USAID, UNICEF/ DHS, 2004), sesgo que puede aumentar cuando se le pide a algún familiar que informe sobre el alfabetismo del resto de los integrantes del hogar. Así, se ha planteado la necesidad de mejorar la calidad de los datos generados a partir de censos y encuestas de hogares, la publicación de datos obtenidos mediante fuentes directas y el no uso de métodos de proyección (Instituto de Estadística de la UNESCO, 2005; Naciones Unidas, 2003).

VI. REFERENCIAS

- Abramovich, Víctor (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL* 88, pp.35-50, LC/G.2289-P.
- Albiach, M. C. (2003). El proceso de cambio en la adicción a la heroína: un análisis a través de metodologías cualitativas. *Disertación doctoral*, Universidad de Valencia, Valencia, España. Recuperado el 21 de enero, 2006, desde http://www.tdx.cesca.es/TESIS_UV/AVAILABLE/TDX-0713104-133913/albiach.pdf
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2004). *Los objetivos de desarrollo del milenio en América Latina y el Caribe. Retos, acciones y compromisos*. Extraído de: <http://www.cepal.org/mdg/docs/IADBPublicDoc.pdf>
- Banco Mundial (2001). *Erradicating Child labor in Brazil*. En: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000094946_01122809560220
- Brunefort, Michael, Albert Motivans y Yanghong Yang (2003). Investing in the future: financing the expansion of educational opportunity in Latin American and the Caribbean. *UIS working paper, N° 1*. Montreal: Instituto de Estadísticas de la UNESCO.
- CEPAL (1996). “Rol estratégico de la educación media para el bienestar y la equidad”, documento presentado en la Séptima Conferencia Regional de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, Kingston, 13 al 17 de mayo.
- _____(2000a). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, LC/G.2071/Rev.1-P/E. Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas.
- _____(2000b). *Panorama Social de América Latina 1999-2000*, LC/G.2068-P/E. Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas.
- _____(2002). La CEPAL ante los Objetivos de Desarrollo del Milenio. *Nota preparada para el Seminario Internacional “América Latina y el Caribe: desafíos frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio”*, organizado por BID, Banco Mundial, PNUD y CEPAL, Washington D.C., 10 y 11 de junio, 2002.
- _____(2005). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe*, LC/G.2331. Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas.
- CEPAL /UNESCO (2004). *Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe. Versión preliminar*. Trigésimo período de Sesiones de la CEPAL, San Juan Puerto Rico, 28 de junio al 2 de julio de 2004.
- _____(2005). Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe. *Serie Seminarios y Conferencias 43*, LC/L.2246-P. Santiago, CEPAL.
- CEPAL/OIJ (2004). *La juventud en Ibero América: tendencias y urgencias*. Santiago: Autores.
- Cervera, José (2005). El seguimiento de los objetivos de desarrollo del milenio: oportunidades y retos para los Sistemas Nacionales de Estadística. *Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos 39*, LC/L.2458-P. Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas.
- CIESAS – INSP (Instituto Nacional de Salud Pública) (2005a). *Evaluación Externa de Impacto 2004: Impacto de Oportunidades sobre la Educación de Niños y Jóvenes en áreas Urbanas después de un año de Participación en el Programa*. En: www.progesa.gob.mx/e_opportunidades/evaluacion_impacto/2004/Educacion_urbana.pdf
- Cottle, C., Lee, R. y Heilbrun, K. (2001). The prediction of criminal recidivism in juveniles: A meta-analysis. *Criminal Justice and Behavior*, 28, 367-394.
- Cuarta Cumbre de las Américas (2005). *Plan de Acción. Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática*. Extraído de: http://www.summit-americas.org/Documents%20for%20Argentina%20Summit%202005/IV%20Summit/Plan%20de%20Accion/PDF/Proyecto%20Plan%20Accion%20ESP%20nov_5%20%20%20IV%20Cumbre%209pm.pdf
- Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE), Gobierno de Argentina (2003). *Sistema Nacional de Indicadores Educativos. Manual Metodológico*. Extraído de: <http://diniece.me.gov.ar/documentos/sistema%20nacional%20de%20indicadores%20educativos.pdf>
- Foro Mundial sobre la Educación (2000). *Marco de Acción de Dakar. Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes*. Adoptado en el Foro Mundial sobre la Educación, Dakar (Senegal), 26-28 de abril de 2000. París: UNESCO.
- Guadalupe, César (2002). *Indicadores de cobertura, eficiencia y flujo escolar: necesidades de política, problemas metodológicos y una propuesta*. Extraído de: http://siri.unesco.cl/medios/pdf/Documentos_tecnicos/cobertura_eficiencia_flujo.PDF

- Guadalupe, César y Paula Louzano (2003). *Measuring universal primary completion in Latin America*. Extraído de: http://www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/eindicadores_measuring_universal_eng.pdf?menu=/esp/atematica/estadisinddesind/docdig/
- Guadalupe, César y Daniel Taccari (2004). *Conclusión universal de la educación primaria: ¿cómo evaluar el progreso hacia esta meta?*. Extraído de: http://siri.unesco.cl/medios/pdf/Documentos tecnicos/Termino_sp_oct_04.PDF
- Hopenhayn, Martín y Ottone, Ernesto (2000). *El gran eslabón: educación y desarrollo en el umbral del siglo XXI*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Howell J.C. y Bilchik S. (1995). *Guide for implementing the comprehensive strategy for serious violent and chronic juvenile offenders*. Washington DC: Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention.
- Infante, M. Isabel (2000). *Alfabetismo funcional en siete países de América Latina*. Extraído de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001214/121483so.pdf>
- Instituto de Estadística de la UNESCO (2003). *Education indicators. Technical Guides*. Extraído de: http://www.uis.unesco.org/file_download.php?URL_ID=5202&filename=10526426091UIS_education_indicator_definitions_EN.pdf&filetype=application%2Fpdf&filesize=139152&name=UIS_education_indicator_definitions_EN.pdf&location=user-S/
- _____ (2004). *Literacy assessment and monitoring programme (LAMP). International planning report*. Extraído de en: http://www.uis.unesco.org/TEMPLATE/pdf/LAMP/LAMP_International%20Planning%20Report_4_TSM%20_3.pdf
- _____ (2005). *Programa de Evaluación y Monitoreo de la Alfabetización (LAMP)*. Extraído de: http://www.uis.unesco.org/TEMPLATE/pdf/LAMP/LAMP_SP_2005.pdf
- _____ (2006). *Global education digest 2006. Comparing education statistics across the world*. Montreal: Autor.
- International Food Policy Research Institute (IFPRI) (2005). *Nicaragua. Red de Protección Social Mi Familia. Rompiendo el ciclo de la pobreza*. En: www.ifpri.org/spanish/pubs/ib/ib34sp.pdf
- Labarca, Guillermo (1996). *Inversión en la infancia: evidencias y argumentos para políticas efectivas*. Extraído de: [http://www.reduc.cl/raes.nsf/0/3b0d4295dd5cc934042569d200525422/\\$FILE/7958.pdf](http://www.reduc.cl/raes.nsf/0/3b0d4295dd5cc934042569d200525422/$FILE/7958.pdf)
- Levine, R.A. (1999). Literacy and population change. En: D. Wagner, R. Venezky y B. Street (editores), *Literacy: an international handbook*. Boulder, Colo: Westview press.
- Lynn, Karoly, Peter Greenwood, Susan Everingham, Jill Hoube, Rebecca Kilburn, Peter Rydell, Matthew Sanders y James Chiesa (1998). *Investing in our children. What we know and what we don't know about the costs and benefits of early childhood interventions*. Extraído de: http://rand.org/pubs/monograph_reports/MR898/
- Lynn, Karoly, Rebecca Kilburn y Jill Cannon (2005). *Early childhood interventions. Proven results, future promise*. Extraído de: http://www.rand.org/pubs/monographs/2005/RAND_MG341.pdf
- McMeekin, Robert W. (1998). *Estadísticas educativas en América Latina y el Caribe. Informe de un estudio sobre la situación de las estadísticas educativas, indicadores y sistemas de información para la administración en la región y lecciones a aprender de otras regiones*. Washington D.C; Banco Interamericano de Desarrollo.
- Naciones Unidas (2001). *Guía general para la aplicación de la declaración del Milenio*. Extraído de: http://www.cepal.org/mdg/cumbre_es2005.htm
- _____ (2003). *Indicators for monitoring the Millennium Development Goals. Definitions, rationale, concepts and sources*. Extraído de: <http://unstats.un.org/unsd/mispa/Metadataajn30.pdf>
- OECD Statistics Canada (1995). *Literacy, economy and society*. París: Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo.
- Organización de Estados Americanos (OEA) (2004). *Informe de la Tercera Reunión de Ministros de Educación en el ámbito del CIDI*. Resolución aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 8 de junio del 2004. Extraído de: http://www.iin.oea.org/AGRES_04/AGRES_1985.htm
- Proyecto Regional de Indicadores Educativos (PRIE) (2001). *Guía para el uso de indicadores*. Extraído de: <http://www.prie.cl/espanol/doc/manual.pdf>
- Proyecto Regional de Indicadores Educativos (PRIE) / Cumbre de las Américas (2005). *Panorama Educativo 2005; progresando hacia las metas*. Extraído de: http://www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/panorama_educativo_2005_progresando_hacia_las_metas.pdf?menu=/esp/atematica/estadisindfortacap/docdig/
- Purves, Dale (1994). *Neural activity and the growth of the brain (Lezioni Lincee)*. New York: Cambridge Press.
- Rutter, Michael, Henri Giller y Ann Hagell (2000). *La conducta antisocial de los jóvenes*. Madrid: Cambridge University Press.

- Sander, Louis (1987). A 25 year follow-up: some reflections on personality development over the long term. Special issue: Papers from the Third Congress of the World Association for Infant Psychiatry and Allied Disciplines. *Infant Mental Health Journal*, 8(3), 42-55.
- Segunda Cumbre de las Américas (1998). Plan de Acción. Extraído de: <http://www.summit-americas.org/chileplan-spanish.htm#Educación%20para%20la%20Democracia>
- Tercera Cumbre Extraordinaria de las Américas (2004). *Declaración de Nuevo León. Monterrey, México*. Extraído de: <http://www.summit-americas.org/SpecialSummit/Declarations/Declaration%20of%20Nuevo%20Leon%20-final-span.pdf>
- Tujinman, A., I. Kirsch y D. Wagner (editores) (1997). *Adult basic skills: innovations in measurement and policy analysis*. Cresskill, New Jersey: Hampton press.
- UEPA-UAPS, UNESCO, USAID, UNICEF y DHS (2004). *Guide to the analysis and use of household survey and census education data*. Extraído de: <http://www.uis.unesco.org/template/pdf/educgeneral/HHSGuideEN.pdf>
- UNESCO (1997). *Clasificación internacional normalizada de la educación 1997*. UNESCO, 1997.
- _____(2001). *Thematic studies. Literacy and adult education*. Extraído de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001233/123333e.pdf>
- _____(2004a). *Educación para Todos en América Latina: un objetivo a nuestro alcance. Informe regional de monitoreo de EPT 2003*. Santiago: UNESCO.
- _____(2004b). *Education for all: the quality imperative*. EFA Global Monitoring Report 2005. Paris: UNESCO.
- _____(2004c). *La conclusión universal de la educación primaria en América Latina: ¿estamos realmente tan cerca?. Informe regional sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio Vinculados a la Educación*. Santiago: UNESCO.
- UNESCO, PNUD, FNUAP (2000). *Educación para todos en las Américas. Marco de Acción Regional*. Santo Domingo, 10-12 febrero 2000.
- UNESCO-UIS/OECD (2005). *Education trends in perspective – Analysis of the World Education Indicators*. Extraído de: www.uis.unesco.org/TEMPLATE/pdf/wei/WEI2005.pdf