

TENDENCIAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA

**Segundo estudio suplementario del Plan de Aprendizaje para el
Programa “Nuevos Empleos y Oportunidades” (NEO)**

UN MILLÓN DE JÓVENES

neo

UN MILLÓN DE OPORTUNIDADES

ACERCA DE LA INICIATIVA NEO

NEO es una iniciativa liderada por el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Unidad de Mercados Laborales (LMK) del BID, la International Youth Foundation (IYF) y otros socios corporativos como: Arcos Dorados, Caterpillar Foundation, CEMEX, Microsoft y Walmart. Tiene por objetivo mejorar la calidad del capital humano y la empleabilidad de los jóvenes vulnerables de América Latina y el Caribe. Es una alianza pionera en la que empresas, gobiernos y sociedad civil aportan recursos, conocimientos y capacidades para implementar soluciones de empleo efectivas y sostenibles. Lanzada en la Cumbre de las Américas en 2012, esta iniciativa a 10 años, busca mejorar la empleabilidad de 1 millón de jóvenes vulnerables.

El estudio “Tendencias Educativas en América Latina” es el segundo en una serie de estudios suplementarios. Los estudios suplementarios forman parte de la agenda de aprendizaje de la iniciativa NEO, con el fin de generar conocimiento que sea útil para los tomadores de decisiones de política pública, los diseñadores de programas, y para las agencias ejecutoras e implementadoras pertenecientes al sector gubernamental, empresarial y de la sociedad civil.

LOS AUTORES

El estudio “Tendencias Educativas en América Latina” fue elaborado por nuestro socio de aprendizaje, Centro de Estudios Educativos y Sociales (CEES) localizado en la Ciudad de México, bajo la coordinación del Dr. Miguel Székely.

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa. Igualmente no necesariamente reflejan el punto de vista del FOMIN, IYF o de los socios corporativos de NEO.

Copyright © 2015 Banco Interamericano de Desarrollo, en su calidad de administrador del FOMIN. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales. Se prohíbe el uso comercial no autorizado de esta obra.

CONTENIDOS

TENDENCIAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA	1
ACERCA DE LA INICIATIVA NEO	2
LOS AUTORES.....	2
RESUMEN EJECUTIVO	4
INTRODUCCIÓN	5
1. TENDENCIAS EDUCATIVAS.....	6
2. RELEVANCIA Y PARTICIPACIÓN DE LA EDUCACIÓN TÉCNICA Y VOCACIONAL.....	28
3. POLÍTICAS Y ACCIONES PARA PROMOVER LA EM	36
4. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES.....	39
BIBLIOGRAFÍA	41
ANEXOS	44

RESUMEN EJECUTIVO

El conocer el perfil educativo de los jóvenes en América Latina (AL) al momento de ingresar a las actividades productivas permite entender las dificultades de inserción laboral juvenil, en particular de aquellos jóvenes que pertenecen a grupos en situación de vulnerabilidad. Cabe mencionar que debido a las fuentes de información utilizadas esta publicación se enfoca en los países de AL¹ pero incluye algunos datos de cobertura educativa en el Caribe, con el fin de identificar la información existente y la necesidad de mayor investigación al respecto.

De acuerdo con los datos presentados, a pesar de que ha existido un incremento en las tasas de cobertura de educación media (EM) en la región, una de las mayores causas de vulnerabilidad de los jóvenes es la elevada proporción que deserta prematuramente del sistema educativo antes de culminar la EM, lo que restringe significativamente sus oportunidades laborales. Así, el estudio examina algunas posibles causas y algunos factores que se esperaría redujeran la deserción por medio de fortalecer las finanzas familiares, incluyendo un entorno de mayor estabilidad y crecimiento económico, el crecimiento del empleo y de la formalidad laboral. Sin embargo, en ocasiones las mejores oportunidades laborales también pueden jugar en sentido contrario al incrementar el costo de oportunidad de permanecer en la escuela, lo cual puede ser un factor de aumento de la deserción.

El contar con información más detallada sobre estas causas y factores a nivel local es importante, ya que la claridad sobre las mismas es un insumo para idear mejores intervenciones y acciones en favor de los jóvenes. Adicionalmente el estudio examina la importancia relativa de la educación media técnica, así como algunas prácticas para promover la EM, tanto técnica como de modalidad general.

En cuanto a la calidad de la educación, cabe mencionar que aún falta información comparable entre países para enriquecer la discusión; pero, sin duda alguna, es uno de los desafíos que aún están presentes en AL.

¹ Al decir AL se incluye a la República Dominicana

INTRODUCCIÓN

Para entender las dificultades de inserción laboral de los jóvenes en América Latina (AL), y en particular de aquéllos que pertenecen a grupos en situación de vulnerabilidad, un elemento indispensable es el conocer su perfil educativo al momento de ingresar a las actividades productivas.

El número de años de escolaridad, el nivel educativo alcanzado y la pertinencia y calidad de la educación a la que fueron expuestos los jóvenes, moldean dicho perfil y, en la medida en que éste incluya las competencias y habilidades requeridas por el sector productivo, las probabilidades de acceder a oportunidades de desarrollo por medio de un empleo de calidad y digno, podrán ser mayores.

La medida en la que la educación se traduzca en mayores posibilidades dependerá también de elementos adicionales como la estabilidad económica, la generación de empleos y la dinámica salarial. Sin embargo, existe un amplio consenso en que a mayor nivel de escolaridad y mejor calidad educativa de una población, mayor es el potencial de desarrollo individual y de los países en su conjunto.²

En América Latina, a partir de 1950 y por las siguientes cinco décadas la política educativa se enfocó en ampliar la cobertura en los niveles de primaria y secundaria básica- es decir, los primeros nueve años de educación- a todos los segmentos de la sociedad. Actualmente, ya lograda una elevada cobertura en estos dos niveles, han surgido dos nuevos retos para que la educación se traduzca en mejores condiciones de empleabilidad de los jóvenes. El primero es la calidad de la educación.

En este sentido, los resultados más recientes de la prueba PISA para 2012, aplicada a jóvenes de 15 años en 65 países del mundo, muestran un escenario preocupante para la región.³ Los ocho países de AL que participaron en este examen se encuentran en los lugares más bajos iniciando en el lugar 51 para el caso de Chile, e incluyendo al lugar número 65 ocupado por Perú.⁴ Uno de los datos más destacados es la distancia existente con respecto a países como Corea, que hace solamente 30 años se encontraba aún lejos del país promedio de AL en términos de nivel educativo, pero que ahora muestran resultados significativamente mejores. Si el país promedio de AL incrementara en 34 puntos sus resultados en matemáticas cada seis años –que es el aumento observado en México, el país con la mayor mejoría- le tomaría 32 años alcanzar el nivel que Corea presentó en el 2012.

El segundo reto es la cobertura, especialmente en la educación media (EM), que en varios países se denomina como bachillerato (o preparatoria en México) y que típicamente se cursa entre los 15 y 19 años de edad y corresponden a los últimos 3 años de la educación secundaria (cuadro 1). De igual forma, como se mostrará más adelante, la EM es el nivel que presenta la mayor deserción escolar, y que constituye el eslabón previo a la entrada al mercado laboral de la mayoría de los jóvenes.

² Hanushek y Woessmann (2007)

³ PISA se refiere al “Program for International Student Achievement” realizado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) cada tres años desde 2000.

⁴ Los países con el menor rendimiento son Perú y Colombia, seguidos por Argentina, Brasil, Costa Rica, Uruguay, México y Chile.

Esta nueva problemática presenta varias dimensiones de riesgo que tienen que ver con la empleabilidad. La etapa a partir de los 15 años es crítica para la formación de la personalidad, el desarrollo de la capacidad para tomar decisiones, la conformación de patrones de conducta, la adquisición de valores, la consolidación de actitudes de tolerancia hacia la diversidad, el desarrollo de habilidades para pertenecer y trabajar en grupos, y la conformación de la identidad personal, entre otros.⁵ Adicionalmente, a nivel de la comunidad, estas son edades estratégicas para conformar un sentido de pertenencia e integración social y para construir valores de confianza, lo cual redundará en la conformación de tejido de cohesión social. Sin el soporte, la integración y la protección adecuada, los jóvenes transitando estas edades estarán expuestos a una serie de riesgos y vulnerabilidades que trastocarán sus posibilidades propias de desarrollo, y las de sus países, e incluso pueden constituir un riesgo importante para los temas emergentes de seguridad y criminalidad.

Este documento analiza las tendencias educativas a lo largo de la región, profundizando en el estudio de la educación media y en la educación vocacional técnica (EVT). Cabe mencionar que debido a las fuentes de información utilizadas el análisis integra únicamente a países de AL y a República Dominicana; aunque se incluyen ciertos datos de cobertura educativa en el Caribe con el fin de identificar la información existente y la necesidad de mayor investigación al respecto.

Adicionalmente, se examinan algunas posibles causas de la deserción en EM, y se revisan las políticas que desde el sector educativo se han instrumentado tanto en AL como en otras regiones para reincorporar a aquéllos jóvenes que han desertado del sistema educativo o para reducir la probabilidad de egreso prematuro de aquéllos que se encuentran en riesgo de abandono. El estudio se divide en cuatro secciones. La Sección 1 presenta las tendencias educativas regionales y por país. La Sección 2 examina el papel y relevancia de las modalidades de educación técnica. La Sección 3 ofrece un panorama sobre las acciones y programas que se han instrumentado para mantener a los jóvenes en el sistema educativo. Finalmente, la Sección 4 ofrece algunas reflexiones y conclusiones finales.

1. TENDENCIAS EDUCATIVAS

Para analizar las tendencias educativas en AL con la información más reciente, para los propósitos del presente documento se utilizará el Banco de Encuestas de Hogares Comparables desarrollado por el Centro de Estudios Educativos y Sociales (CEES), y que incluye 233 encuestas que cubren el período 1980-2012 para 18 países de la región.⁶ El Banco de Encuestas contiene 21 encuestas para Venezuela, 17 para Brasil, 15 para Argentina, Honduras, Panamá, Paraguay, y Perú, 14 para Colombia, Costa Rica, El Salvador y Uruguay, 13 para México, 12 para República Dominicana, 10 para Chile y Ecuador, 7 para Guatemala y Bolivia, y 6 para Nicaragua. En conjunto, dichas encuestas son representativas del 96% de la

⁵ Como lo argumenta Spinks (2003), durante la adolescencia siguen observándose evoluciones importantes en el desarrollo neurológico del cerebro humano. El desarrollo de las capas frontales que determinan la capacidad para planear, la memoria, y la capacidad organizativa para el trabajo, e incluso los cambios de humor, se observan durante estas edades. Duryea, et. Al. (2007) muestran que durante la adolescencia la zona del cerebro que regula la toma de decisiones —el cerebelo— continúa en proceso de desarrollo.

⁶ Dado que la principal fuente de información es dicha Base de Encuestas, el análisis sólo incluye a República Dominicana en lo que respecta a los países del Caribe.

población de la región. A excepción de las encuestas para Uruguay, y para Argentina y Bolivia para años previos al 2000, que son solamente representativas de áreas urbanas, todas las restantes son representativas a nivel nacional. El 9% de las encuestas son para el período 1980-1989, 31% pertenecen a los años 1990-1999, y el 60% abarcan los años 2000 a 2012. El anexo 1 identifica el número de encuestas para cada año y país.

Un aspecto importante a considerar es que cada país genera sus propias encuestas de hogares en distintos años, formatos, códigos, cuestionarios y definiciones. Debido a que para este estudio se cuenta con acceso a los datos originales es posible homologar las variables relevantes para cada país y año. El proceso de homologación considera, por ejemplo, que cada país cuenta con distintas definiciones sobre la edad oficial para cursar cada nivel educativo, lo que es un factor de comparabilidad relevante para el presente análisis. Como referencia para dichas definiciones, se utilizaron las publicadas por la UNESCO, la cual está disponible para la mayoría de los países (ver cuadro 1). Por lo tanto, la homologación se realizó ajustando los datos de cada país para clasificar correctamente a la población por su nivel de estudios de acuerdo con el cuadro.

Cuadro 1
Edad oficial para cursar distintos niveles educativos

País	Pre-escolar	Primaria	Secundaria (baja)	Educación media
Argentina	3-5	6-11	12-14	15-17
Bolivia	4-5	6-11	12-13	14-17
Brasil	4-6	7-10	11-14	15-18
Chile	3-5	6-11	12-13	14-17
Colombia	3-5	6-10	11-14	15-16
Costa Rica	5	6-11	12-14	15-17
R. Dominicana	3-5	6-11	12-13	14-17
Ecuador	4-5	6-11	12-14	15-17
Guatemala	3-6	7-12	13-15	16-18
Honduras	3-5	6-11	12-14	15-16/17
México	3-5/6	6-11	12-14	15-16/17
Nicaragua	4-6	7-12	13-15	16-17/18
Panamá	4-5	6-11	12-14	15-17

Perú	3-5	6-11	12-14	15-16
Paraguay	4-5	6-11	12-14	15-17
El Salvador	4-6	7-12	13-15	16-18
Uruguay	3-5	6-11	12-14	15-17
Venezuela	3-5	6-11	12-14	15-16/17

Fuente: ICSED 1997, UNESCO, e información oficial del país para Costa Rica, Ecuador y El Salvador.

Así, aunque las edades varían entre países, el análisis a lo largo del documento se realiza por niveles educativos, que se clasifican en: pre-escolar, primaria, secundaria y educación media (EM).

Como puede observarse en el cuadro 1 en la mayoría de los casos se espera que los niños entre 6 y 11 años de edad se encuentren cursando la educación primaria –excepto en los casos de Brasil, Guatemala, Nicaragua y El Salvador, en los que la entrada es a los 7 años. Asimismo, generalmente se espera que entre los 12 y 14 años cursen el nivel subsecuente de secundaria –excepto en Brasil y Colombia en donde la entrada es a los 11 años, y Guatemala, Nicaragua y El Salvador, en donde es a los 13 años.

La mayor variedad en definiciones se observa a partir de la educación media (EM), que es el nivel subsecuente a los primeros nueve años de estudios de Primaria y secundaria. En este nivel la edad oficial para asistir es entre los 15 y 17 años en nueve de los 18 países bajo análisis, incluyendo a Argentina, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Venezuela, México, Panamá, Paraguay, y Uruguay, en los que la EM tiene una duración de tres años, con algunas opciones para graduarse en un menor número de años. En Colombia y Perú, la edad de entrada oficial a la EM es a los 15 años, aunque la duración es de solamente 2 años escolares. En Bolivia, Chile y la República Dominicana la duración es de tres años, aunque la edad oficial de entrada es a los 14 años. La edad oficial más avanzada se registra en Guatemala, Nicaragua y El Salvador, en donde se espera que los jóvenes cursen este nivel a partir de los 16 años. Brasil presenta un modelo distinto, en el que la EM se inicia a los 15 años, pero con una duración de 4 años escolares. mediante el proceso de homologación de la información empleado para el presente análisis, es posible realizar los ajustes correspondientes a estas definiciones para realizar comparaciones válidas.

Más adelante se analizará también la educación vocacional técnica (EVT), en su sección correspondiente.

1.1 Cobertura educativa

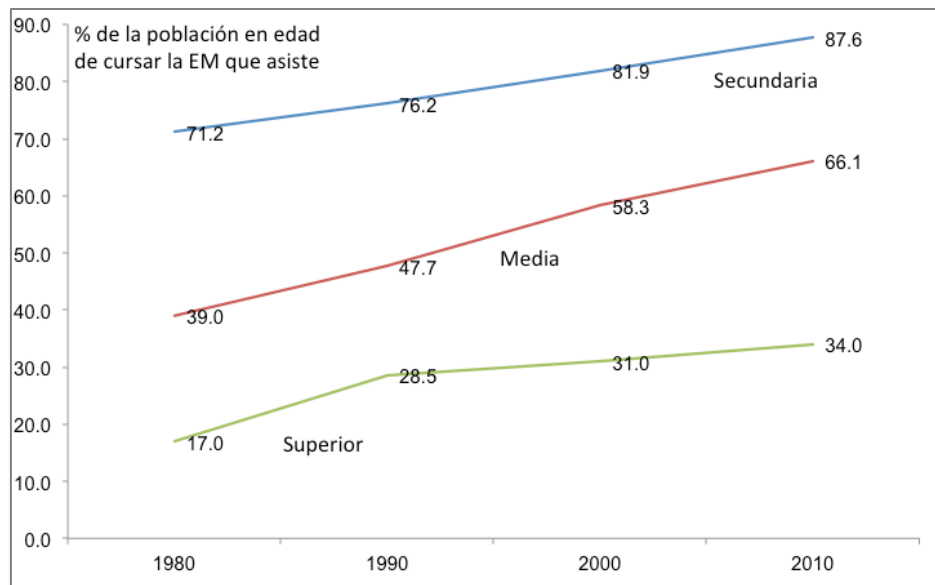
El panorama regional de la cobertura de los sistemas educativos para la población entre 12 y 24 años a lo largo de la región, se presenta en la gráfica 1 utilizando la base de datos descrita anteriormente.⁷ Los resultados muestran tres patrones claros. El primero, es que a lo largo de AL, la cobertura de secundaria y de EM ha aumentado considerablemente desde la década de los ochenta. Se observa un aumento de 71.2 a 87.6% para secundaria, y de 39 a 66.1% para educación media. Esto implica que una amplia proporción de adolescentes en la región se encuentran escolarizados, en comparación con hace tres décadas, aunque para la educación media los resultados más recientes indican que para 2010 todavía uno de cada tres jóvenes de 16-18 años no asiste a la escuela.

Al observar los datos a nivel país, presentados más adelante en el cuadro 2, destaca que Argentina, Brasil, Chile y la República Dominicana presentan niveles por encima del 90% en cobertura de secundaria, mientras que el resto de los países –con las excepciones de Guatemala, Honduras y Nicaragua– muestran niveles por encima del 80%. Las naciones con los mayores incrementos a lo largo del tiempo son Costa Rica, Brasil, El Salvador y Paraguay, todos con alrededor de 20% de aumento en el curso de las tres décadas, desde 1980.

De acuerdo con los mismos datos, la mejora también ha sido generalizada en el nivel Medio, en donde Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, República Dominicana y Uruguay han alcanzado tasas por arriba del 70%. Todos los demás países –con las excepciones de Guatemala, Honduras, Paraguay y El Salvador– han alcanzado niveles por encima del 60%, incluyendo a México. Los mayores incrementos –más de 20% en tres décadas– se observan en Argentina, Brasil y Costa Rica.

⁷Se presentan las tasas de cobertura para la población entre 12 y 24 años de edad. Datos similares sobre la cobertura en Primaria pueden encontrarse en Alfonso, et al. (2012), que muestran que la mayoría de los países de AL han conseguido prácticamente el acceso universal en este nivel. Los promedios regionales que se discuten aquí, y otros representados en lo subsecuente, fueron calculados procesando los datos de cada encuesta de hogares para obtener la tasa de cobertura por año y país. Los datos que no se encuentran disponibles para las encuestas de hogares fueron generados a través de interpolaciones lineales con el objetivo de obtener una matriz balanceada. Los datos hacen referencia a promedios de décadas, mientras que para el año 2010 se presenta el promedio del valor de las tasas de cobertura 2008-2010.

Gráfica 1
Cobertura Educativa en América Latina 1980-2010



Fuente: Székely (2012)

Por su parte, un segundo hecho que emerge de la gráfica 1 es el mayor ritmo de avance en EM que partió de una base inferior con 39% y añadió 27 puntos a través de las siguientes tres décadas, en comparación con la secundaria, en donde el progreso fue del orden de los 16.4 puntos.

Un tercer hecho, es la considerable baja tasa de cobertura de educación superior. De acuerdo con los datos, mientras que existe una mejora considerable de 17 puntos porcentuales a lo largo de los años, todavía dos de cada tres jóvenes de 19 a 24 años de edad no asisten a este nivel en la región. Los datos a nivel país en el cuadro 2 muestran que para la educación superior los mayores niveles de asistencia se observan en Argentina, Bolivia, Brasil y la República Dominicana con tasas por encima del 40%. Existe un segundo grupo que incluye a Chile, Costa Rica, Ecuador, Panamá y Uruguay con tasas por encima del 30%, mientras que Colombia, Guatemala, México, Honduras, Nicaragua, Perú, Paraguay, El Salvador y Venezuela todavía registran proporciones entre 17 y 29% para jóvenes de 19-24 años de edad. Costa Rica, Brasil y Ecuador –todos con un incremento de 10 puntos o más– son los países con los mayores aumentos entre las décadas de 1990 y 2000.⁸

⁸ Para este nivel no se presentan promedios regionales para los años ochenta debido a que el número de encuestas que claramente identifican la Educación Superior es pequeño.

Así, la mayoría de los jóvenes en la región no continúa con los estudios superiores, por lo que las competencias y habilidades adquiridas, ya sea en la secundaria o en la EM representan el nivel máximo con el que contarán durante el resto de su vida laboral. Por lo tanto, las estrategias de empleabilidad serán, en la mayoría de los casos, la única alternativa para seguir desarrollando las capacidades de los jóvenes que llegan a la edad de participar en el mercado laboral en situación de vulnerabilidad por haber salido prematuramente del sistema educativo.

Cuadro 2
Cobertura de los sistemas educativos en AL por país
 (% de la población en el grupo de edad oficial que asiste a la escuela)

País	Secundaria			Educación media			Educ. superior	
	1980	1990	2000	1980	1990	2000	1990	2000
Argentina	78.0	85.7	94.7	50.9	63.4	74.5	40.9	49.8
Bolivia	69.7	80.1	87.2	72.9	74.2	76.0	38.6	41.1
Brasil	69.8	81.5	93.6	44.8	57.4	71.7	36.1	38.3
Chile	91.5	93.0	97.1	66.0	70.9	79.3	30.6	36.4
Colombia	75.6	83.4	85.9	59.0	60.7	67.1	22.4	27.0
Costa Rica	60.2	72.0	85.2	39.8	48.2	63.3	27.0	39.3
R. Dominicana	93.4	93.4	95.2	73.1	72.2	74.5	33.9	40.5
Ecuador	67.7	69.2	82.6	49.3	50.3	63.4	21.7	31.5
Guatemala	56.7	56.9	70.0	32.0	32.1	42.8	14.3	17.1
Honduras	57.4	57.3	66.9	27.5	30.3	43.3	15.3	22.4
México	71.5	73.1	83.4	43.4	42.9	65.7	20.5	29.4
Nicaragua	66.0	67.6	74.9	41.1	42.8	48.5	21.9	22.5
Panamá	80.9	83.2	88.4	57.4	60.4	67.7	29.0	31.0
Perú	77.4	89.7	91.3	50.0	60.2	54.1	26.8	29.0
Paraguay	62.0	75.8	82.3	50.5	53.8	59.7	21.2	23.9
El Salvador	62.9	70.9	82.5	47.0	48.7	57.3	20.3	21.7
Uruguay	80.6	85.6	89.9	57.1	59.3	71.4	29.5	38.6
Venezuela	83.7	85.0	89.9	53.1	55.7	63.4	23.9	25.0

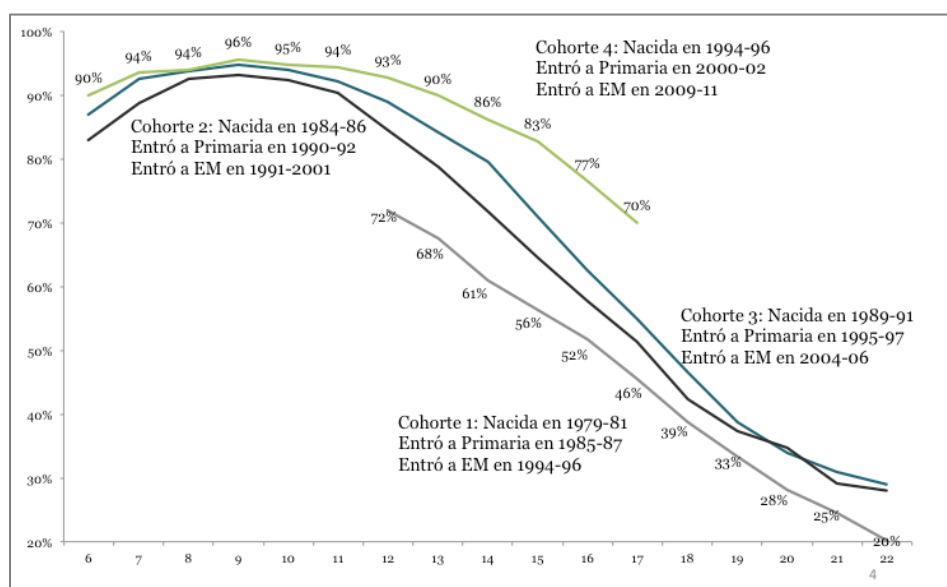
Fuente: cálculos propios a partir de la base de datos de encuestas de hogares del CEES

Los datos presentados anteriormente ofrecen una visión estática de la cobertura escolar en distintos momentos en el tiempo. Una ventaja de la base de datos de encuestas de hogares utilizadas es que permiten, además, un análisis dinámico a lo largo del tiempo al seguir a distintas cohortes o generaciones de individuos observadas en distintos momentos en el tiempo. Esto puede observarse por ejemplo en la gráfica 2, siguiendo a la cohorte 1 que agrupa a los individuos nacidos entre los años 1979 y 1981. Para este grupo poblacional, se esperaría que la edad de cursar la educación Primaria se registrara alrededor de los años 1985-1987, que es el momento en el que llegarían aproximadamente a los 6 años de edad. El mismo grupo alcanzaría la edad de entrar a la secundaria que es típicamente alrededor de los 12 años de edad en los años 1994-1996. Dado que contamos con encuestas de hogares para un conjunto amplio de países para los primeros años de la década de 1990, podemos identificar en dichas encuestas a la generación cuya edad es de alrededor de 14 años, verificando el porcentaje que asistía a la escuela entonces. De acuerdo con los resultados de la gráfica 2 para el promedio de AL, alrededor de 72% de los jóvenes efectivamente asistían a la secundaria en ese momento.

Bajo la misma estrategia, podemos ubicar en encuestas de los años 1994-1996 a la misma generación de individuos, que en ese entonces estaría entre los 14 y 16 años y, por lo tanto, en el momento de su ciclo de vida en que se esperaría que cursaran la EM. Como lo muestra la gráfica 2 la tasa de asistencia escolar promedio de los pertenecientes a esta generación cae a alrededor de 52% y al seguirlos en encuestas subsecuentes encontramos que el porcentaje a los 17 años –que es la edad en la que comúnmente egresan de la EM- es de 46% y llega a 20% cuando el promedio de jóvenes de la cohorte cumplió alrededor de 20 años.

Gráfica 2

Evolución de la asistencia escolar a lo largo del ciclo de vida de cuatro generaciones de jóvenes Latinoamericanos 1999-2010



Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos de encuestas de hogares del CEES

Utilizando el mismo enfoque, se puede seguir a cohortes que entraron a la edad escolar años después. Por ejemplo, la cohorte denominada como 2 en la gráfica llegó a la edad de cursar EM en los años 1999 a 2001, mientras los pertenecientes a las cohortes 3 y 4 alcanzaron esta edad en el período 2004-2006 y 2009-2011, respectivamente.

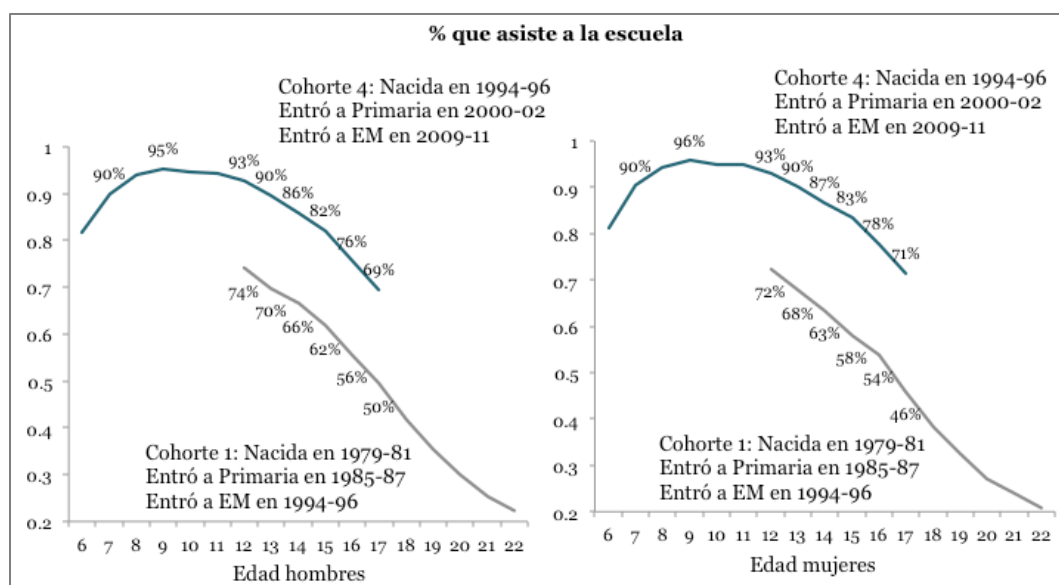
Los resultados muestran que mientras 56% de los individuos en la cohorte 1 continuaban a la escuela a la edad de 15 años, el porcentaje es de 83% de asistencia a la misma edad para los nacidos 15 años después en la cohorte 4. Es decir, el porcentaje de asistencia a la edad de ingresar a la EM se incrementó considerablemente en 27 puntos. En la misma cohorte 4 el 70% de los jóvenes continuaba en el sistema educativo cursando EM a los 17 años, cuando fueron observados en encuestas alrededor del año 2011, lo cual representa un incremento sustancial en comparación del 46% observado en la cohorte 1. Esto constituye una ilustración complementaria al aumento de la cobertura educativa a la presentada en la gráfica 1.

Sin embargo, los resultados bajo una perspectiva dinámica también revela que en la transición de la edad de cursar la secundaria a la EM los avances han sido incipientes. Esto se observa al comparar a las generaciones en las cohortes 1 y 4. En la gráfica 2 se observa como la primera de estas generaciones tiene una caída de 26 puntos porcentuales entre la proporción que continúa en el sistema educativo a los 12-13 años de entrada a la secundaria, y el porcentaje que sigue en la escuela a la edad de egresar de la EM alrededor de los 17 años de edad –la diferencia es de 72 a 46% entre estos dos puntos. En la segunda generación nacida 15 años después y que llega a edad de EM en los años 2009 a 2011, la caída en la asistencia escolar entre la edad de cursar la secundaria y la edad de cursar la EM, es de 23 puntos, que es muy similar a la observada para la cohorte 1 –la diferencia se obtiene al restar el porcentaje de 93% de asistencia a los 12 años para la cohorte 4 del porcentaje en la escuela a la edad de egreso de la EM que alcanza 70%. Si bien los porcentajes de asistencia son considerablemente mayores en la segunda de estas generaciones destaca el hecho de que el porcentaje que deserta del sistema educativo es prácticamente el mismo, alcanzando prácticamente a uno de cada 4 jóvenes en ambos casos.

Al separar las trayectorias escolares bajo el mismo enfoque para hombres y mujeres por separado (ver gráfica 3), encontramos que mientras que el porcentaje de mujeres que asistía a la escuela era generalmente más bajo en la primera generación, en la cohorte 4 se obtiene el patrón inverso –con mayor asistencia para las mujeres.

Gráfica 3

Evolución de la asistencia escolar a lo largo del ciclo de vida de cuatro generaciones de mujeres y hombres Latinoamericanos 1990-2010



Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos de encuestas de hogares del CEES

Patrones por país

Para comparar la trayectoria de distintas cohortes por país se toma como referencia la cohorte 2 (que entró a edad de EM en los años 1999-2001) y la cohorte 4 (que entró a edad de EM 10 años después en los años 2009-2011), con lo que se pueden analizar los cambios en la última década. Los cuadros A.2 y A.3 en el Anexo presentan la información en cada caso, considerando en cada caso la edad oficial de entrada a la secundaria y a la EM, y de salida de la EM (las áreas sombreadas corresponden a las definiciones señaladas en la sección anterior).

Por ejemplo, en Argentina, el 94% de los jóvenes en la cohorte 2 se encontraban en la escuela a los 12 años, que es la edad de cursar la secundaria en ese país (cuadro 3). A la edad de salida de la secundaria a los 14 años el 84% continuaba en la escuela, mientras que a los 15 años en que se esperaría que el ingreso a la EM, el 80% permanecía en el sistema educativo. Dos años después, cuando la cohorte se observó a los 17 años –que es la edad esperada de graduación de la EM, el 67% seguía asistiendo. Al comparar los porcentajes en los momentos de entrada y salida de cada nivel, se concluye que existió una reducción de 14 puntos porcentuales en la asistencia escolar durante la secundaria y una caída de 13 puntos durante la EM, lo cual equivale a una reducción de 27 puntos entre la entrada a la secundaria y la graduación de la EM.

En el caso de la Cohorte 4 para Argentina, puede observarse en el cuadro 3 que la reducción en el porcentaje de asistencia entre la entrada y la salida de la secundaria es de 9 puntos –es decir, 5 puntos porcentuales menos que para la generación que transitó por el mismo período del ciclo educativo 10 años antes- mientras que la reducción es de 14 puntos entre las edades de ingreso y graduación de la EM, lo

cual es mayor en un punto porcentual a la deserción observada para la generación nacida 10 años antes – es decir, se incrementó en un punto la deserción en las edades de cursar EM.

Cuadro 3

Cambio en el porcentaje de abandono escolar por nivel educativo

País	% de abandono escolar durante la edad de cursar la secundaria	% de abandono escolar durante la edad de cursar la educación media	% de abandono escolar entre las edades de ingreso a la secundaria y egreso de la EM
	Cambio	Cambio	Cambio
Argentina	-5%	1%	-4%
Bolivia	4%	0%	4%
Brasil	-6%	4%	-3%
Chile	-5%	-22%	-27%
Colombia	-14%	-4%	-17%
Costa Rica	-18%	0%	-18%
R. Dominicana	-5%	-8%	-13%
Ecuador	-11%	10%	-1%
Guatemala	-4%	11%	8%
Honduras	-6%	6%	0%
México	-11%	8%	-2%
Nicaragua	-6%	7%	1%
Panamá	-4%	1%	-2%
Perú	-10%	7%	-3%
Paraguay	-17%	-4%	-21%
El Salvador	-7%	-4%	-11%
Uruguay	-7%	3%	-4%
Venezuela	-15%	-7%	-22%
Promedio	-8%	0%	-8%

Fuente: cálculos propios a partir de la base de datos de encuestas de hogares del CEES

El cuadro 3 resume los cambios en la asistencia escolar entre generaciones para los 18 países para los que se cuenta con información, a partir de los datos de los cuadros A.2 y A.3 que se encuentran en el Anexo.

La información se estructura de la misma manera para el resto de los países. Como puede observarse, en el caso de las edades de cursar la secundaria, con la excepción de Bolivia, se presenta una reducción generalizada en el abandono escolar a través de las dos generaciones a lo largo de la región. Costa Rica destaca por registrar la mayor reducción en el abandono, la cual llega alrededor de 18 puntos. En promedio, para la región en su conjunto, se registra una reducción en el abandono escolar de 8 puntos a estas edades.

Cuadro 4

Proporción del abandono escolar que se observa en distintos segmentos de la trayectoria de la generación más reciente en AL (Resultados para la cohorte 4 que llegó a edad de cursar la EM entre 2009 y 2011)

País	% de la deserción originada en la secundaria	% de la deserción originada en la transición de secundaria a EM	% de la deserción originada en la EM
Honduras	45%	18%	37%
Colombia	41%	16%	43%
Perú	39%	27%	34%
Guatemala	36%	20%	44%
Nicaragua	33%	9%	58%
Costa Rica	32%	18%	50%
Bolivia	5%	34%	61%
El Salvador	23%	26%	51%
Venezuela	19%	25%	56%
México	29%	24%	47%
Paraguay	0%	15%	85%
Brasil	10%	8%	82%
Chile	21%	3%	76%
Panamá	14%	15%	71%
Ecuador	21%	11%	68%
R. Dominicana	26%	12%	62%
Argentina	22%	16%	61%
Uruguay	27%	15%	58%
Promedio AL Cohorte 4	25%	17%	58%
Promedio AL Cohorte 2	38%	19%	43%

Fuente: cálculos propios a partir de la base de datos del CEES

Una ventaja de analizar la información de manera dinámica siguiendo la trayectoria de distintas cohortes es que es posible verificar el punto en la trayectoria escolar en el que se registra mayor deserción en cada país. Esta distinción es de interés debido a que el tipo de intervenciones a considerar puede variar dependiendo de si la deserción se observa en edades relativamente tempranas de asistencia a la secundaria, o si se observa más adelante a las edades de graduación de la EM. Adicionalmente, la información permite identificar el perfil de los jóvenes a los 18 años en términos del máximo nivel educativo alcanzado. En el cohorte 4, por ejemplo, 25% de todos los jóvenes que abandonaron la escuela entre los 12 y los 18 años lo hicieron durante la secundaria; 17% salió durante la transición entre secundaria y EM, y el 58 egresó durante la EM.

Con base en estos cálculos se procede a clasificar a los países considerados en tres categorías, dependiendo del momento en que se observa mayor deserción.

- **La primera se denomina de deserción “temprana” e incluye a Honduras, Colombia, Perú, Guatemala, Nicaragua y Costa Rica, debido a que en estos casos, la mayor tasa de abandono escolar se observa en las edades de cursar la secundaria –llegando a niveles entre 32 y 45%- mientras que las tasas de abandono se dan en menor medida a la edad de cursar la EM.** En estos casos, las intervenciones de empleabilidad deberán considerar, por un lado, que el perfil de los recursos humanos entrando a edad laboral es de mayores porcentajes de jóvenes que no han cursado la EM por lo que es probable que muestren un menor nivel de desarrollo de competencias y habilidades básicas y, por otro, que las políticas de reinserción al sistema educativo o de capacitación atenderán en porcentajes importante a población cuyo nivel educativo máximo es mayoritariamente la secundaria.
- **Bolivia, El Salvador, Venezuela y México se clasifican en la categoría denominada de deserción “en transición”, ya que en estos países entre una tercera parte y una cuarta parte de los casos de abandono se registran precisamente cuando los jóvenes transitan de la edad de salida de la secundaria y de entrada a la EM** –Perú también registra tasas de abandono elevadas en la transición de la secundaria a la EM, pero se clasifica en el primer grupo debido a que la deserción durante la secundaria es incluso mayor. La implicación es que en estos países el perfil a atender con acciones de empleabilidad y/o capacitación incluirá en porcentajes importantes a poblaciones de jóvenes que culminaron la secundaria, pero que no ingresaron a la EM.
- **Paraguay, Brasil, Chile, Panamá, Ecuador, República Dominicana, Argentina y Uruguay se clasifican como países de deserción “durante” la EM, ya que en promedio alrededor de 70% de la deserción se concentra entre las edades de ingreso y egreso de la EM** –Bolivia también muestra concentración elevada de 61% en la deserción en esta etapa, pero se clasifica en el segundo grupo debido a que es el caso en donde la deserción en transición es mayor. En estos casos, las acciones de empleabilidad y/o capacitación podrán dirigirse preponderantemente a un perfil de jóvenes que en su mayoría han alcanzado algún grado de EM y, por lo tanto, se espera que su grado de desarrollo de competencias y habilidades podrá ser mayor que el observado en los dos grupos de países anteriores.

Cobertura en los países del Caribe

Como se observa, el análisis sólo incluye países de América Latina y a República Dominicana. Lo anterior, debido a que la fuente primaria del estudio es la Base de Encuestas realizada por el CEES, misma que incluye los países que se han descrito a lo largo del análisis. Sin embargo, con la finalidad de brindar un acercamiento a la situación de la cobertura educativa en el Caribe, en el cuadro 5 se muestra la tasa de matriculación neta a nivel secundaria de 2005-2013, considerando los países caribeños que cuentan con datos para dicho periodo en los indicadores estadísticos de la CEPAL.⁹

Cuadro 5

Tasa de matriculación neta a nivel secundaria en los países del Caribe (%)

País	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Antigua y Barbuda	-	-	-	-	86.5	85.6	-	78.5	-
Aruba	75.1	-	80.5	74.5	77.7	-	76.9	-	-
Bahamas	83.1	85.1	87.5	86.4	84.3	82.9	-	-	-
Barbados	90.1	89.4	89.7	86.2	83.1	84.8	89.7	-	-
Cuba	84.6	85.2	84.5	83.6	82.1	85.4	86.4	86.7	88.3
Dominica	88.2	76.9	-	-	76.6	80.2	78.9	-	-
Granada	76.9	-	-	-	-	-	-	-	-
Jamaica	83.4	-	-	-	-	-	74.3	-	68.9
San Cristóbal y Nieves	79.9	-	84.5	91.2	90.4	88.3	85.9	-	85
San Vicente y las Granadinas	72.9	-	-	90.4	89	85.2	-	-	-
Santa Lucía	67.9	68.6	77	80.1	83.2	83.8	82.9	82.4	80.7

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CEPALSTAT

Algunas consecuencias y explicaciones de la deserción de la EM

La deserción de la EM conlleva un conjunto amplio de consecuencias. Una de las consecuencias más directas es que, dado que el proceso educativo es acumulativo, la no culminación de este nivel impide acceder al siguiente, que es del de educación superior. Otra consecuencia es que el abandono escolar prematuro puede representar una desventaja en término de las opciones laborales.

⁹ La CEPAL no cuenta con datos a nivel EM para dichos países en su base de estadísticas. Para mayor información se recomienda consultar el sitio web de CEPALSTAT.

La información disponible para el caso de México permite ilustrar claramente este hecho.¹⁰ Un primer indicador de interés es el diferencial entre la tasa de ocupación. De acuerdo con las estimaciones a partir de las encuestas, la tasa de ocupación de quienes no lograron completar la EM y no están en la educación superior es de 45%, mientras que entre los que sí culminaron la EM la tasa asciende a 60%. Esto sugiere que culminar la EM abre mayores oportunidades laborales. Un patrón similar se identifica en el tipo de empleo, ya que solamente el 37% de aquéllos que no culminaron la EM y cuentan con empleo se ubican en el sector formal, mientras que la proporción es de prácticamente 50% entre quienes sí terminaron este nivel. Esto a su vez sugiere que el evitar la deserción en la EM puede llevar a mejores posibilidades de emplearse posteriormente, y también a acceder a empleos con mejores condiciones.

Asimismo, dados los elevados niveles de deserción en la EM en América Latina, no sorprende el hecho de que la literatura que intenta explicar las causas y consecuencias de este fenómeno haya crecido en años recientes. Un conjunto de análisis relacionados muestran que los grupos de jóvenes que egresan de la escuela y no encuentran oportunidades laborales se convierten en poblaciones vulnerables que enfrentan una serie de riesgos como el embarazo precoz, las adicciones, la exposición a la violencia y al crimen, etc.¹¹

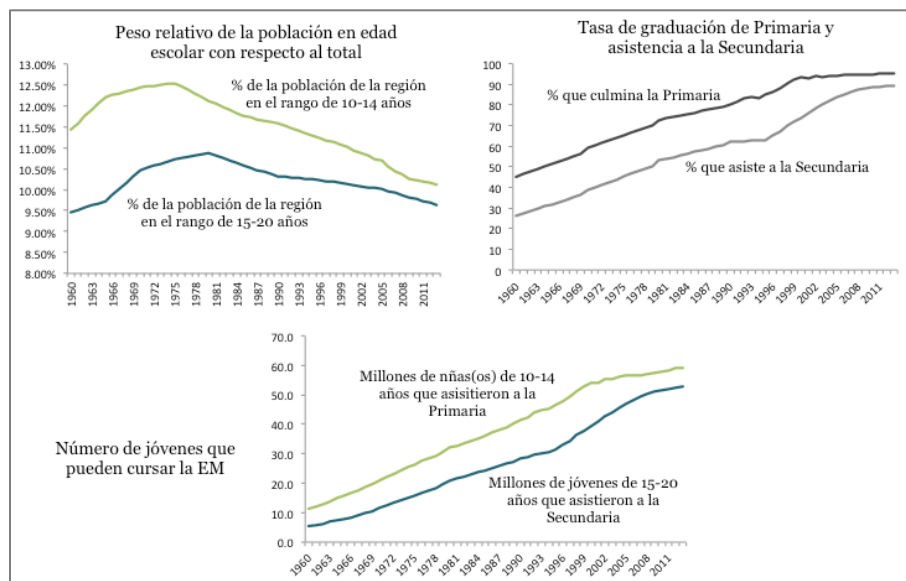
Un trabajo que ha explorado a mayor detalle las causas de la deserción escolar durante la EM a nivel regional es el de Bentaouet y Székely (2014b), quienes verifican tres conjuntos de hipótesis, incluyendo la composición de la población, el contexto económico y el valor que se le atribuye a la escolaridad formal en el mercado laboral.

¹⁰ México cuenta con la Encuesta Nacional de Trayectorias Educativas y Laborales de Educación media Superior (EMS) 2008 (ENTELEMS), y la Encuesta Nacional de Trayectorias Educativas y Laborales de la Educación media Superior (ENILEMS) de 2010 y 2012. Ambas Encuestas están diseñadas expresamente para estudiar las condiciones laborales de distintas poblaciones a la edad de egreso de la EM. La ENILEMS se aplica a individuos de 18 a 20 años que hayan egresado de la EMS. Estas Encuestas permiten identificar aspectos como la retribución económica, los antecedentes educativos de EMS, el tipo de empleo al que se tiene acceso, etc.

¹¹ Cunningham, et.al. (2008), Rodríguez (2010), Banco Mundial (2005, 2012), Duryea, et.al. (2003), Heller, et al. (2013) y Bentaouet y Székely (2014a).

Gráfica 4

Factores que determinan la demanda potencial por servicios de educación media en AL



Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos de encuestas de hogares del CEES

El efecto de composición de la población incluye a su vez dos tendencias que están marcando a las generaciones actuales. La primera, se refiere al creciente número de niños y jóvenes que asisten al sistema educativo, y que generan una presión de mayor demanda por servicios. La gráfica 4 muestra que a pesar de que el peso relativo de la población escolar tiene una tendencia a la baja (véase el primer panel), el porcentaje que asiste tanto a Primaria como a secundaria ha crecido de manera importante (véase el segundo panel) debido al aumento en las tasas de retención y eficiencia terminal, lo cual ha tenido como resultado un incremento de 50 millones de personas entre 1960 y 2011 que asisten a la educación Primaria y secundaria, respectivamente.

La otra tendencia tiene que ver con el perfil de las nuevas poblaciones ingresando al sistema educativo. Al existir una correlación positiva entre ingreso del hogar y la asistencia escolar, el aumento de cobertura necesariamente implica que los nuevos grupos de jóvenes ingresando al sistema educativo cuentan en promedio con un nivel socioeconómico inferior al de los que ya se encontraban en la escuela. Es decir, el perfil promedio de los alumnos ha sido crecientemente uno de menor nivel socioeconómico.

Esto se muestra en el cuadro 6 que registra la participación de jóvenes pertenecientes al 40% más pobre de los hogares de cada país, que asiste a la secundaria.¹² Como puede observarse, el crecimiento en la participación de estos grupos que generalmente son más vulnerables y propensos al abandono, ha sido mayor en la década del 2000 –con un aumento de 12%. Por ejemplo, Colombia, República Dominicana,

¹² Calculada a partir de la base de datos de Encuestas de Hogares del CEES.

Chile y México cuentan con porcentajes considerables de aumento de población vulnerable en el sistema educativo, de 16, 19, 30 y 17%, respectivamente.

Cuadro 6

Proporción de jóvenes asistiendo a secundaria que pertenecen a hogares en el 40% más pobre de la distribución por país

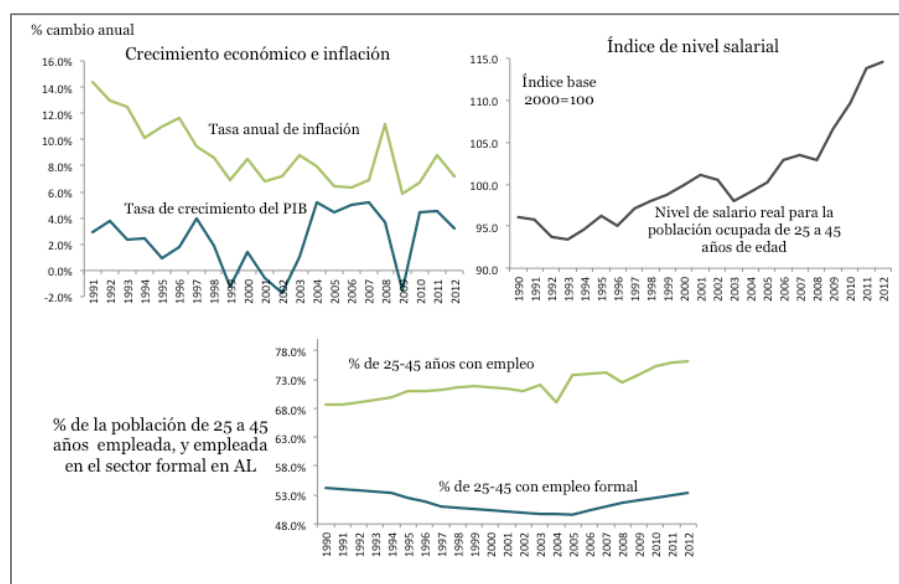
País	% de jóvenes en el 40% de menores ingresos que termina la secundaria			Cambio	
	1990	2000	2010	1990-2000	2000-2010
Argentina	67%	68%	70%	2%	2%
Bolivia	27%	40%	53%	14%	13%
Brasil	27%	50%	58%	23%	8%
Chile	44%	51%	71%	7%	20%
Colombia	42%	45%	61%	3%	16%
Costa Rica	31%	34%	49%	3%	15%
Dominicana	20%	27%	46%	7%	19%
Ecuador	34%	43%	75%	8%	32%
El Salvador	19%	27%	39%	8%	12%
Guatemala	10%	14%	23%	3%	10%
Honduras	10%	22%	29%	12%	7%
México	36%	54%	71%	19%	17%
Nicaragua	12%	20%	28%	8%	8%
Panamá	42%	54%	60%	12%	6%
Paraguay	36%	36%	50%	0%	13%
Perú	35%	38%	41%	3%	3%
Uruguay	29%	46%	51%	17%	5%
Venezuela	46%	58%	66%	11%	9%
Promedio AL	31%	40%	52%	9%	12%

Fuente: Cálculos del CEES

La segunda hipótesis abordada por Bentaouet y Székely (2014) es que el contexto económico y el mercado laboral han introducido una serie de incentivos que pueden estar propiciando la salida de algunos jóvenes del sistema escolar. Como lo ilustra la gráfica 5, se han conjuntado un número importante de factores en este sentido. Por un lado, la tasa de inflación se ha ido reduciendo en un entorno de tasas de crecimiento positivas y relativamente elevadas del Producto Interno Bruto (PIB) por habitante –solamente se observa una caída abrupta en el año 2008-2009 en los años recientes- el salario real se ha incrementado de manera significativa y de manera sostenida particularmente durante la década del 2000 (véase el segundo panel de la gráfica), y el porcentaje de población entre 25 y 45 años de edad con empleo, e incluso con empleo formal, se han incrementado (véase el panel inferior).

Gráfica 5

Contexto económico y del mercado laboral en AL en la década de 1990 y la década del 2000



Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos de encuestas de hogares del CEES

De acuerdo con la literatura sobre el tema, por un lado, un entorno económico favorable y de mejores condiciones del mercado laboral pueden generar un efecto ingreso positivo en el sentido de que las familias contarán en general con mayores recursos para financiar la educación de sus miembros –y viceversa, un entorno negativo puede reducir los recursos para la inversión en capital humano. Por otra parte, las mejores oportunidades laborales incluyendo una perspectiva de mayores salarios, puede generar un efecto sustitución en el sentido inverso al generar incentivos a que los jóvenes se inserten prematuramente en el mercado laboral y abandonen la escuela –en otras palabras, el costo de oportunidad de seguir en el sistema educativo aumenta. Al contrario, cuando las condiciones del mercado laboral son menos favorables, existirán incentivos a permanecer en el sistema educativo debido a que el

costo de oportunidad de asistir se reduce. El balance final entre estas dos fuerzas, dependerá del contexto específico, de factores culturales y de las preferencias de cada familia.¹³

Una tercera hipótesis tiene que ver con los retornos a la educación que en teoría reflejan el rendimiento económico de lograr mayores niveles de estudios. Se esperaría que a mayores retornos, mayor sería la expectativa de que la educación redunde en ingresos más elevados, y con ello existirían incentivos a continuar en la escuela y graduarse al mayor nivel posible. Los retornos a la educación dependen, entre otros factores, de las condiciones económicas, la demanda por distintos tipos de habilidades, el flujo de comercio entre países y la calidad educativa. Una de las interpretaciones atribuidas a las medidas de retornos educativos es que estos reflejan la medida en que el mercado laboral valora la escolaridad que se adquiere en el sistema educativo.

Existe información cualitativa importante para varios países de la región que sugieren que de hecho ésta es una variable crucial para las decisiones de continuar o no en el sistema educativo. Por ejemplo, el estudio reciente de Alfonso, et al. (2012) incorpora datos para ocho países latinoamericanos de una muestra representativa de jóvenes que desertaron antes de culminar la EM, a los que se pregunta el motivo principal por el cual abandonaron la escuela. El dato más revelador en este caso es que de las seis posibles causas de abandono escolar identificadas, la principal mencionada por los jóvenes de 12 a 17 años es que “no tenían interés, o no les interesaba” lo que aprendían en la escuela. Destaca que prácticamente la mitad de aquéllos que abandonan la escuela mencionan que éste es el principal motivo, y que el porcentaje aumentó entre 2011 y 2013.¹⁴

Estos datos pueden interpretarse como evidencia de que la percepción que tiene una proporción importante de jóvenes es que el sistema educativo no está respondiendo a las necesidades y expectativas de una proporción importante de jóvenes, al menos a través de la visión de los propios alumnos. Puede incluso ser síntoma de que se percibe una baja calidad y relevancia de los servicios educativos.

En resumen, al estimar el efecto de los factores antes mencionados sobre los cambios en la deserción escolar en AL a lo largo del tiempo, se concluye lo siguiente con respecto de las tres hipótesis,

El efecto composición de la integración de una mayor proporción de jóvenes de hogares relativamente pobres al sistema educativo es significativo, y explica parte del incremento en la deserción observado en años recientes.

Mayores probabilidades de empleo y crecimiento de salarios pueden generar un efecto ingreso significativo que tiende a reducir la deserción al mejorar la capacidad de inversión en capital humano de

¹³ Algunos de los estudios que han documentado que el efecto ingreso ha sido mayor al efecto sustitución en AL en períodos de contracción económica, generando mayor deserción escolar, son Binder (1999) y McKenzie (2003) para México, Schady (2004) para Perú, Funkhouser (1999) para Costa Rica, y McIntyre y Pavel (2003) y Duryea, Lam y Levinson (2007) para Brasil.

¹⁴ Alfonso, et al. (2012)

los hogares. En el caso de los retornos a la educación, la conclusión es que la reducción de los retornos a la EM relativos a la Primaria está significativamente asociada a una mayor deserción.¹⁵

Este tipo de información es altamente relevante y pertinente para el diseño e implementación de políticas de empleabilidad en jóvenes en situación de vulnerabilidad.

1.2 Calidad educativa en AL

Sin duda, un tema de especial interés es la calidad de la educación de la región. Desafortunadamente, no existe literatura suficiente para comparar la calidad entre los diferentes países, iniciando porque la definición de calidad varía notablemente entre los diversos sistemas y contextos analizados.

Como se mencionó en la sección introductoria, los resultados más recientes de la prueba PISA para 2012, aplicada a jóvenes de 15 años en 65 países del mundo, muestran un escenario preocupante para la región.¹⁶ Los ocho países de AL que participaron en este examen se encuentran en los lugares más bajos iniciando en el lugar 51 para el caso de Chile, e incluyendo al lugar número 65 ocupado por Perú.¹⁷ Uno de los datos más destacados es la distancia existente con respecto a países como Corea, que hace solamente 30 años se encontraba aún lejos del país promedio de AL en términos de nivel educativo, pero que ahora muestran resultados significativamente mejores. Si el país promedio de AL incrementara en 34 puntos sus resultados en matemáticas cada seis años –que es el aumento observado en México, el país con la mayor mejoría- le tomaría 32 años alcanzar el nivel que Corea presentó en el 2012.

Por otra parte, en un estudio reciente de la UNESCO (2013), se analiza la calidad de la educación con base en el Marco de Acción de Dakar del 2000, y en 2013 señalan que el principal desafío sigue siendo la calidad educativa de los países participantes.¹⁸

De igual forma, el estudio señala que el logro académico de los alumnos de AL es preocupante en la mayoría de los países para los que se cuenta con información. A nivel Primaria, un tercio de los alumnos no parecen haber adquirido los aprendizajes básicos de Lectura ni Matemáticas. Para el caso de secundaria, casi la mitad de los alumnos presentan dicha carencia de aprendizajes. Asimismo, los hallazgos presentan una inequidad muy marcada en cuanto a logro académico entre los alumnos más desfavorecidos, en especial los que viven en situación de pobreza. El estudio también menciona las deficiencias relacionadas con los docentes.¹⁹

¹⁵ Para mayor detalle se recomienda consultar Bentaouet y Székely (2014).

¹⁶ PISA se refiere al “Program for International Student Achievement” realizado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) cada tres años desde 2000.

¹⁷ Los países con el menor rendimiento son Perú y Colombia, seguidos por Argentina, Brasil, Costa Rica, Uruguay, México y Chile.

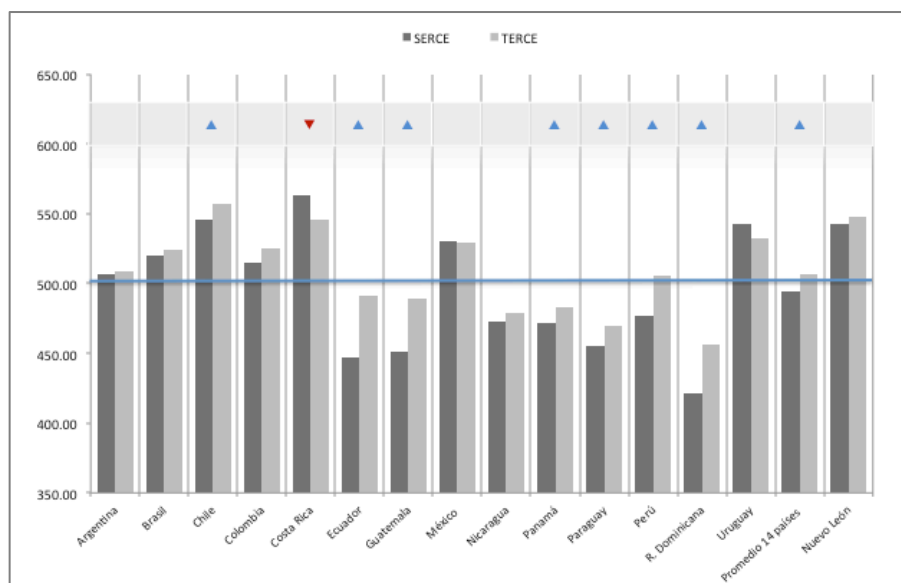
¹⁸ Para mayor información se recomienda consultar UNESCO (2013).

¹⁹ UNESCO (2013)

Existen otros estudios interesantes que realiza la UNESCO en su Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la educación (LLECE)²⁰, pero se enfocan principalmente en el nivel educativo de Primaria y comparan sólo a ciertos países o regiones participantes. Entre dichos estudios se encuentra el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE), aplicado en 2013, que tiene entre sus objetivos principales identificar los logros de aprendizaje de los estudiantes de tercer y sexto grado de educación Primaria, en las áreas de Lectura, Matemática y Ciencias Naturales. En este último análisis los resultados obtenidos se compararon con su predecesor, el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE), en los distintos países participantes.

En general, el análisis de la UNESCO muestra una mejora significativa de 2006 a 2013 en el promedio de todos los grados y áreas evaluados; sin embargo, señalan que los niveles más bajos de logro académico siguen concentrando a la mayoría de los estudiantes. Las gráficas 6-8 presentan los resultados comparativos para estudiantes de 6to de Primaria en Lectura, Matemáticas y Ciencias Naturales, respectivamente.

Gráfica 6
Diferencia entre las puntuaciones medias en Lectura de SERCE y TERCE de 6to. grado de Primaria

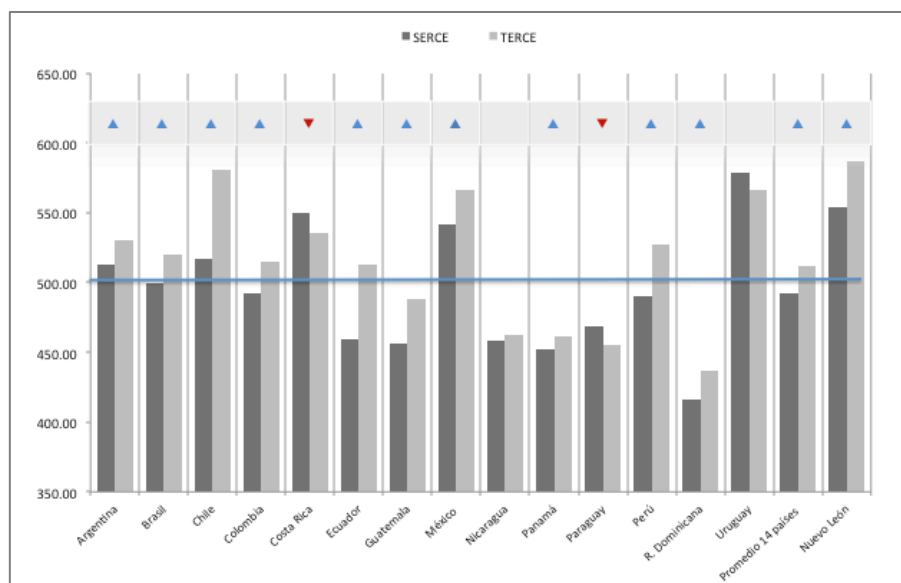


Fuente: UNESCO (2014)

²⁰ El LLECE realiza estudios regionales comparativos y explicativos de evaluación de aprendizaje desde 1997.

Gráfica 7

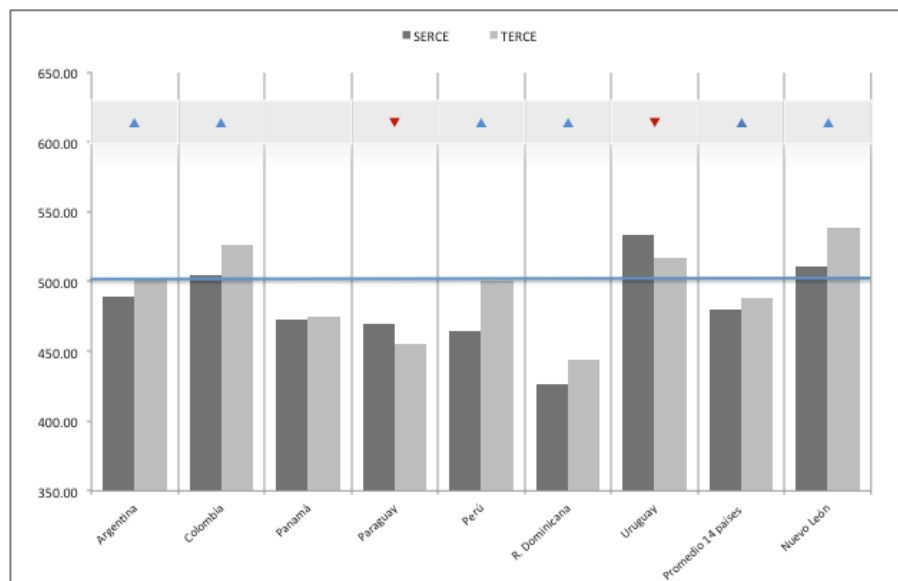
Diferencia entre las puntuaciones medias en Matemáticas de SERCE y TERCE de 6to. grado de Primaria



Fuente: UNESCO (2014)

Gráfica 8

Diferencia entre las puntuaciones medias en Ciencias Naturales de SERCE y TERCE de 6to. grado de Primaria



Fuente: UNESCO (2014)

2. RELEVANCIA Y PARTICIPACIÓN DE LA EDUCACIÓN TÉCNICA Y VOCACIONAL

Un elemento de interés para conocer el perfil de los jóvenes que egresan del sistema educativo y que se encuentran en situación de vulnerabilidad es el tipo o modalidad educativa que estudiaron. En particular, el conocer la participación relativa de las modalidades de educación técnica puede informar sobre los antecedentes de capacitación para el trabajo a la que estuvieron expuestas las generaciones actuales. La educación técnica se caracteriza por enfocarse en facilitar la inserción laboral de los estudiantes de la EM, a diferencia de las opciones académicas que tienen como principal objetivo preparar a sus alumnos para ingresar a la educación superior. En la literatura, este tipo de opciones se denominan como educación Vocacional Técnica (EVT).

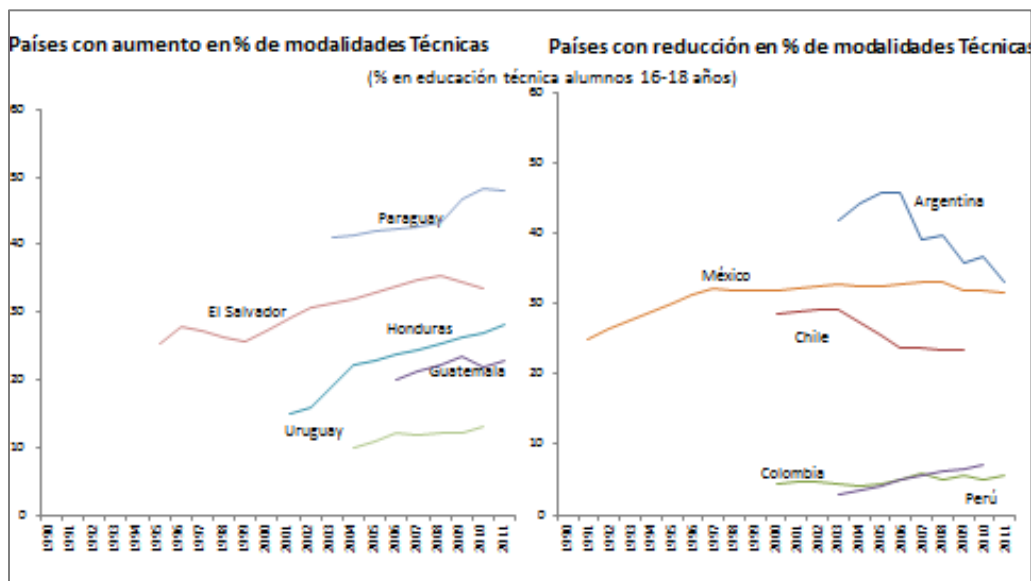
En términos generales existen al menos cinco argumentos generales en favor de la promoción de la EVT en los sistemas de educación públicos para mejorar las condiciones de empleabilidad de los jóvenes: (1) el rol de la educación como medio para el desarrollo de recursos humanos para actividades productivas; (2) es más eficiente desarrollar competencias prácticas para el trabajo durante el proceso de formación académica; (3) las competencias relacionadas con el trabajo incrementan la productividad a raíz de la generación de externalidades positivas; (4) si la EVT tiene retornos positivos, entonces proveer el acceso de los grupos de bajos ingresos tenderá a reducir la inequidad en el ingreso en el futuro, y (5) se desarrollan competencias específicas requeridas por empleadores.

En este sentido, la gráfica 9 utiliza la información de las encuestas de hogares de la base de datos del CEES para ofrecer datos básicos acerca de la participación relativa de la EVT como proporción de la matrícula total en 10 países de AL, para los que las encuestas de hogares ofrecen información acerca de esta modalidad. La gráfica especifica la proporción de todos los jóvenes en el grupo de edad 16-18 que asisten a las opciones de EVT en educación media, como proporción del total de alumnos del nivel.

Los resultados en el panel izquierdo de la gráfica muestran que hay cinco países con un aumento de proporción de jóvenes en EVT. En Paraguay representan cerca del 50%, mientras que en El Salvador, Honduras y Guatemala, las proporciones están en un rango de entre 20 y 40%. En Paraguay, El Salvador y Honduras no sólo la EVT representa una relativa alta proporción de todos los jóvenes, sino que los porcentajes han venido incrementándose considerablemente con el paso del tiempo. Guatemala muestra también proporciones relativamente elevadas, aunque su tendencia es mucho más estable, mientras que Uruguay también revela una tendencia ligeramente positiva, con proporciones menores –de cerca del 12%.

Gráfica 9

Porcentaje de alumnos en modalidades de educación Técnica, 1990-2010



Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos de encuestas de hogares del CEES

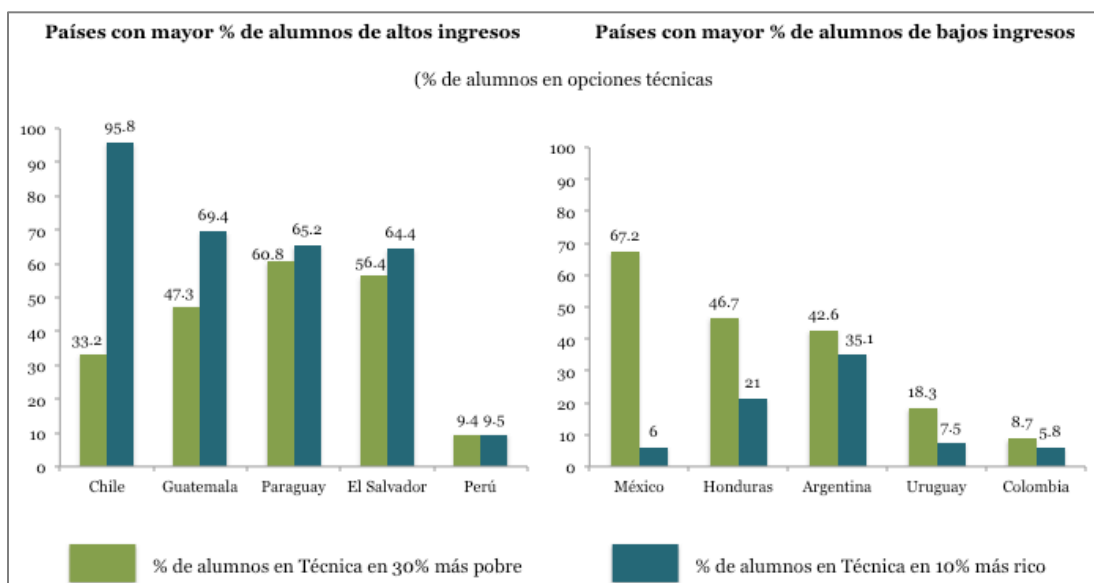
El panel derecho presenta los resultados para los cinco países con tendencias estables o en decremento. En este grupo, Argentina, México y Chile todavía muestran tasas relativamente elevadas con 33, 32 y 33% de todos los jóvenes en la EMS, respectivamente. Por su parte, Colombia y Perú muestran tendencias estables de sólo 7 a 5%. Las tendencias decrecientes en EVT son particularmente marcadas en Argentina y Chile, en donde las proporciones se han reducido de 46 a 33% entre el 2005 y 2011, y de 30 a 23% entre el 2003 y 2009, respectivamente.

Al observar la participación relativa de la EVT en los años más recientes es interesante notar que los tres países con menor proporción de la matrícula en estas opciones son Uruguay, Colombia y Perú. Por otra parte, en Paraguay, El Salvador, México y Chile la participación relativa de las modalidades de EVT es considerablemente mayor –en niveles superiores al 30% del total.

Con el objetivo de verificar si la EVT es considerada como una opción de distinta prioridad para distintos grupos socioeconómicos, la gráfica 10 muestra las diferencias en la participación de la EVT en estudiantes de EM de distintos estratos de ingreso. El panel izquierdo incluye a Chile, Guatemala, Paraguay, El Salvador y Perú, en donde una mayor proporción de asistentes a educación media, pertenecientes al 10% más rico de la población, eligió una opción EVT, en comparación con los estudiantes pertenecientes al 30% más pobre de la distribución. Las mayores diferencias se observan en Chile y Guatemala con 70 y 40 puntos porcentuales de diferencia a través de la distribución del ingreso.

Gráfica 10

Diferencias en demanda por EVT y EM General, por nivel de ingreso

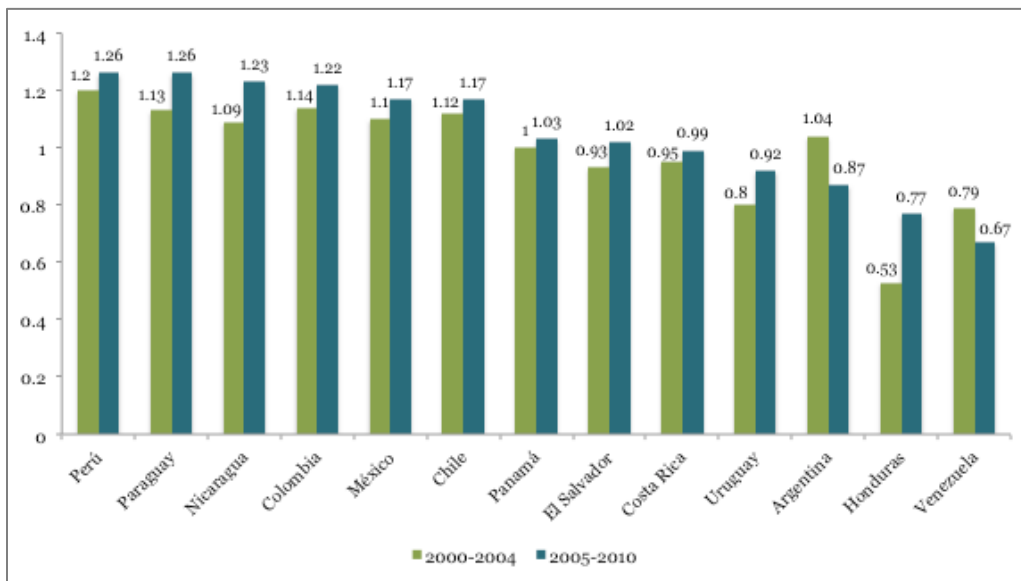


Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos de encuestas de hogares del CEES

El panel derecho que incluye a México, Honduras, Argentina, Uruguay y Colombia, muestra un patrón opuesto. En estos casos, existe una mayor concentración de estudiantes de EM de bajos ingresos en las opciones de EVT, en comparación con sus pares pertenecientes al 10% más rico de hogares. Las diferencias más grandes se encuentran en México y Honduras en donde la participación en EVT es 60 y 30 puntos mayor en los tres deciles más pobres. Una cuestión interesante sería investigar a profundidad las razones de dichas diferencias entre países.

Gráfica 11

Retornos a la EVT relativos a la EM General en América Latina, por quinquenio
(Retornos de educación media/ media general)



Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos de encuestas de hogares del CEES

Por su parte, la gráfica 11 presenta estimaciones sobre los retornos a la EVT.²¹ Específicamente, se presenta el valor de dividir los coeficientes estimados de los retornos de EM en modalidad EVT sobre el coeficiente obtenido para la modalidad de EM académica general. Los resultados muestran lo siguiente:

- Para Perú, Paraguay, Nicaragua, Colombia, México, Chile y Panamá los retornos de EVT son mayores que para la modalidad general de EM, y la diferencia ha aumentado durante el curso de la década del 2000.
- Para El Salvador, Costa Rica y Uruguay la diferencia entre los coeficientes para las dos opciones escolarizadas es menor y, en los tres casos, la diferencia también ha crecido con el tiempo en favor de la EVT.

²¹ Los retornos a la educación son obtenidos mediante estimaciones de ecuaciones de Mincer con correcciones por sesgos de selección para adultos de 25 a 55 años de edad para cada país y año. Los resultados son comparables con los publicados por Manacorda, Sanchez-Paramo y Schady (2010) y Psacharopoulos y Patrinos (2004), aunque en este caso se cubre un mayor número de países y años, y se desglosan los retornos de secundaria y EM por separado (normalmente los retornos para estos dos niveles se agregan).

- Argentina, Venezuela y Honduras son los casos donde las tendencias son diferentes. En estos países los retornos a la EM general son mayores –lo cual se ilustra con valores inferiores a la unidad. En Argentina y Venezuela los retornos relativos a la educación general han incrementado con mayor velocidad, mientras que en Honduras se observa lo contrario.²²

En resumen, la evidencia presentada muestra un panorama mixto para la EVT en AL. Por un lado, aunque los números se están incrementando en algunos países, la EVT como proporción del total de estudiantes matriculados en EM se ha mantenido estable en promedio de alrededor del 38% –con un pequeño declive a finales de la primera década del 2000.

Otros resultados relevantes son que en aproximadamente la mitad de los países para los que se tienen datos, la EVT cuenta con una mayor presencia entre los estudiantes de hogares ricos, mientras que para la otra mitad es el caso opuesto, ya que existe una mayor participación entre los estudiantes en el 30% más pobre. Con respecto a los retornos económicos, la información muestra que los individuos que hoy tienen entre 25 y 55 años y que cursaron EVT durante su EM, reciben mayores retornos por su educación en 10 de 13 países, en comparación con los que siguieron modalidades de EM generales, además de que parece que los retornos relativos a la EVT son crecientes.²³

Hallazgos y perspectivas de la EVT

Una tendencia notable documentada por la OCDE (2010) es que a pesar de las justificaciones teóricas para su promoción, durante las décadas pasadas las políticas EVT han sido relegadas ante otras políticas prioritarias que han favorecido los estudios de EM en la mayoría de los países desarrollados que contaban con esta modalidad. Incluso entre los miembros de la OCDE, que incluyen a los países europeos con la mayor tradición de una EVT estructurada, la proporción de estudiantes inscritos en educación Vocacional basada en la escuela ha caído a sólo alrededor del 14% de la matrícula total de la EM. Cuando se consideran conjuntamente los programas basados en la escuela y la EVT en el trabajo, el porcentaje alcanza alrededor de 44% de la matrícula, lo cual sigue representando una minoría de la matrícula. Según la OCDE (2010) una razón importante para la contracción observada recientemente es que existe poca evidencia del impacto de los diferentes modelos de EVT en cuanto a los resultados en el mercado laboral.

²² Evidentemente, estos datos deben ser tomados en cuenta sólo como datos descriptivos sin poder alguno para inferir causalidades entre ingresos más bajos y EVT, ya que las estimaciones no toman en cuenta la selectividad dentro de la EVT y otros sesgos potenciales. Los resultados para los primeros 9 países en la Gráfica 6 son consistentes con la evidencia presentada por Reis (2012), y Vélez-Grajales y Sedlacek (2010), respectivamente para Brasil y México, que encontraron resultados positivos de corto plazo para las modalidades de EVT. Son también consistentes con la evidencia de retornos relativos a la EVT presentados en Almeida, Behrman y Robalino (2012) quienes reportan que para Egipto, Singapur, Sri Lanka, Tailandia e Israel, los retornos a la EVT son mayores que para la EMS general. Sin embargo, los patrones son distintos a los que encuentran Hanushek, et.al. (2011) y a los de Almeida, Behrman y Robalino (2012) para los casos de la India, Alemania, Rumania, Tanzania e Indonesia, en donde los retornos a la EMS general son mayores. Sin embargo, los estudios antes mencionados reportan datos sólo para las décadas de 1980, 1990 y antes del 2000, pero no para años más recientes.

²³ Es importante recordar que los resultados presentados se derivan únicamente de las Encuestas a Hogares realizadas por el CEES, por lo que a continuación se presentan hallazgos y perspectivas complementarios para comprender los resultados de la EVT.

Sin embargo, en una revisión sistemática²⁴ reciente, se encontró que la EVT tiene efectos positivos (pero reducidos) en empleo pagado, empleo formal e ingresos mensuales; asimismo, los efectos para autoempleo y horas trabajadas por semana son inconclusos (aunque pareciera que en horas trabajadas existen efectos en mujeres). Cabe mencionar que debido a la calidad de algunos estudios incluidos, los autores sugieren que a pesar de haberse realizado una meta-análisis rigurosa las conclusiones se tomen con cautela.²⁵

Por otra parte, en otro análisis se muestra que incluso los modelos de EVT más desarrollados de Europa parecen estar padeciendo una crisis de modernización debido a la combinación de varios factores. Una razón importante parece ser que las generaciones jóvenes aspiran a obtener trabajos “de oficina” que no requieren de una especialización técnica. De acuerdo con datos de la OCDE (2004) en países como Alemania, Suiza, Austria y Bélgica, donde la educación EVT se ha desarrollado por décadas, sólo el 17, 15, 12, y 15%, respectivamente, de los jóvenes adultos, aspira a tener acceso a oficios tradicionales, mientras que el promedio para la OCDE es de sólo el 10%. Debido a que las opciones Académicas Generales están mayormente identificadas con el acceso a la educación superior, la EVT está siendo vista de manera creciente como una opción de baja calidad por parte de los estudiantes aspirantes al mundo profesional. Lo anterior, combinado con la gran expansión de la educación superior a nivel mundial, está ocasionando que una menor proporción de las nuevas generaciones tengan preferencia por la EVT.²⁶

Algunos datos recientes para México sugieren que dicha percepción está fuertemente arraigada en el país. Esto se refleja en los resultados de la Encuesta ESRU de Movilidad Social del 2011 (EMOVI-2011), que incluye una serie de preguntas acerca de las expectativas educativas que tienen los padres de familia acerca de sus hijos. Al procesar la encuesta se encuentra que sólo el 5% de los padres de familia aspira a que sus hijos se involucren en una escolaridad de EMS Técnica o Profesional Técnica, mientras que el 95% prefiere una EMS General o una educación superior como opción.²⁷

Igualmente revelador es el hecho de que sólo una minoría de los graduados de educación secundaria identifica a las modalidades de EVT como su primera opción para entrar a la EM o educación media en México. La gráfica 12 muestra los resultados del procesamiento de los datos de la Comisión Metropolitana de Instituciones Públicas de Educación media Superior en México (COMIPEMS)²⁸, que cada año abre el proceso de registro para los graduados de educación secundaria a través de un proceso competitivo. De acuerdo con estos datos, sólo un número reducido de graduados de educación secundaria –cerca del 35%

²⁴ Una revisión es una valoración (cuantitativa por medio de meta-análisis, o cualitativa mediante análisis narrativo) de todos los estudios existentes, publicados y no publicados, con el objetivo de reunir toda evidencia que corresponda con el fin de orientar un tema específico de investigación, evitando sesgos mediante la aplicación de métodos sistemáticos y explícitos, para llegar a conclusiones fundamentadas.

²⁵ Tripney J., et al. (2013)

²⁶ Wang (2012)

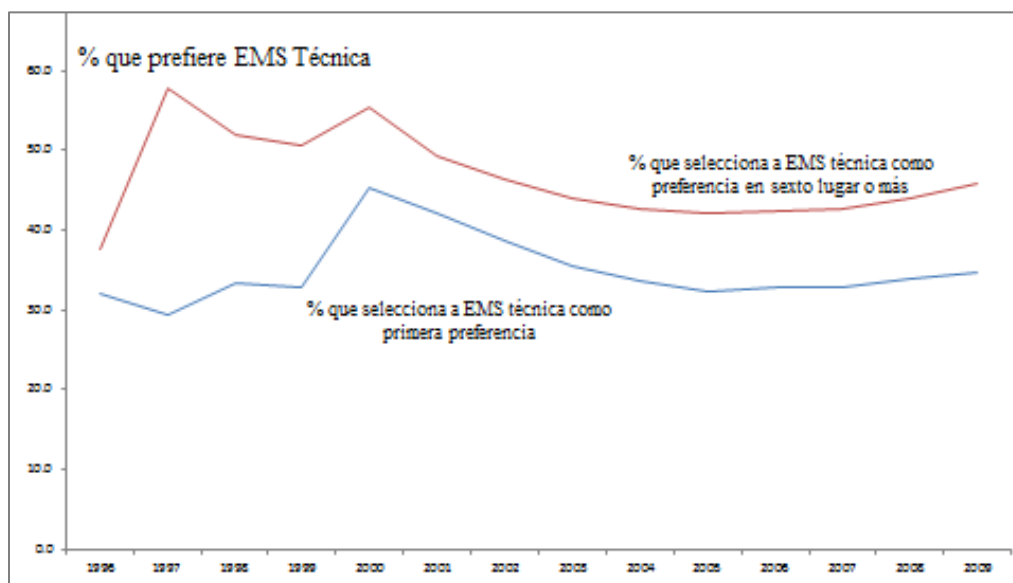
²⁷ Estos números fueron obtenidos del procesamiento de los datos en la “ESRU Encuesta de Movilidad Social” para 2011 por el Centro de Estudios Espinosa Yglesias. Ver Székely (2012) para mayor detalle.

²⁸ COMIPEMS es la Comisión Metropolitana de Instituciones Públicas de Educación media Superior. Cada candidato presenta un examen general y prioriza sus primeras 6 opciones de planteles educativos de EM. El proceso ordena a los estudiantes de acuerdo con la calificación obtenida en el examen y los ubica de acuerdo con el orden de sus prioridades, dependiendo del número de espacios vacantes por escuela. Entre más alejados de los primeros lugares, menor es la probabilidad de poder ingresar a las opciones seleccionadas.

en 2009– seleccionó una opción EVT como una primera opción para entrar a la EMS. Una mayor proporción de cerca del 50% seleccionó EVT como su 6ª, 7ª u 8ª opción, en comparación con las alternativas académicas generales. Los datos sugieren que existe una tendencia significativamente negativa en cuanto a las preferencias por EVT a partir del año 2000, que también se observa para aquellos que eligen EVT incluso como su 6ª opción.

Gráfica 12

Preferencias de los graduados de educación secundaria por modalidades de EMS Técnica según los resultados de COMIPEMS 1996-2009.



Fuente: Cálculos propios a partir de la base de datos original de COMIPEMS 1996-2009

Los resultados para México son especialmente sorprendentes, ya que como se mencionó, menos de la mitad de la población en edad escolar logra graduarse de la EM, por lo que se esperaría que la EVT fuera una ruta atractiva para aquellos individuos que buscan la adquisición del conocimiento y las competencias que son necesarias para ingresar al mercado laboral. Nuevamente, uno de los factores detrás de estas tendencias puede ser la pertinencia del tipo de EVT que se ofrece, así como la falta de orientación vocacional, la percepción de los padres, entre otros factores.

Otra importante razón identificada por Wang (2012) para explicar la matriculación decreciente en opciones de EVT es que en países con modelos duales²⁹, los empleadores son más reticentes a garantizar

²⁹ Los modelos de formación dual combinan la instrucción académica en los centros educativos con la formación práctica en las empresas. El objetivo de este tipo de modelos es contribuir como herramientas para enfrentar el desajuste entre oferta y demanda laboral. En América Latina son recientes por lo que aún no se cuenta con evidencia suficiente para conocer sus efectos en la región.

el empleo para los que ingresaron como aprendices debido a los altos costos de contratación, pero sobre todo, debido a los rápidos cambios en las necesidades de las empresas. La razón subyacente para este cambio es que durante la mayor parte del siglo XX las competencias específicas y la especialización tenían sentido en un mundo en el que los procesos de producción cambiaban lentamente a lo largo del tiempo. Sin embargo, en el mundo actual en el que el progreso tecnológico y la generación de conocimiento se acelera día con día, el contexto de la actividad económica cambia dramáticamente en poco tiempo, y las competencias específicas a un modo de producción en particular pueden volverse totalmente obsoletas rápidamente.

De acuerdo con la UNESCO (2004) el volumen actual total de conocimiento disponible en el mundo se duplica cada dos o tres años, comparado con los 20 años que tomaba hace dos décadas, y con los 73 años que se requerían durante la segunda mitad del siglo XX.³⁰ En este tipo de configuración, el ser capaz de adaptarse al cambio y poder aprender de manera continua parece ser un activo mucho más valioso que cualquier competencia específica adquirida incluso a través del sistema EVT más exitoso.

Un estudio reciente de Hanushek, Woessmann y Zhang (2011) corrobora esta visión y cuestiona la percepción tradicional acerca de que la EVT es la inversión más redituable para facilitar la entrada al mercado laboral. Los autores utilizan datos de 18 países de la Encuesta Internacional de Alfabetización para Adultos y aplican los métodos de pareo por propensión (*propensity score matching*) y otras técnicas de estimación para corregir el sesgo potencial de selección entre los diferentes tipos educativos, y concluyen que el desarrollo de competencias específicas para el trabajo desarrolladas por los modelos tradicionales de EVT pueden, en efecto, mejorar el ingreso al mercado laboral en el corto plazo, pero con el paso del tiempo las competencias técnicas específicas se convierten en obsoletas y pueden incluso tener efectos negativos sobre la probabilidad de conseguir empleo. En contraste, una educación general que desarrolla competencias genéricas puede en un principio retrasar la entrada al mercado laboral, pero en el largo plazo puede permitir una actualización continua y una adaptación más eficiente al cambio, lo cual lleva a mejores resultados laborales.³¹

Estos hallazgos son consistentes con una corriente generalizada de reformas de la EM para evolucionar hacia modelos basados en competencias, que comenzaron hace más de una década.³² El modelo basado en competencias hace la división de vocacional-general obsoleta, ya que se enfoca en competencias de corte transversal que son de igual forma importantes para acceder a la educación superior que para acceder a los mercados laborales. Este modelo centra su atención en el desarrollo de habilidades generales como lo es el aprendizaje a lo largo del ciclo de vida, y dota a los estudiantes con herramientas para la aplicación

³⁰ La misma fuente reporta que diariamente se publican en el mundo más de 7,000 artículos de investigación técnica y científica y que la información enviada por los satélites a la tierra cada dos semanas es equivalente a la información contenida en 19 millones de volúmenes. A este ritmo, durante las tres siguientes décadas los cambios que se observarán en el mundo son equivalentes a aquellos acumulados durante los tres milenios anteriores. Actualmente, los estudiantes de Educación secundaria en los países industrializados han estado expuestos al momento de su graduación a más información y conocimiento que la generación de sus abuelos durante su vida entera.

³¹ Hanushek, Woessmann y Zhang (2011)

³² De acuerdo con Perrenoud (2004) las competencias en el sistema educativo incluyen “las habilidades para el uso de recursos cognitivos para enfrentar satisfactoriamente las situaciones de la vida real”. Bajo esta visión, las competencias son las capacidades de movilización del conocimiento y las habilidades hacia cierto objetivo.

práctica de los conocimientos y para una adaptación continua al cambio. En un documento reciente, la OCDE (2012) describe dicho modelo como el de las 4 “C” que incluyen la creatividad, el pensamiento crítico, la colaboración y la comunicación como ejes. Este grupo de competencias se centra en el desarrollo de comportamientos, actitudes y valores, así como en habilidades meta-cognitivas que se desarrollan principalmente en la EM, y que de acuerdo con el análisis, pueden contribuir a la productividad de los recursos humanos a lo largo de la vida, a diferencia de las competencias técnicas específicas.

En resumen, actualmente se distingue una tendencia a reformar los sistemas de EM hacia los modelos basados en competencias, como una alternativa para propiciar que este nivel de escolaridad continúe siendo relevante y contribuya a la generación de los recursos humanos requeridos para incrementar la productividad y competitividad a lo largo de la vida. En contraste con el siglo pasado, en el que se enfatizó la especialización mediante la EVT, esta modalidad educativa está ahora evolucionando para ser vigente en un mundo cambiante en el que se requiere otro tipo de competencias y habilidades.

3. POLÍTICAS Y ACCIONES PARA PROMOVER LA EM

En términos generales las políticas de atención a los jóvenes en edad escolar o de reciente acceso a la edad laboral se clasifican en dos grandes rubros. Por un lado las políticas remediales se enfocan en atender a estos grupos de la población una vez que han egresado del sistema educativo, con el fin de facilitar su tránsito hacia las actividades productivas. Por otro lado, existe un conjunto de políticas generalmente diseñado y ejecutado desde el sector educativo como medidas preventivas para evitar la deserción. En esta Sección nos centramos en este segundo grupo de acciones, como las que se presentan a continuación.

1. **Programas de pasantías:** A los estudiantes de EM se les expone directamente al mundo productivo por medio de estancias temporales en empresas relacionadas con la modalidad educativa –generalmente de EVT- que cursan. La racionalidad detrás del diseño de estas intervenciones es que las empresas cuentan con pocos incentivos para contratar recién egresados por varios motivos, y mediante la intervención se pueden reducir dichos costos para propiciar el inicio de una relación laboral de largo plazo. De igual forma, una práctica laboral como componente del ciclo formativo permite preparar mejor a los jóvenes.

Cabe mencionar que existe evidencia abundante acerca de los efectos de este tipo de acciones. Un estudio ampliamente citado es el de Betcherman, Olivas y Dar (2004), que documentan que las estancias de pasantía en empresas generan comúnmente efectos positivos en la probabilidad de conseguir empleo futuro, lo que puede interpretarse como síntoma de su relevancia.

2. **Información y concientización sobre la importancia de la educación:** Se refiere al desarrollo y la provisión de información con respecto a las decisiones educativas. Sobre este tema, la literatura económica sugiere que los resultados educativos de los adolescentes pueden depender de la información que ellos obtienen de sus pares y de las comunidades. Por ejemplo,

distintos factores como la disponibilidad de trabajos, cuestiones del entorno, violencia, recursos del vecindario, aislamiento cultural, organización social y sus distintas combinaciones pueden llegar a explicar cómo la gente joven administra y toma decisiones acerca de su escolaridad.³³

Un enfoque en una línea similar a la de incidir sobre la información con la que cuentan los participantes en el sistema educativo, consiste en hacer esfuerzos de comunicación sobre la importancia de la educación. Un ejemplo es el caso de Colombia, en donde el Ministerio de educación Nacional lanzó en el 2005 una campaña masiva de concientización llamada Ni Uno Menos, con el objetivo de crear conciencia acerca de la importancia de completar la escuela. Dicha campaña dirigida hacia padres, maestros, autoridades educativas, organizaciones, líderes sociales, estudiantes y a la sociedad en general, consiste en una serie de comerciales de televisión y transmisiones de radio con alcance nacional. La meta de la campaña es concientizar y movilizar a la sociedad para mantener a los alumnos en las escuelas. La estrategia también incluye talleres de orientación que proveen información acerca de la situación educativa en cada municipalidad y promueven la participación comunitaria, y cuenta con brigadas de comunicación y realiza actos simbólicos que promueven la implementación de acuerdos para la continuidad y cobertura educativa. En el año 2009, la iniciativa alcanzó 32 municipalidades con tasas de matriculación inferiores al 90% y tasas de abandono superiores al 6.7%.

3. **Mecanismos de apoyo económico:** Becas o apoyos económicos, que en muchos casos se condicionan a continuar en el sistema educativo. Este tipo de mecanismos se ha extendido para cubrir a proporciones considerables de los jóvenes de bajos ingresos y en estado de vulnerabilidad en AL.

Según la información más reciente, existen 25 Programas de Transferencias Condicionadas (PTCs) operando actualmente en 16 países de América Latina.³⁴ En Argentina existen 3 programas de este tipo (dos a nivel nacional y uno a nivel regional), en Bolivia, Colombia, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay y Uruguay cuentan con 2 PTCs, mientras que Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Jamaica, México, Perú y República Dominicana han instrumentado un programa de este tipo.

4. **Programas de educación inclusiva:** Consiste en la promoción de los ambientes inclusivos de aprendizaje, que promueven una atención personalizada a los alumnos al reconocer que distintos individuos pueden tener distintos ritmos y capacidades. Por ejemplo, en Chile, el Ministerio de educación (MINEDUC) ha introducido el *Programa Yo estudio*, en el que los alumnos acceden por medios electrónicos a un sistema en el que eligen un problema específico para solucionar y obtienen recursos dirigidos específicamente a ese propósito. Otro caso es el del *Programa Nacional de Mediación Escolar* en Argentina que tiene como objetivo el establecer condiciones

³³ Harding et al (2010)

³⁴ Véase la recopilación presentada en <http://dds.cepal.org/bdptc>.

que posibiliten el aprendizaje de habilidades para la vida en todos los actores de la comunidad educativa.

México ha instrumentado el *Programa Construye T* con algunos rasgos similares. Esta intervención opera a través de proyectos de mejoramiento de los centros educativos, e incluye una serie de medidas de prevención y atención a conductas de riesgo y violencia con apoyos de personal especializado. Recientemente en Perú se inició el *Programa Escuela Amiga*, que cuenta con objetivos y características similares, con un énfasis especial en propiciar el desarrollo de habilidades socio-emocionales.

En Colombia, el Ministerio de educación Nacional promueve el desarrollo de *Modelos Educativos Flexibles*, mediante una combinación de estrategias semi escolarizadas implementadas tanto en áreas rurales como urbanas del país. La combinación de procesos de aprendizaje convencionales y no convencionales que pueden ajustarse a las necesidades de los estudiantes proveen de metodologías y días de clases flexibles, de vínculos a los recursos pedagógicos y módulos educativos, los cuales están basados en la formación docente y el involucramiento comunitario y que impulsan la continuidad en la escuela y la retención escolar. Además, los modelos docentes son adaptados de acuerdo a las necesidades locales, incluyendo el sector productivo y condiciones de vulnerabilidad.

Una medida preventiva final para atender la exclusión adolescente tiene que ver con los programas de educación a distancia, particularmente en regiones caracterizadas por el limitado acceso a los sistemas de educación formal y los bajos niveles de calidad en la educación básica. Mientras algunos de estos programas están dirigidos a niños en edad de cursar la educación primaria y otros ofrecen alternativas interesantes para la educación terciaria, cada uno de ellos cuenta con el objetivo de atender a los estudiantes más vulnerables.

México se apoya en dos programas principales de educación a distancia con objetivos similares. *Telesecundaria* provee educación secundaria a adolescentes en condiciones de vulnerabilidad³⁵, a través de una serie específica de programas de televisión por grado académico. La meta del programa es otorgar a estudiantes en situación vulnerable los principios éticos y las competencias para que ellos puedan desempeñarse favorablemente en preparatoria, y eventualmente en el centro de trabajo, a través de materiales didácticos, métodos pedagógicos, y tecnologías de la comunicación y la información (TICs) que cumplan con sus necesidades específicas.

Otro ejemplo es *Prep@rate*, un programa de educación a distancia en el nivel superior, que provee a los estudiantes con todos los recursos necesarios para concluir sus estudios de manera exitosa, tales como computadoras personales, acceso a Internet, materiales en línea y a becas personales. La primera etapa del programa cubrió a 228 estudiantes preseleccionados; y la

³⁵ Se entiende por situación de vulnerabilidad que se encuentran en comunidades rurales y de difícil acceso.

segunda, aproximadamente 130. Los criterios de selección requieren contar con un promedio académico de 8/10 o más en educación secundaria y vivir en condiciones de pobreza patrimonial, entre otras. Los prerrequisitos incluyen tomar y aprobar tres cursos preparatorios de aprendizaje a distancia y cumplir con los requerimientos matemáticos y de lectura del curso de 10 semanas. El programa en su conjunto consiste en 24 cursos distribuidos a lo largo de cuatro semestres, permitiendo a los estudiantes completar la preparatoria en sólo dos años. Para este propósito, los estudiantes deben dedicar al menos cuatro horas al día durante la semana para interiorizar exitosamente los contenidos de cada curso, con el apoyo de un tutor experimentado para ayudarlos a culminar sus estudios.

4. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

Los datos presentados muestran claramente que una de las mayores causas de vulnerabilidad de los jóvenes de la región, que llegan a la edad de participación en el mercado laboral, es la elevada proporción que deserta prematuramente del sistema educativo antes de culminar la educación media (EM), lo cual restringe significativamente sus oportunidades. Lo anterior, a pesar de que se ha presentado un incremento en las tasas de cobertura de EM en AL desde la década de los noventa. Por ello, una de las mayores preocupaciones es que un porcentaje persistentemente elevado de dichos jóvenes no estudia ni trabaja, lo que puede ser reflejo de que las oportunidades de empleo son reducidas –ya sea por su perfil o por otros factores como la dinámica del mercado laboral. La implicación es que la proporción de jóvenes en situación de vulnerabilidad es elevada.

En el análisis se clasificó a los países en tres grupos: de deserción “temprana” de deserción en “transición” y de deserción “durante” la EM. La distinción es relevante, por un lado, porque informa sobre la probabilidad de reinserción de los jóvenes al sistema educativo –entre más temprana la deserción se espera que será más difícil la reintegración a la escuela- y por otro, porque es indicativo del grado de desarrollo de competencias y habilidades con que cuentan los jóvenes para participar en programas de mejoramiento de sus condiciones de empleabilidad.

De acuerdo con los estudios recientes, las causas de la elevada deserción en EM en América Latina son múltiples. Destaca por un lado la creciente participación de grupos de jóvenes de nivel socioeconómico relativamente bajo –y que son más susceptibles al abandono escolar- y el aumento progresivo en la demanda de servicios –que genera presiones sobre la calidad de la educación, entre otros efectos- los cuales pueden ser factores de aumento de la deserción a las edades de los 15 a los 18 años.

Por otro lado, también se observan otros factores que se esperaría que redujeran la deserción por medio de fortalecer las finanzas familiares incluyendo un entorno de mayor estabilidad y crecimiento económico, el crecimiento del empleo y de la formalidad laboral. Sin embargo, en especial las mejores oportunidades laborales también pueden jugar en sentido contrario al incrementar el costo de oportunidad de permanecer en la escuela, lo cual puede ser un factor de aumento de la deserción.

Un tercer elemento es que los retornos a la educación superior y a la EM parecen haberse reducido en la última década, lo cual puede incidir negativamente en la permanencia escolar al reducir los incentivos a

graduarse. Sin embargo, pareciera que las intervenciones que incluyen EVT tienen efectos positivos, pero reducidos, en empleo pagado, empleo formal e ingresos mensuales.

Adicionalmente se examina la importancia relativa de la EVT, encontrándose diferencias importantes a lo largo de la región. Destaca el hecho de que la mayoría de los modelos de este tipo concentran sus esfuerzos en ofrecer capacitación para el trabajo dentro de las actividades escolares, con poca exposición al mercado laboral, como es el caso de los países con mayor tradición en fortalecer la educación Técnica – incluyendo, por ejemplo, a los países europeos.

El contar con información más detallada sobre estas causas y factores a nivel local es importante, ya que la claridad sobre las mismas es un insumo para idear mejores intervenciones y acciones en favor de los jóvenes.

En cuanto a la calidad de la educación, cabe mencionar que aún falta información comparable entre países para enriquecer la discusión; pero, sin duda alguna, es uno de los desafíos que aún están presentes en la región. Asimismo, es importante resaltar la necesidad de invertir en investigación relacionada con las tendencias educativas en los países del Caribe, para poder tener una visión integral sobre el tema e identificar líneas de acción para el fortalecimiento de la educación en dicha región.

BIBLIOGRAFÍA

- Aedo, Christian, and Ian Walker, 2012. *Skills for the 21st Century in Latin America and the Caribbean*. World Bank, Washington, DC.
- Alfonso, M., M.S. Bos, J. Duarte, y C. Rondón, “Panorama General de la Educación en América Latina y el Caribe”, Capítulo 1 en M. Cabrol y M. Székely, “Educación para la Transformación”, Banco Interamericano de Desarrollo, 2012.
- Almeida, Rita, Jere Behrman and David Robalino, *The Right Skills for the Job? Policies for Workers*, Social Protection, Human Development Network, World Bank, February 2012.
- Banco Mundial, *Improving Educational Quality through Interactive Radio Instruction: A Toolkit for Policy Makers and Planners*, Africa Region Human Development, Working Papers Series No. 52, 2005.
- Banco Mundial, *Improving Access to Jobs and Earning Opportunities: The Role of Activation and Graduation Policies in Developing Countries*, The World Bank, 2012a.
- Bassi, M., M. Busso, Sergio Urzúa and J. S. Muñoz, “Is the Glass Half Empty of Half Full?: school enrollment, graduation and drop out rates in Latin America”, *IDB Working Paper Series No. IDB-WP-492*, Inter-American Development Bank, 2013.
- Bentaouet-Kattan, R., and Székely, M., “Analyzing the Dynamics of Upper Secondary Schooling in Latin America: A Cohort Approach”, World Bank Policy Research Working Paper 7083, Washington, 2014.
- Betcherman, Gordon, Karina Olivas, and Amit Dar “*Impact of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and transition Countries.*” Washington, D.C.: World Bank, Social Protection Discussion Paper Series 0402, 2004
- Binder, Melissa. 1999. “Schooling Indicators during Mexico’s ‘Lost Decade.’” *Economics of Education Review* 18(2): 183-99.
- Bobonis, Gustavo J., and Frederico Finan, *Neighborhood Peer Effects in Secondary School Enrollment Decisions*, The Review of Economics and Statistics, November, 91(4): 695–716, 2009.
- Card, D., Jochen Kluve, Andrea Weber “*Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis*”, NBER Working Paper No. 16173, Issued in July 2010.
- Cárdenas, M., de Hoyos, R., y Székely M., “Out of School and Out of Work Youth in Latin America: a persistent problem in a decade of prosperity”, *Economía*, Forthcoming, 2015.
- Cunningham, W., L. Cohan, S. Naudeau, and L. McGinnis, “*Supporting Youth at Risk: A Policy Toolkit for Middle-Income Countries*” The World Bank, Washington DC, 2008.
- Duryea, Suzanne, and Mary P. Arends-Kuenning. 2003. “School Attendance, Child Labor and Local Labor Market Fluctuations in Urban Brazil.” *World Development*, 31(7): 1165-1178.
- Duryea, Suzanne, Sebastian Galiani, Hugo Ñopo, and Claudia Piras “The Educational Gender Gap in Latin America and the Caribbean”, Inter American Development Bank Research Department, Working Paper #600, 2007.
- Duryea, S., D. Lam, and D. Levinson, “Effects of Economic Shocks on Children’s Employment and Schooling in Brazil”, *Journal of Development Economics*, No. 84, (1), 2007.
- Fazio, María Victoria, *Programa Juventud y Empleo en República Dominicana: Análisis de la Percepción de los Empleadores acerca de las Pasantías y de las Perspectivas de Inserción Laboral de los Jóvenes*, Inter-American Development Bank, Technical Note No. IDB-TN-240, March 2011.

- Funkhouser, Edward. 1999. "Cyclical Economic Conditions and School Attendance in Costa Rica." *Economics of Education Review* 18(1): 31-50.
- Gasparini, L. et al. 2011. *Educational Upgrading and Returns to Skills in Latin America*. Policy Research Working Paper 5921. Washington, DC, United States: World Bank.
- González-Velosa, Carolina, Laura Ripani and David Rosas-Shady, *Cómo Mejorar la Inserción Laboral de los Jóvenes en América Latina*, Inter-American Development Bank, Technical Note No. IDB-TN-305, February 2012.
- Hanushek, E., and L. Woessmann, "The Role of School Improvement in Economic Development", *CESifo Working Paper* No. 1911, February 2007.
- Hanushek, Eric A., Ludger Woessmann and Lei Zhang, *General Education, Vocational Education and Labor Market Outcomes over the Life-Cycle*, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 17504, October 2011.
- Harding, David J., Lisa Gennetian, Christopher Winshup, Lisa Sanbonmatsu, and Jeffrey R. Kling, *Unpacking Neighborhood Influences on Education Outcomes: Setting the State for Future Research*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 16055, June 2010.
- Heller, S., H. Pollack, R. Ander, and J. Ludwig, "Preventing Youth Violence and Dropout: A Randomized Experiment", NBER Working Paper 19014, May, 2013.
- Ibarrarán, Pablo, David Rosas and Yuri Soares, "Impact Evaluation of a Youth Job Training Program in the Dominican Republic", OVE/EPPER-03/06, Inter American Development Bank, Washington DC, 2006.
- Jensen, Robert, *The Perceived Returns to Education and the Demand for Schooling*, The Quarterly Journal of Economics, 125 (2): 515-548, 2010.
- Manacorda, Marco, Sánchez-Páramo, Carolina, & Schady, Norbert. 2010. Changes in returns to education in Latin America: The role of demand and supply of skills. *Industrial and Labor Relations Review*: 307-326.
- McIntyre, F. and Pencavel, J. (2004), "The effect of macroeconomic turbulence on real wage levels and the wage structure: Brazil, 1981-1999. *Economic Development and Cultural Change* 52, 681-717.
- McKenzie, David J. 2003. "How do Households Cope with Aggregate Shocks? Evidence from the Mexican Peso Crisis." *World Development* 31(7): 1179-99.
- Montenegro, C, y H. Patrinos, "Comparable Estimates of Returns to Schooling Around the World" World Bank Policy Research Working Paper 7020, Washington DC, 2014.
- Organization of Economic Cooperation and Development (OECD), *Education at a Glance*, Paris 2004.
- Organization of Economic Cooperation and Development (OECD), *Learning for Jobs*, Series: OECD Reviews of Vocational Education and Training, 2010.
- Organization of Economic Cooperation and Development (OECD), *Better Skills, Better Jobs, Better Lives: A Strategic Approach to Skills Policies*, 2012.
- Perrenoud, P. *Diez nuevas competencias para enseñar. Invitación al viaje*. Barcelona, Graó (Biblioteca de Aula, 196), 2004.
- Psacharopoulos, George and Harry Patrinos, "Returns to Investment in Education: a further update", *Education Economics*, vol. 12, issue 2, 2004.
- Reis, Mauricio, "Vocational Training and Labor Market Outcomes in Brazil", Red de Economía Aplicada, REAP, working paper No. 45, Brasilia, 2012.
- Rodriguez Planas, Nuria. 2010. Longer-term impacts of mentoring, educational services, and incentives to learn: evidence from a randomized trial.

- Schady, Norbert. 2004. "Do Macroeconomic Crises Always Slow Human Capital Accumulation?" *World Bank Economic Review* 18(2): 131-54.
- Spinks, S., "Adolescent Brains are Work in Progress", PBS Frontline, 2003.
- Székely, M., "Expectativas Educativas: Una Herencia Intangible", *Centro de Estudios Educativos y Sociales* y Centro de Estudios Espinoza Yglesias, 2012.
- Székely, M., "Evaluación del Programa de Formación de Recursos Humanos Basada en Competencias", *Centro de Estudios Educativos y Sociales* y Banco Inter Americano de Desarrollo, Washington, DC, 2014.
- Tripney J., et al. "*Technical and Vocational Education and Training (TVET) Interventions to Improve the Employability and Employment of Young People in Low- and Middle-Income Countries: A Systematic Review*". *Campbell Systematic Reviews* 2013:9
- UNESCO. "*Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015*". Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago), 2013.
- UNESCO. "*Primera Entrega de Resultados TERCE*". Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago), Diciembre de 2014.
- Vélez-Grajales, Viviana and G. Sedlacek, "*Oportunidades de Trabajo para Jóvenes en México: Educación Técnica vs Educación General*", manuscript, Inter American Development Bank, 2010.
- Wang, Yidan, *Education in a Changing World: Flexibility, Skills and Employability*, The World Bank, 2012.

ANEXOS

Cuadro A.1

País	Años para los cuales se cuenta con encuesta de hogares																				Total	
Venezuela	1981	1982	1983	1985	1986	1988	1989	1990	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2003	2004	2006	2007	21
Brasil	1981	1983	1986	1988	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2008	2009					17
Argentina	1980	1996	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011							15
Honduras	1989	1992	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2005	2007	2008	2009	2010	2011							15
Panamá	1991	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2006	2007	2008	2009	2010							15
Perú	1985	1991	1994	1996	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2008	2009	2010	2011							15
Paraguay	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2002	2003	2004	2008	2009	2010	2011							15
Colombia	1980	1986	1989	1996	1997	1998	1999	2000	2003	2006	2007	2008	2009	2010								14
Costa Rica	1987	1989	1991	1993	1995	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2009	2010								14
El Salvador	1989	1992	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2007	2008								14
Uruguay	1989	1992	1995	1997	1998	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2010	2011								14
México	1984	1989	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2005	2006	2008	2010									13
R. Dominicana	1995	1996	1997	2000	2001	2002	2003	2004	2007	2009	2010	2011										12
Chile	1987	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006	2009												10
Ecuador	1995	1998	2000	2001	2003	2004	2008	2009	2010	2011												10
Bolivia	1995	1996	1997	1999	2001	2002	2008															7
Guatemala	1998	2000	2004	2006	2009	2010	2011															7
Nicaragua	1993	1998	2001	2005	2009	2010																6

Fuente: Banco de encuestas homologadas por el CEES

Cuadro A.2

Tasa de asistencia escolar para la cohorte 2 (que entró a la edad de EM en 1999-2001)

País	Edad y año a la que se observa a cada cohorte entre los 11 y los 18 años de edad							
	11 años	12 años	13 años	14 años	15 años	16 años	17 años	18 años
	en 1995	en 1996	en 1997	en 1998	en 1999	en 2000	en 2001	en 2002
Argentina	97%	94%	86%	84%	80%	74%	67%	
Bolivia	92%	87%	81%	80%	77%	74%	63%	
Brasil	90%	87%	84%	81%	76%	69%	59%	49%
Chile	98%	96%	94%	89%	84%	74%	63%	
Colombia	90%	80%	78%	75%	66%	55%	44%	
Costa Rica	92%	85%	73%	62%	57%	53%	47%	
R Dominicana	85%	77%	72%	66%	61%	54%	49%	
Ecuador	80%	74%	69%	62%	50%	42%	33%	
Guatemala	80%	70%	60%	50%	37%	34%	31%	27%
Honduras	83%	71%	56%	46%	39%	33%	30%	
México	89%	82%	75%	63%	51%	46%	41%	
Nicaragua	76%	69%	62%	55%	49%	43%	37%	31%
Panamá	97%	98%	96%	93%	91%	88%	84%	
Perú	95%	82%	81%	66%	56%	55%	46%	
Paraguay	96%	92%	88%	79%	71%	57%	45%	
El Salvador	96%	96%	93%	87%	80%	72%	65%	54%
Uruguay	94%	91%	84%	78%	71%	62%	54%	
Venezuela	94%	92%	87%	77%	67%	54%	46%	
Promedio AL	90%	85%	79%	72%	65%	58%	50%	40%

Fuente: Cálculos del CEES

	Entrada a secundaria.
	Entrada a la educación media.
	Graduación de la educación



media

Cuadro A.3

Tasa de asistencia escolar para la cohorte 2 (que entró a la edad de EM en 2009-2011)

País	Edad y año a la que se observa a cada cohorte entre los 11 y los 18 años de edad							
	11 años	12 años	13 años	14 años	15 años	16 años	17 años	18 años
	en 2005	en 2006	en 2007	en 2008	en 2009	en 2010	en 2011	en 2012
Argentina	99%	99%	97%	94%	90%	87%	76%	
Bolivia	99%	98%	96%	87%	81%	76%	70%	
Brasil	98%	98%	96%	94%	92%	81%	70%	60%
Chile	99%	99%	98%	98%	96%	94%	93%	
Colombia	96%	91%	92%	89%	86%	78%	64%	
Costa Rica	99%	95%	93%	89%	86%	79%	76%	
R Dominicana	95%	91%	87%	86%	89%	85%	76%	
Ecuador	93%	89%	84%	80%	76%	71%	48%	
Guatemala	88%	87%	80%	72%	65%	57%	47%	39%
Honduras	92%	87%	77%	68%	61%	53%	46%	
México	97%	96%	90%	85%	75%	66%	57%	
Nicaragua	91%	83%	75%	67%	64%	61%	59%	43%
Panamá	97%	98%	98%	96%	94%	90%	86%	
Perú	96%	95%	91%	86%	79%	71%	70%	
Paraguay	76%	77%	77%	77%	73%	63%	51%	
El Salvador	98%	98%	98%	96%	91%	84%	76%	69%
Uruguay	98%	98%	94%	89%	84%	76%	65%	
Venezuela	98%	97%	95%	92%	86%	78%	73%	
Promedio AL	95%	93%	90%	86%	82%	75%	67%	

Fuente: Cálculos del CEES

	Entrada a secundaria..
	Entrada a la educación media.
	Graduación de la educación media.



www.jovenesNEO.org