

Los Desafíos de Educación Preescolar, Básica y Media en América Latina

SOPLA



Konrad
Adenauer
Stiftung

**Los Desafíos de Educación
Preescolar, Básica y Media
en América Latina**

**Los Desafíos de Educación
Preescolar, Básica y Media
en América Latina**



SOPLA



EDITOR RESPONSABLE

David Gregosz

COEDITORAS

Marcela Perticará

Katrin Loebel Radefeldt

REVISIÓN

Lara Hübner

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN E IMPRESIÓN

Gráfica Funny S.A.

Los Desafíos de Educación Preescolar, Básica y Media en América Latina

SOPLA - Programa Regional sobre Políticas Sociales

ISBN 978-956-7684-10-6

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Programa Regional
Políticas Sociales en América Latina
SOPLA

Representación en Chile:

Enrique Nercasseaux 2381
751-0224 Providencia
Santiago de Chile
Tel: +56-2-2234 20 89
E-Mail: sopla@kas.de
www.kas.de/sopla

■ Sumario

- 7 | **PREFACIO**
David Gregosz
- 9 | **INTRODUCCIÓN**
Marcela Peticar
- 13 | **ARGENTINA**
Nuria Susmel
Escenarios y desafíos de la educación
preescolar, básica y media en Argentina
- 39 | **BOLIVIA**
Alberto Rivera
Roberto Laserna
Educación y políticas educativas
en Bolivia
- 67 | **BRASIL**
Marcelo Cortes Neri
Marcos Hecksher
Educación en Brasil:
en qué y cómo invertir los nuevos recursos?
- 95 | **CHILE**
Marcela Peticar
Marcela Román
Los desafíos de mejorar la calidad y la equidad
de la educación básica y media en Chile
- 123 | **COLOMBIA**
Martha Delgado Barrera
La educación básica y media en Colombia:
retos en equidad y calidad
- 147 | **COSTA RICA**
Ronulfo Jiménez
Gilberto Arce
Los desafíos de la educación
preescolar, primaria y media en Costa Rica
- 177 | **ECUADOR**
Sebastián Oleas
Daniel Baquero
José Miele
Los desafíos de la educación
preescolar, básica y media en Ecuador
- 195 | **GUATEMALA**
Priscilla Chang Paiz
Desafíos en la educación guatemalteca
- 207 | **MÉXICO**
Sergio Román Morales
Luis Ignacio Román Morales
Los desafíos de la educación
preescolar, básica y media en América Latina
- 229 | **PARAGUAY**
Luis Ortiz
La educación escolar en Paraguay. El sistema
educativo ante los desafíos de la desigualdad
- 251 | **PERÚ**
Piero Ortiz Chávez
Cinthya Pastor Vargas
Los desafíos de la educación
preescolar, básica y media en el Perú
- 271 | **URUGUAY**
Pablo da Silveira
Los desafíos de la educación preescolar,
básica y media en América Latina.
Uruguay el caso desviado
- 295 | **VENEZUELA**
Fernando Spiritto
La verdadera revolución.
Balance de la educación básica en Venezuela,
1999-2013

Prefacio

También este año el “Programa Regional de Políticas Sociales para América Latina” (SOPLA – por sus siglas en alemán, *Soziale Ordnungspolitik in Lateinamerika*) de la Fundación Konrad Adenauer, publica su principal estudio anual, que analiza los desafíos políticos, económicos y sociales en Latinoamérica. En esta oportunidad, el tema central es la educación. Este importante factor empodera a la sociedad para mejorar su situación política, económica y social. La educación es también la base de un sano desarrollo económico. La Fundación Konrad Adenauer se ha comprometido a apoyar estos procesos socio-políticos en los países latinoamericanos, a través de la promoción y difusión de sistemas de educación más inclusivos, justos y que aseguren la igualdad de oportunidades para todos.

Muchos países han logrado notables avances en el mejoramiento de sus sistemas de educación. Cerca del 95% de los niños en Latinoamérica asisten a la educación básica. También la cantidad de personas analfabetas ha sido importantemente reducida. A pesar de estos esfuerzos, aún existen grandes déficits en los sistemas de educación en la región, los que son interesantemente descritos y analizados en este estudio. Así como lo exponen nuestros autores, existen también recomendaciones concretas de políticas públicas referidas a estos relevantes problemas sociales. Las políticas educacionales pudiesen

coadyuvar de forma directa a palear la pobreza e incentivar el crecimiento económico. Ambos factores son decisivos en la consecución de la estabilidad política de un país.

La presente publicación es una invitación al debate, lograda gracias a la contribución de investigadores de 13 destacados centros de estudios económicos y socio-políticos latinoamericanos. Los diferentes artículos describen y analizan la situación en profundidad, con énfasis en la sección de propuestas de políticas públicas que se encuentra al final de cada artículo. Estas propuestas tienen la intención de aportar herramientas concretas para enfrentar los problemas socio económicos desarrollados, dándole a la publicación “un valor agregado” que va más allá de la mayoría de los textos que generalmente se publican al respecto. Los artículos de este libro están elaborados sobre la base de un sólido esqueleto científico y simpleza en el lenguaje, lo que les permite ser comprendidos por nuestro variado círculo de lectores, entre los cuales se cuentan políticos, periodistas, estudiantes y consultores, que han utilizado los libros de la serie económica SOPLA como fuente bibliográfica en sus trabajos desde hace ya varios años.

La serie de publicaciones anuales del Programa regional SOPLA de la Fundación Konrad Adenauer ha publicado los siguientes estudios socio- económicos:

- *"Crecimiento y Progreso Social en América Latina" (2007),*
- *"Eficiencia del Gasto Público en América Latina" (2008),*
- *"Migración y Políticas Sociales en América Latina" (2009),*
- *"Sector Informal y Políticas Públicas en América Latina" (2010),*
- *"Inversión en Infraestructura Pública y Reducción de la Pobreza en América Latina" (2011),*
- *"Pobreza, Desigualdad de Oportunidades y Políticas Públicas en América Latina" (2012)*
- *"El desafío del desarrollo sustentable en América Latina" (2013)*

La Fundación Konrad Adenauer desea agradecer a la Universidad Alberto Hurtado en Santiago de Chile, especialmente al Decano de la Facultad de Economía y Negocios,

Dr. Jorge Rodríguez Grossi, así como a la Profesora Marcela Perticará, quien asumió la coordinación académica y la coedición de esta publicación desde hace varios años, contribuyendo enormemente para lograr los excelentes resultados evidenciados. Asimismo, mi más afectuoso agradecimiento a mis colegas en las oficinas del Programa Regional SOPLA en Santiago de Chile, en especial a Katrin Loebel, coordinadora académica del programa y coeditora de la presente publicación. Finalmente, quisiera darles las gracias a nuestros autores y lectores, quienes son el alma de estas publicaciones.

Esta es la primera publicación anual de nuestro programa regional desde su traslado desde Río de Janeiro a comienzos de este año. Por lo anterior, este libro reviste particular significado para nuestro equipo SOPLA, espero que disfruten la lectura!

Santiago de Chile, Octubre de 2014



DAVID GREGOSZ

Director del Programa Políticas Sociales para América Latina (SOPLA)

Fundación Konrad Adenauer

Introducción

Marcela Perticará

Pareciera que América Latina ha estado reformando y cambiando los sistemas educativos de manera continua en los últimos 25 años. Como lo señala Martinic (2010)¹ se pueden distinguir tres ciclos claramente definidos. Un primer período en los años '80 que se centra en la reorganización de los sistemas, principalmente a través de la descentralización de la gestión de los sistemas públicos y cambios en los métodos de financiamiento. Como casos emblemáticos se pueden citar la reforma del sistema chileno (con la introducción de los "vouchers")² y la descentralización de la educación pública en Argentina, con el traspaso de escuelas desde el eje nacional a los ejes provinciales y municipales. El segundo período de reforma, durante los '90 busca mejorar procesos, centrándose en el aula, a través de la mejora en los procesos pedagógicos, contenidos y también mejorando la capacidad de gestión de los directores, a la vez que promueven mayor autonomía en la gestión. Martinic caracteriza este período como de fuertes inversiones en capacitación, en infraestructura y en materiales. Finalmente en los años 2000, el énfasis

pasa a ponerse en resultados. Se masifica la aplicación de pruebas estandarizadas, esquemas de evaluación docente y mecanismos de "accountability", por medios de los cuales los establecimientos "...rinden cuenta y los actores tienen mecanismos y autoridad para exigirlos." (Martinic, 2010).

Aun así la segunda década de los años 2000 encuentra a América Latina con importantes déficits en materia educativa que van desde bajas tasas de acceso a educación media (si bien las tasas de acceso a educación básica son en la mayoría de los casos cercanas al 100%, hay una atrición importante entre el paso de educación básica a educación media), baja calidad docente, altos déficits en infraestructura, pero fundamentalmente con un muy bajo nivel de aprendizaje de sus estudiantes. A la par de este bajo nivel promedio de aprendizaje existen importantes desigualdades: son los estudiantes de menor nivel socioeconómico, los que habitan en zonas rurales y que pertenecen a minorías étnicas los que presentan peores niveles de aprendizaje³. Por ejemplo, en los estratos de menores ingresos sólo 12% de los niños logra



- 1 Martinic, S. (2010) "La Evaluación y las Reformas Educativas en América", Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa 3(3). Online en: http://www.rinace.net/riee/numeros/vol3-num3/art2_htm.html.
- 2 Una descripción de la reforma chilena puede encontrarse en Mizala, A y F. Torche (2010) "Bringing the schools back in: the stratification of educational achievement in the Chilean voucher system", International Journal of Educational Development. La reforma argentina se reseña en Tedesco, J. C. y Tenti, E. (2001), La Reforma Educativa en la Argentina. Semejanzas y particularidades, mimeo, Banco Mundial (<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/109266/reforma%20educativa%20final.pdf>).
- 3 Ver por ejemplo el análisis de Bos, M. S., Rondon, C. y M. E. Schwartz (2009). "¿Qué tan desiguales son los aprendizajes en América Latina y el Caribe?: cuatro medidas de desigualdad analizando PISA", IDB Technical Note; 492.

el estándar mínimo en lectura, mientras que en estratos socioeconómicos altos, esta cifra llega a 52%⁴.

Existe una clara concordancia sobre los logros alcanzados en materia educativa en el grupo de países bajo estudio, así también como los desafíos que en mayor medida se enfrentan dentro de cada uno de los sistemas educativos.

Masificación de la cobertura, con problemas en la transición entre el nivel básico y medio

En la mayoría de los países estudiados se registran altas tasa de cobertura en la enseñanza básica y media, con tasas netas por sobre el 90% en el nivel básico y en torno al 75-80% en el nivel medio. Todos los países experimentan mejoras sustanciales en las tasas de acceso al nivel medio y preescolar, mientras que las tasas de acceso en el nivel básico se mantienen tan altas o incluso aumentan con respecto a sus niveles en la década del '90. Subsisten déficits importantes a nivel de retención, en particular en el tránsito entre el nivel básico y medio, lo que es evidente por las altas brechas en las tasas de acceso netas que se registran entre estos dos niveles. Uno de los países con mejor cobertura, Uruguay, reporta que entre los jóvenes de entre 15-17 años, un 26% está atrasado en el sistema escolar, mientras que otro 22,8% abandona sus estudios.

Logro de aprendizajes

En varios de los capítulos (ver Chile, Argentina y Uruguay, por ejemplo) se nota una

preocupación fuerte por los logros en aprendizajes y la altas brechas que existen entre estudiantes de alto y bajo nivel socioeconómico. Con todas las críticas que se les pueden hacer a las pruebas estandarizadas, pareciera haber, según estas mediciones un alto problema en la calidad de la educación en todos los países de Latinoamérica. Ocho de los países bajo estudio (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Perú, México y Uruguay) forman parte del estudio PISA, ubicándose en el grupo con los peores resultados. A pesar de lo anterior, Chile, Brasil y Perú muestran mejoras en sus puntajes en las últimas mediciones, mientras que países como Uruguay y Argentina empeoran su puntuación.

El rol de los docentes

En la mayoría de los países se destaca como una debilidad la decadencia del rol del docente tanto en la escuela, como su estatus en la sociedad. En varios de los países (Argentina, Chile, México, Venezuela, por ejemplo) ha habido un aumento sistemático en los recursos asignados a educación. Argentina, por ejemplo, reporta que el salario real docente aumenta de manera sostenida en la última década, con fuertes subsidios del gobierno central a las provincias más pobres para garantizar la ausencia de paros y mantener una meta de 180 días de clase en todo el territorio. En varios países (ver Chile, México, Paraguay) la preocupación es por la potencial mala calidad de los docentes y sus efectos sobre el rendimiento educacional de los niños. Pero al mismo tiempo se reconoce que la misma organización de las funciones docentes dentro de los colegios puede estar



4 Boss, Rondon y Schwartz, op. cit.

también atentando sobre la efectividad del proceso educativo. Docentes con largas jornadas laborales frente al aula, escasos filtros en el acceso a carreras de pedagogía, bajos salarios, son algunos de los riesgos observados en los distintos estudios.

Las recomendaciones de política son variadas, abarcando propuestas en lo que concierne a expansión de jornada escolar (Venezuela, Colombia, México), expansión de cobertura en educación inicial (Brasil, Perú), propuestas de revisión de currículos (Venezuela, Perú, Uruguay), fomento de participación del sector privado (Venezuela, Paraguay), mejor gestión de la "carrera docente" (en nueve de los trece países), revisión de los esquemas descentralizados-centralizados para la toma de decisiones (Argentina, Costa Rica, Colombia, México, entre otros) y finalmente, la necesidad de aumentar de manera sostenida los recursos destinados a infraestructura y servicios públicos educativos (Guatemala y Paraguay).

Hay dos ejes de propuestas de políticas que están presentes en todos los estudios: carrera docente y sistema de gestión del sistema educativo (centralismos en algunas áreas versus descentralización en otras). Y en es en estos dos ejes es que resulta interesante contraponer las distintas propuestas de política elaboradas por los equipos de cada país.

La carrera docente

En todos los países se pone en evidencia problemas asociados a la calidad de los docentes. Estos problemas están asociados a la misma formación de los docentes (tanto en lo que se refiere a planes de formación y perfiles de egreso, como al tipo de estudiante que opta por carreras pedagógicas), como también a la

manera de organizar los recursos docentes y directivos hacia adentro de los establecimientos escolares. En países como Venezuela, Argentina, Colombia, Uruguay, Brasil, México y Chile se destaca la necesidad de organizar las jornadas laborales de los docentes de manera más eficiente (concentrar su carga horaria en un solo establecimiento), reducir en algunos casos la carga horaria frente a estudiantes y generar también instancias de capacitación y evaluación continua. Está presente también en muchos de los capítulos, la preocupación sobre las competencias de los directores o mandos medios para gerenciar los establecimientos educativos. Esto está estrechamente relacionado con los pedidos de mayor autonomía para los centros educativos; pero claramente el dotar de más atribuciones a los directores presupone que éstos van a tener las habilidades para administrar. El capítulo de Argentina destaca también la necesidad de trasladar las carreras pedagógicas al ámbito universitario, dejando de lado la formación de profesores en institutos profesionales. Así mismo se destaca la necesidad de hacer obligatorias las prácticas profesionales.

Mayor autonomía de las escuelas versus la labor ministerial

Las propuestas de política en esta área están estrechamente ligadas a los cambios propuestos en lo que respecta a la carrera docente. En varios de los capítulos (Argentina; Costa Rica, Colombia, Venezuela, México) se propone otorgar mayor poder de decisión al establecimiento (directores y docentes) en lo que respecta a la definición del proyecto escolar, los contenidos curriculares, la capacitación adecuada para la problemática escolar, contratación de docentes, etc. No hay consenso con respecto a todos estos puntos, pero a

grandes rasgos las propuestas apuntan a autonomía con responsabilidad (accountability). Al mismo tiempo, se destaca (ver el capítulo de Uruguay) la necesidad de contar con un Ministerio de Educación que pueda gestionar planes de mejora condicionales a la ejecución de metas por parte de los establecimientos educativos.

En dos de los países (Venezuela y Paraguay, que aún tienen una necesidad fuerte de aumentar cobertura) se propone establecer mecanismos de financiamiento público para fomentar la educación privada. Las ideas de políticas de mejoramiento desarrolladas serían interesantes de ser contrapuestas con aquéllas explicadas en el artículo de Chile, donde tras más de dos décadas de financiamiento público para el sector privado, se destaca la necesidad de gestionar mejores mecanismos de regulación a este sector.

Es indudable que la región presenta aún una alta inequidad en el acceso a servicios educativos. De los problemas de cobertura, se ha transitado a un problema de calidad y segmentación social. El rol de los docentes (como actores directos) y de los ministerios de educación como propulsores de políticas y de buenas prácticas, se reconoce como clave para mejorar la efectividad de nuestros sistemas educativos. Esperamos que los diagnósticos y recomendaciones de política plasmados en este libro contribuyan al debate en torno a los sistemas educativos de la región.

Escenarios y desafíos de la educación preescolar, básica y media en Argentina

Nuria Susmel

1. Introducción

En la Argentina la educación es un derecho consagrado en la Constitución Nacional, en la que se establece que el Congreso debe legislar respetando el principio de gratuidad y equidad de la educación pública estatal. Por su parte, la Ley Nacional de Educación menciona que la educación es un derecho personal y social garantizado por el Estado y que el Estado Nacional se obliga a no suscribir tratados bilaterales o multilaterales de libre comercio que impliquen el lucro o mercantilización de la educación pública.

La educación básica es responsabilidad de las provincias según la Constitución Nacional, aunque la Nación puede proponer políticas educativas a nivel nacional que las provincias deben adherir.

El sistema educativo está integrado por servicios de gestión estatal y privada y comprende cuatro niveles (educación inicial, educación primaria, educación secundaria y educación superior) y ocho modalidades (técnico-profesional, artística, especial, permanente de jóvenes y adultos, rural, intercultural Bilingüe, en contextos de privación de libertad, domiciliaria y hospitalaria). La educación es obligatoria desde la edad de cinco años hasta la finalización de la escuela secundaria.

La escuela primaria y la escuela media tienen diferentes concepciones en sus orígenes: la escuela primaria fue concebida como universal con el objetivo de capacitar la mano de obra y proveer de un mecanismo de integración cultural a la población inmigrante que llegaba en forma masiva al país. La tradición de la escuela media, por el contrario, fue eminentemente selectiva y destinada a la formación de las capas medias, ya sea para permitir la prosecución de los estudios superiores o la formación para determinados tipos de trabajo. Estas diferencias marcan la evolución que han tenido y la problemática que enfrentan ambos niveles en la actualidad.

La Argentina, en un pasado que hoy parece lejano, se destacó en la región por sus logros educacionales. Fue el primer país latinoamericano en generalizar la educación primaria y secundaria. Las universidades se destacaron por su calidad, en tanto que la gratuidad de la misma permitió el acceso de población de todos los niveles socioeconómicos, por lo que se convirtió en un motor importante de movilidad social.

En todo este proceso el papel del Estado fue fundamental ya que fue el pilar de todo el sistema de educación pública, tanto en los niveles básicos como superiores. La universalización de la educación primaria se estableció

por ley en 1884 y hacia 1950 en la Argentina solo el 15% de la población adulta no había pasado por ningún tipo de escolaridad, cuando en Italia y España ese porcentaje era del 16% y del 25%, respectivamente. Hoy, sin embargo, la Argentina parece haber perdido este liderazgo temprano. Si bien los indicadores todavía sitúan la educación argentina entre las mejores de Latinoamérica en términos de cobertura y años de escolaridad, existen muchos otros indicadores que enciendan las luces de alarma. Los resultados de las pruebas internacionales muestran que las nuevas generaciones acumulan más años de educación, aunque de menor calidad.

El objetivo del presente trabajo es analizar la evolución de la educación básica en la Argentina en los últimos años tanto en materia de cobertura como de calidad, repasar las principales políticas implementadas y detectar los principales problemas que enfrenta. En la segunda sección se describen los principales indicadores de educación inicial, básica

y media, la evolución del gasto y el estado y evolución de la calidad educativa. La tercera sección describe las principales políticas educativas de las últimas dos décadas y se evalúa el impacto de las más relevantes. La cuarta sección contiene recomendaciones para superar los desafíos. Finalmente se incluye una sección que contiene las principales conclusiones.

2. Descripción del estado de la educación inicial, básica y media en el país

De acuerdo con las últimas estadísticas disponibles de todos los niveles educativos, existen en la Argentina 14 millones de estudiantes lo que significa que el 34% de la población del país se mantiene dentro del sistema educativo. Del total de alumnos, el 71% de ellos está matriculado en los tres niveles de educación común (inicial, primaria y secundaria).

CUADRO 1

ALUMNOS EN EL SISTEMA EDUCATIVO ARGENTINO, 2007-2012 (EN MILES)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Inicial	1.426	1.486	1.527	1.553	1.563	1.611
Primaria	4.646	4.664	4.643	4.637	4.620	4.603
Secundaria	3.472	3.523	3.619	3.680	3.731	3.814
Superior no universitaria	570	607	656	691	727	768
Educación especial	122	123	125	128	127	132
Adultos	1.026	1.073	1.153	1.202	1.205	1.182
Universitarios	1.569	1.601	1.650	1.719	1.808	1.874
Total	12.831	13.077	13.374	13.609	13.783	13.983
Total educación común	9.543	9.673	9.790	9.871	9.915	10.028
Educación común como porcentaje del total	74,4	74,0	73,2	72,5	71,9	71,7

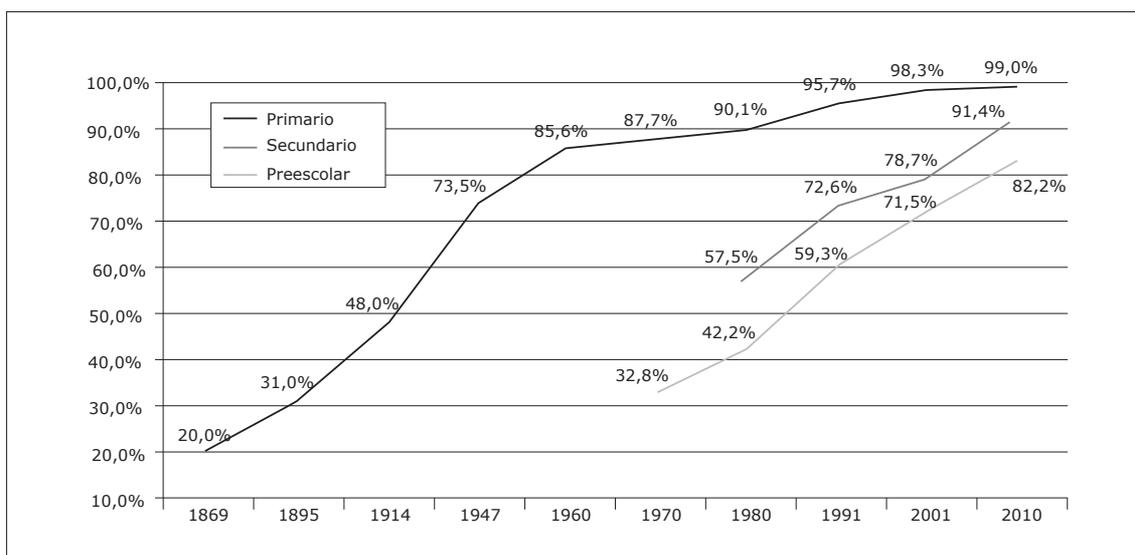
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Diniece y Anuario Estadístico de Universidades.

A lo largo de la historia, la Argentina ha mostrado una gran expansión de la escolarización de la población, existiendo sin embargo importantes diferencias por nivel. El nivel primario fue la base del sistema educativo argentino, y su inicio se sitúa a fines del siglo XIX con la sanción de la ley 1420 de educación común gratuita y obligatoria. Ese desarrollo temprano hizo que la gran expansión de la educación primaria se diera antes de mitad del siglo XX llegando en la actualidad a abarcar a casi la totalidad de los niños en edad de asistir. Algo diferente sucede en los restantes niveles de la Educación Común. En el nivel inicial, solo es obligatoria la asistencia al pre-escolar (5 años) desde el año 2003 cuando se sancionó la Ley Federal de Educación. Por su parte la obligatoriedad del nivel medio completo data del año 2006 con la sanción de la Ley Nacional de Educación. Hasta ese momento la permanencia en el sistema educativo era obligatoria desde el

pre-escolar hasta los siguientes 9 años después de primer grado.

El crecimiento de la asistencia al nivel de pre-escolar comienza años antes de su obligatoriedad. Entre 1980 y 1991 la escolarización de la población de 5 años creció 15 puntos. La sanción de la ley tardó un tiempo en generalizar la escolarización y aún el dato del último censo muestra que sólo el 91,4% de la población de 5 años asiste al nivel de pre-escolar. Por su parte, la cobertura en el nivel medio dista bastante de los niveles de los restantes niveles. De acuerdo con la información que surge de los censos de población y vivienda, en 1970 sólo el 32,8% de la población 12 a 18 años asistía al nivel medio mientras que para el mismo año la cobertura a nivel primario era de casi el 88%. Si bien la escolarización en el nivel medio experimentó en las últimas décadas un importante crecimiento, el censo del año 2010 muestra a sólo el 82,2% de la población entre 12 y 18 años asistiendo al nivel.

GRÁFICO 1
TASA NETA DE ESCOLARIZACIÓN, 1869-2010 (EN PORCENTAJES)



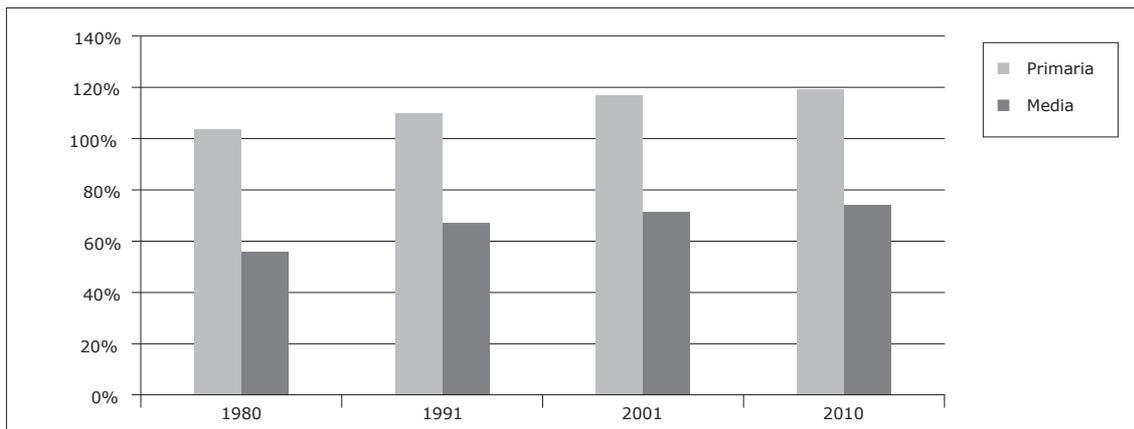
Fuente: La educación en debate; Censos de Población y Vivienda; Radiografía de la educación; Cifras de la Educación 2001-2010.

Las tasas brutas, que miden el total de alumnos sobre la población en edad escolar, también han mostrado un crecimiento. En el caso del nivel primario el incremento muestra

principalmente población adulta que retoma el nivel, mientras que en el medio el incremento obedece al aumento de la escolaridad de la población en edad de asistir.

GRÁFICO 2

TASAS BRUTAS DE ESCOLARIDAD PRIMARIA Y MEDIA (EN PORCENTAJES)



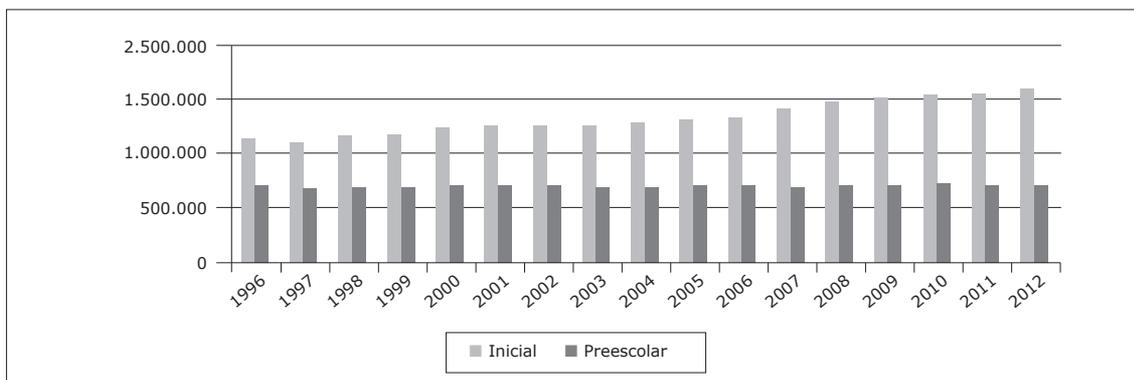
Fuente: Censos de Población y Vivienda.

La matrícula en todos los niveles muestra una tendencia creciente en los últimos años. En primaria y media, se observa un significativo crecimiento desde mediados de la década del noventa hasta 2002, año en que tuvo una reducción transitoria y una posterior recuperación. La matrícula del nivel primario

se estanca en los dos últimos años, mientras que la del nivel medio continúa creciendo. El nivel inicial muestra un crecimiento constante, en tanto la matrícula de preescolar experimenta bajo crecimiento, ya que desde el año 2000 prácticamente todos los niños que deben asistir edad están escolarizados.

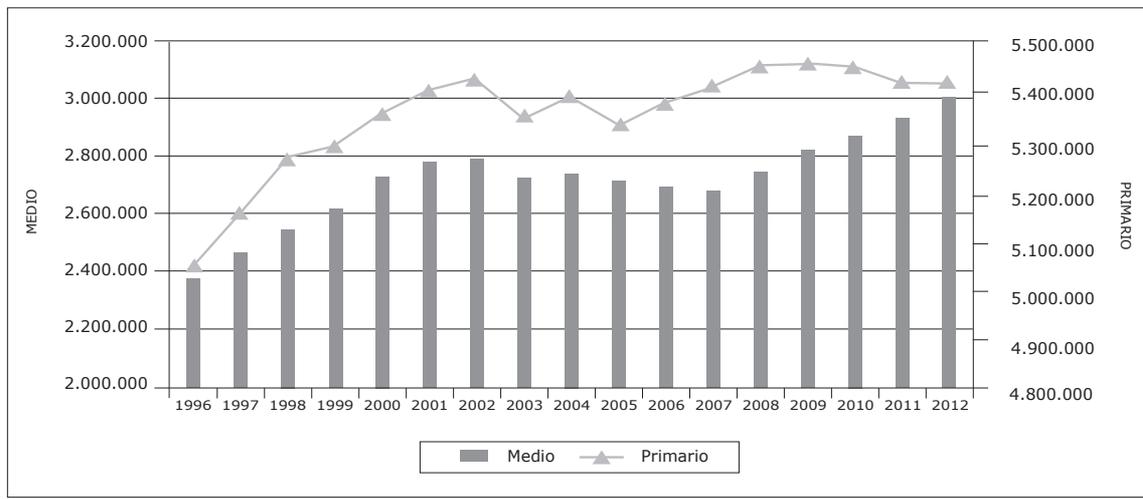
GRÁFICO 3

EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA DEL NIVEL INICIAL Y PREESCOLAR, 1996-2012



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la DINACE.

GRÁFICO 4
EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA DEL NIVEL PRIMARIO Y DEL NIVEL MEDIO

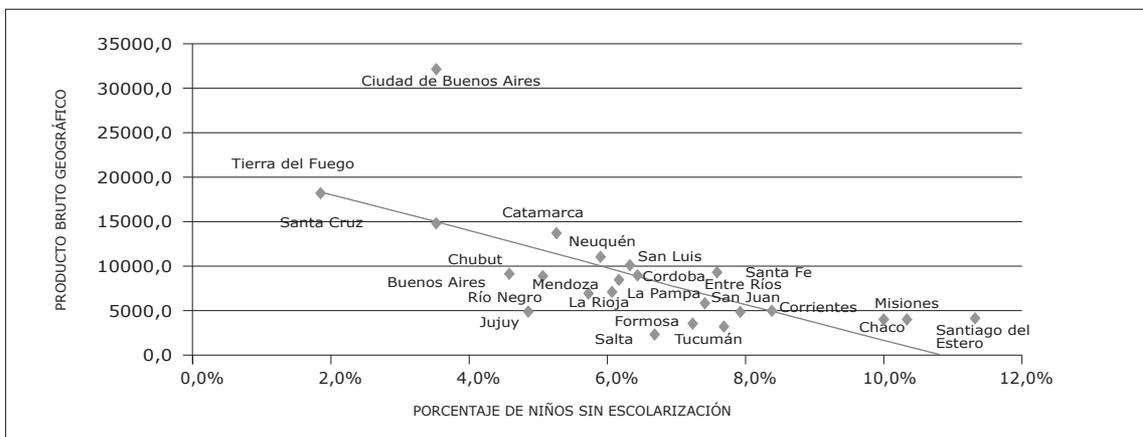


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la DINACE.

A pesar del crecimiento de la matrícula en todos los niveles, existe una proporción importante de niños en edad escolar fuera del sistema: 560 mil niños que representan el 6,3% de la población de referencia. Se observan importantes diferencias entre las provincias, vinculadas principalmente con el producto bruto, de manera que provincias más ricas –Ciudad de Buenos Aires, Tierra

del Fuego y Santa Cruz– tienen menos del 4% de la población en edad escolar fuera del sistema, mientras que Santiago del Estero y Misiones tienen más del 10%. El nivel de ingreso pareciera no ser el único factor, puesto que provincias con ingresos per cápita similares –Tucumán y Santiago del Estero– muestran tasas de escolarización muy diferentes.

GRÁFICO 5
NIÑOS QUE NO ASISTEN POR PROVINCIA Y PBG



Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC.

Si bien el nivel primario muestra, una alta cobertura, la progresión muestra que solo el 54% de quienes comienzan la primaria la concluyen en siete años. Tomando la cohorte que ingresó al nivel primario en 2003, de cada 100 niños 36,4 repitieron algún grado y 9,3 abandonaron.

En el nivel secundario la progresión es muy inferior, puesto que, en 2009 –último año para el cual existe información desagregada–, solo egresó el 24,8% de los que ingresaron 5 años antes, un 33,5% se mantiene en secundaria en un grado diferente al que le correspondería y un 41,7% abandonó en algún momento.

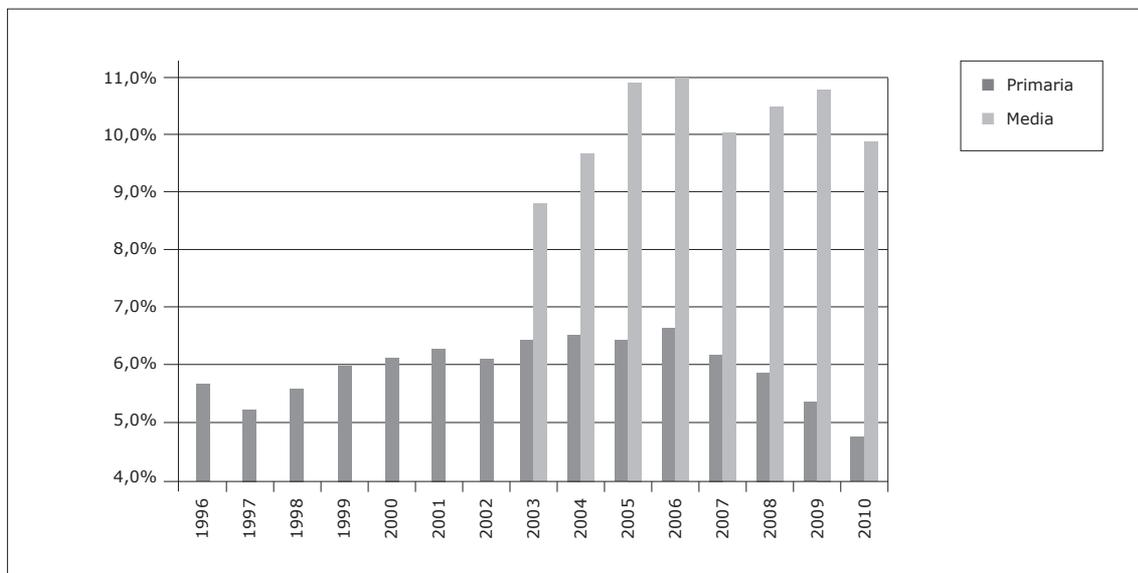
Comparadas con la estadística internacional, la tasa de repitencia resulta elevada.

En el año 2009, el 4,7% de los alumnos de primaria había repetido algún año, porcentaje más alto que el promedio de los países de similar nivel de ingreso¹ (3,9%), pero inferior al promedio de Latinoamérica y el Caribe (8,2%). La evolución en los últimos años muestra un incremento en la crisis del año 2001 y una posterior reducción.

En el nivel medio, la tasa de repitencia duplica a la de primaria, con un 9,7% en el año 2010 y es más alta en los primeros años del ciclo (12,3%). A diferencia de lo que sucede en el nivel primario, la tasa de repitencia es apenas superior a la de los países de similar nivel de ingreso y al promedio latinoamericano.

GRÁFICO 6

TASA DE REPITENCIA, 1996-2010 (EN PORCENTAJES)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos WDI (Banco Mundial).



1 Países de nivel medio alto.

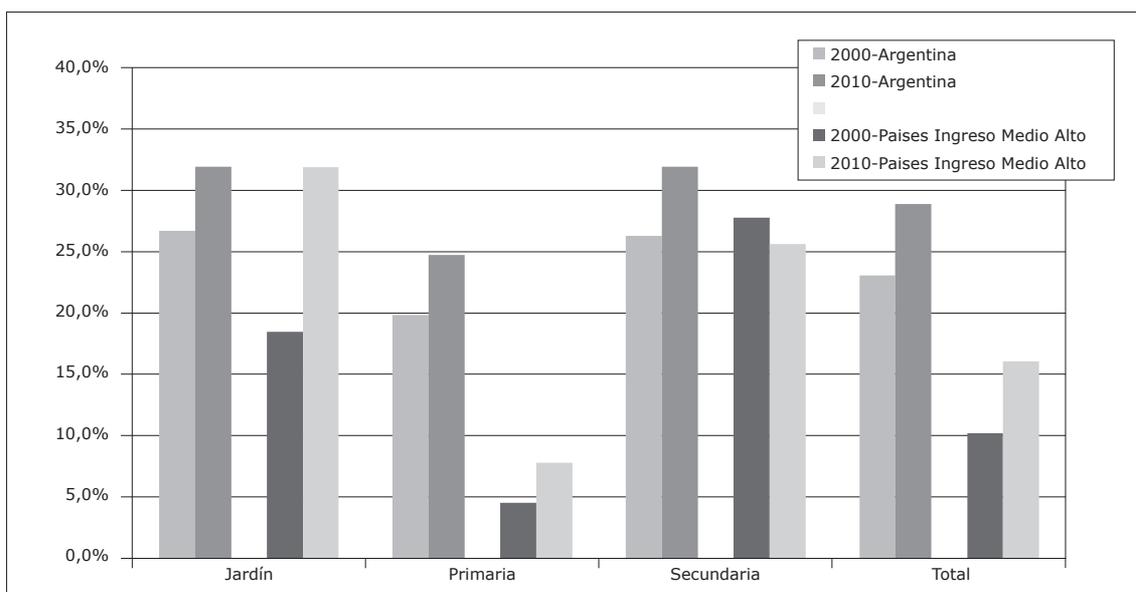
Otro problema que se evidencia en la escuela media es el grado de deserción escolar. En 2009, el 13% de los alumnos enrolados en la escuela secundaria la abandonó y constituye el menor porcentaje de los últimos años. En el nivel primario el porcentaje de deserción es bajo –alrededor del 2%– y se ha mantenido relativamente estable en los últimos años.

En comparación con el promedio de los países de similar nivel de ingreso, Argentina

tiene un porcentaje elevado de alumnos en escuelas de gestión privada: un 28% comparado con un 16% en países similares. La diferencia se encuentra en el nivel primario, en el que casi un 25% de los alumnos asiste a escuelas privadas, mientras el promedio de países de similar nivel de ingreso es del 8%. En secundaria, aunque el porcentaje es mayor, la diferencia es menor (32% y 26% respectivamente); y en el nivel inicial el porcentaje es el mismo.

GRÁFICO 7

ALUMNOS MATRICULADOS EN ESCUELAS PRIVADAS (EN PORCENTAJES DEL TOTAL)



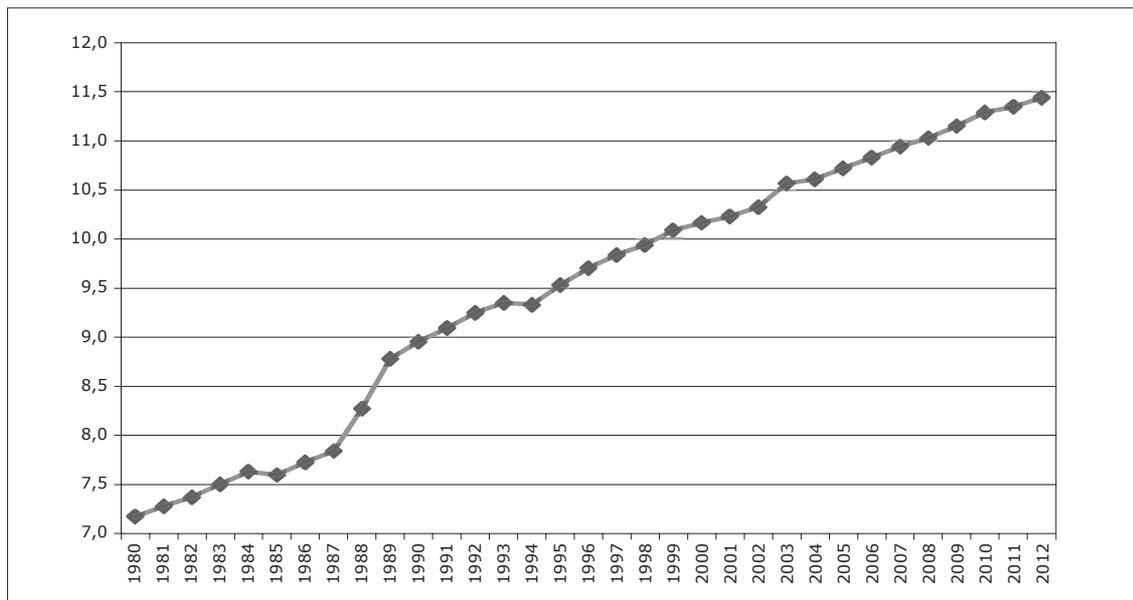
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la DINACE.

En la Argentina no existe un problema de género en materia de escolarización. Del total de matriculados, alrededor del 50% son mujeres, lo que coincide con la estructura poblacional y que se verifica en todos los niveles desde las últimas tres décadas.

El desarrollo de más de un siglo del sis-

tema educativo y la expansión habida en los últimos años han llevado a un crecimiento en los años de educación incorporados en la población ubicándola –junto con Chile– entre los primeros países de América Latina. Y es además similar si se lo compara con países de idéntico nivel de desarrollo.

GRÁFICO 8
AÑOS DE EDUCACIÓN ENTRE LA POBLACIÓN DE 25 A 64 AÑOS, 1980-2012



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Encuesta Permanente de Hogares (INDEC).

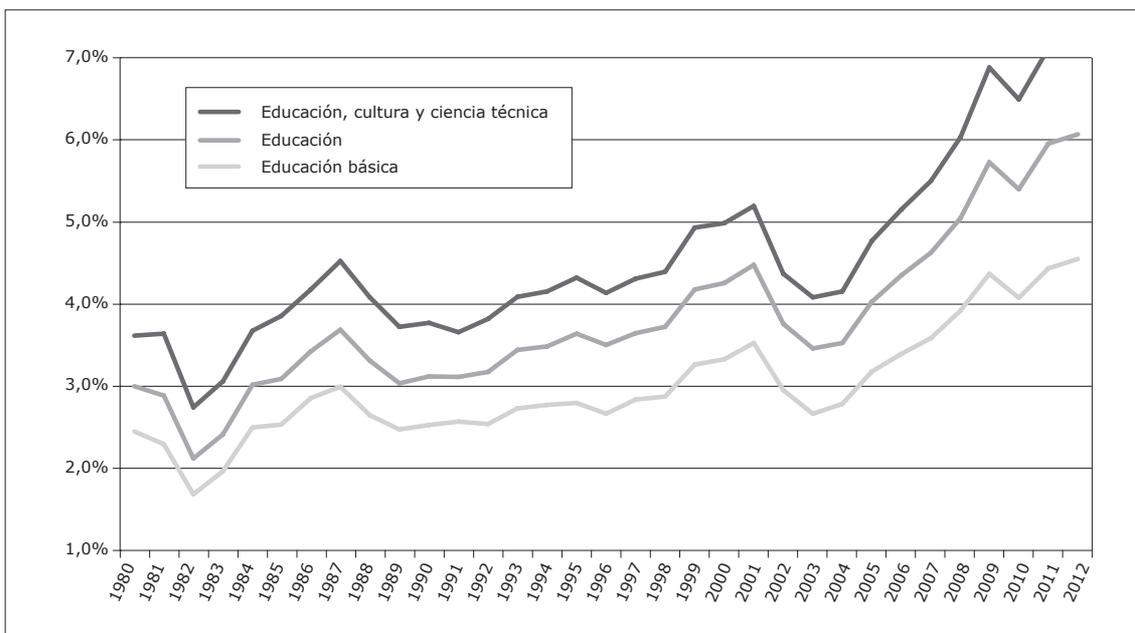
La amplia cobertura del nivel primario tiene como consecuencia que la tasa de analfabetismo es prácticamente nula. El porcentaje de la población mayor de 15 años que no sabe leer es menor al 1%.

2.1 Gasto en educación

En los últimos años, se ha incrementado el gasto en educación por parte del Estado. Tras la recuperación de la democracia en 1983, el gasto público en educación cre-

ció a una tasa del 1,2% anual durante los siguientes 4 años. Desde fines de la década del ochenta hasta el año 2001, el crecimiento anual fue mucho más moderado (0,5%). A partir del 2003, y en especial del año 2005 –momento en que se sanciona la Ley de Financiamiento Educativo–, el crecimiento del gasto en educación se potenció –creció a una tasa casi 4 veces superior a la del período anterior– hasta alcanzar el 6,1% del PIB en 2012 desde el 3,5% en 2003.

GRÁFICO 9
EVOLUCIÓN DEL GASTO EN EDUCACIÓN, 1980-2012 (EN PORCENTAJES DEL PIB)

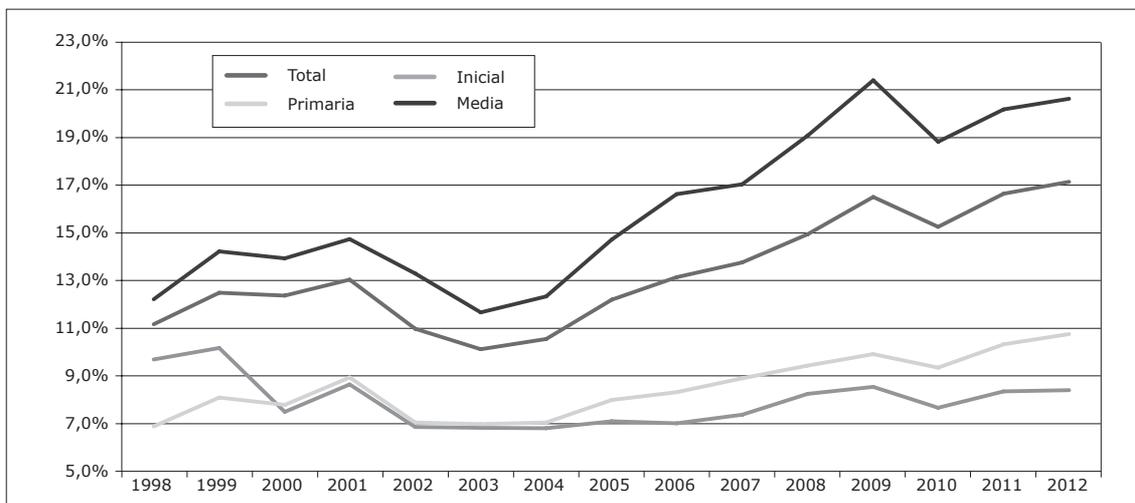


Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Economía.

El mayor esfuerzo en materia de gasto se realizó en el nivel medio para el cual el gasto por alumno pasó de representar 14% del PIB per cápita en el año 2002 a 20% en el

año 2012 mientras que para en el nivel inicial el incremento fue de 2 puntos del PIB per cápita mientras que en primaria el aumento fue de 4 puntos.

GRÁFICO 10
GASTO POR ALUMNO (EN PORCENTAJES DEL PIB PER CÁPITA)

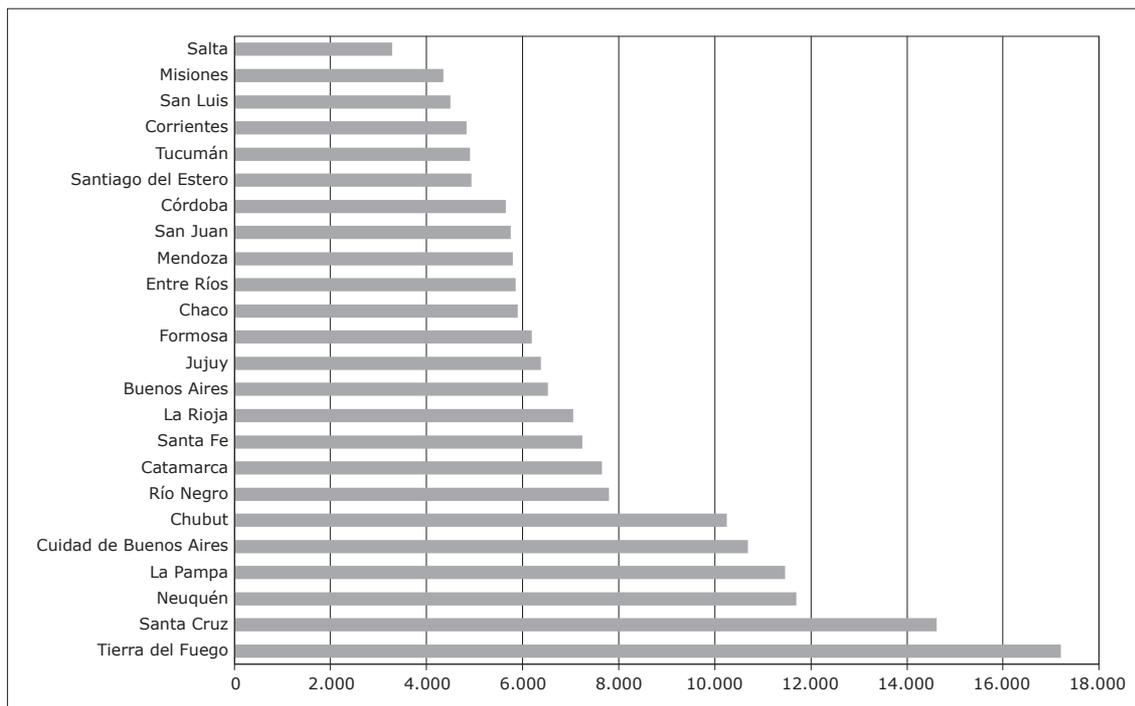


Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Economía y DINACE.

Sin embargo, la inversión en educación por alumno presenta grandes brechas entre provincias. Si se analiza el gasto por alumno en el sector estatal, se encuentra que

el promedio de las provincias que realizan una mayor inversión es más de 3 veces el promedio de las provincias que menos invierten.

GRÁFICO 11
GASTO POR ALUMNO, 2010 (EN PESOS CORRIENTES)



Fuente: Elaboración propia.

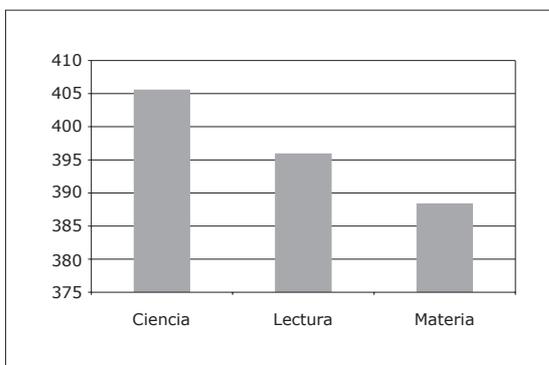
2.2 Calidad educativa

Dentro del conjunto de 65 países que participó en las pruebas PISA del año 2012, la Argentina se ubica en el puesto 58 en ciencias, 59 en matemáticas y 61 en lectura y entre los países latinoamericanos –Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y Uruguay– solo Perú presenta

peores resultados en todas las áreas. Colombia tiene un menor puntaje en matemáticas y ciencias, no así en lectura, mientras Brasil rankea peor en ciencias, aunque las diferencias con Brasil y Colombia son menores al 3%.

En el año 2012, los mejores resultados se encuentran en ciencias (406) y los peores en matemáticas (388).

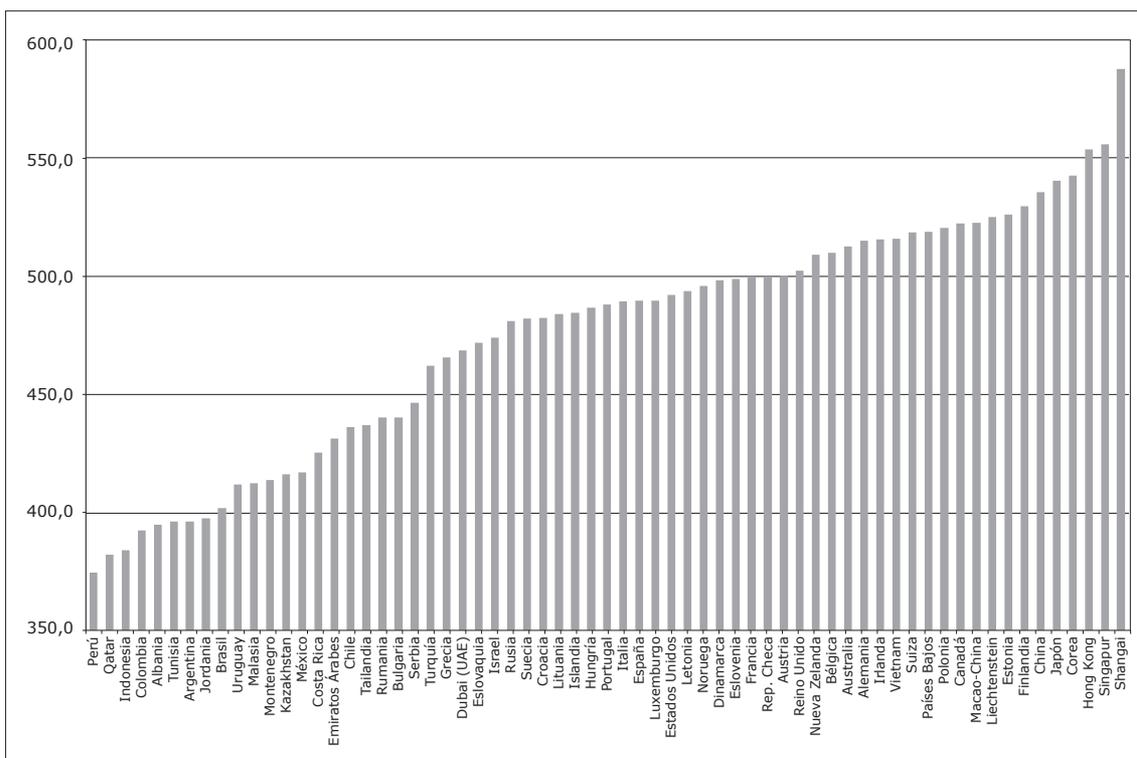
GRÁFICO 12
RESULTADOS PISA 2012 EN ARGENTINA



Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE.

Sobre un total de 600 puntos, para el promedio de las tres pruebas, Argentina obtuvo un promedio de 396,7 contra un promedio de 497 para los países de la OCDE, 476 para el promedio de todos los países relevados y 403 entre los países de Latinoamérica relevados.

GRÁFICO 13
CALIDAD DE LA EDUCACIÓN, RANKING PRUEBAS PISA 2012



Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE.

En las tres asignaturas evaluadas, alrededor del 30% de los alumnos se ubica en el nivel 1², mientras que en todos los casos un alto porcentaje ni siquiera alcanza ese nivel. En matemáticas más del 65% alcanza como

máximo este nivel, en tanto que en lectura y en ciencias más de la mitad de los alumnos tienen a lo sumo estas habilidades, en todos los casos estos porcentajes más que duplican el promedio para los alumnos de la OCDE.

CUADRO 2
ALUMNOS POR NIVEL DE APTITUD (EN PORCENTAJES)

	Menor a Nivel 1	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel 5	Nivel 6
ARGENTINA							
Matemáticas	34,88	31,61	22,19	9,25	1,80	0,27	0,01
Lectura	25,86	27,71	27,27	14,61	4,01	0,49	0,06
Ciencias	19,82	31,04	31,10	14,79	3,00	0,24	0,00
OCDE							
Matemáticas	11,84	17,22	21,77	20,31	15,01	8,80	5,06
Lectura	5,56	13,05	24,21	28,45	20,17	7,36	1,20
Ciencias	4,79	14,61	25,70	27,49	19,29	6,93	1,18

Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE.

Si se distingue entre escuelas públicas y privadas, Argentina se encuentra entre los países que muestran mayor diferencia en los resultados: 442 puntos en las escuelas privadas contra 372 puntos en las públicas en promedio de las tres pruebas. Solo es superada por Perú Brasil, Uruguay y Qatar; Costa Rica presenta una diferencia similar a la de Argentina. Este resultado es preocupante en la medida que la escuela pública contiene a la población de menores recursos.

Las pruebas a nivel local –Operativo Na-

cional de Evaluación³– muestran en general mejores resultados en primaria que en el nivel medio. Y se observa que prácticamente más de un 25% de los alumnos en todos los grados tiene bajo rendimiento en las materias evaluadas. En el caso de primaria los resultados son mejores en tercer grado que en sexto, mientras que en secundaria los resultados mejoran hacia el fin de ciclo, debido, probablemente, a que los alumnos con peores resultados abandonan la escuela antes del último año.



- En el nivel 1 de matemáticas los alumnos pueden responder preguntas sencillas donde la información relevante está presente en forma explícita en la pregunta y son capaces de seguir instrucciones directas. En lectura el estudiante es guiado para considerar los factores relevantes, mientras que en ciencia tiene conocimientos científicos limitados que solo pueden aplicarse a unas pocas situaciones conocidas.
- Se instrumenta tanto para el nivel primario (3º y 6º grado) como para el nivel secundario (2º y 3º). En ambos casos las pruebas se aplican para una muestra de los alumnos, mientras que en el último año del nivel secundario se evalúa a todos los estudiantes.

CUADRO 3

ALUMNOS CON BAJO RENDIMIENTO, OPERATIVO NACIONAL DE EVALUACIÓN, 2010 (EN PORCENTAJES)

Grado	Nivel Primario		Nivel Medio	
	3º	6º	9º	Fin Ciclo
Lengua	26,90	27,70	24,40	26,30
Matemáticas	26,20	35,70	55,90	30,00
Ciencias sociales	33,80	38,10	29,10	30,00
Ciencias naturales	33,20	44,50	50,30	34,40

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ONE.

3. Las políticas educativas

3.1 Las políticas en los noventa

Las últimas dos décadas han sido prolíferas en materia de reformas en el campo educativo, coincidentes con las características de la filosofía prevaleciente en cada momento. La década de 1990, caracterizada por la reforma del Estado en busca de la eficiencia derivó en políticas de descentralización, privatización y desregulación de los servicios sociales. En el sector educacional esto se tradujo en políticas que buscaban mejorar el funcionamiento mediante la autonomía y la responsabilidad individual por los resultados educativos. En este contexto, se transfirieron las escuelas secundarias e institutos de nivel superior no universitarios a las provincias, las escuelas primarias ya habían sido transferidas en la década del ochenta.

También, se promulgó la Ley Federal de Educación y el Pacto Federal Educativo (Ley 24.856). La Ley Federal de Educación estableció una nueva estructura académica y extendió a 10 años la obligatoriedad escolar (desde los 5 años hasta el noveno grado). Por su parte, la reforma Constitucional de 1994 reafirmó que las leyes nacionales deben respetar las particularidades provinciales y locales en

materia educativa; que deben asegurar la igualdad de oportunidades y garantizar los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.

La nueva estructura reemplazó el tradicional esquema de la escuela primaria de siete años y la secundaria de cinco, por un ciclo de educación inicial de dos años (cuatro y cinco años de edad), otro de educación general básica de nueve años, dividido en tres ciclos de tres (EGB 1, EGB 2 y EGB 3) y el nivel polimodal de dos años.

Los contenidos curriculares se definieron en dos niveles: el nacional definía los contenidos básicos curriculares (CBC) para toda la educación general básica y la formación docente, y el nivel provincial, donde –sobre la base de los CBC–elaboraban sus propios diseños curriculares.

Además de los cambios en la estructura, se establecieron políticas focalizadas para compensar desigualdades socioeconómicas entre regiones y dentro de ellas. Estas políticas se basaron en infraestructura escolar, material didáctico, útiles escolares, a los establecimientos educativos más pobres del país. Juntamente con esto, se crearon becas para apoyar la escolarización de los adolescentes en condiciones de vulnerabilidad.

La Ley Federal de Educación también contempla el aumento de la inversión en educación y la institucionalización de un sistema nacional de evaluación de la calidad que se puso en marcha en 1994 y prevalece hasta la fecha.

Uno de los problemas de la reforma fue que no consideró el desfinanciamiento de las provincias para hacer frente a los gastos que implicaba hacerse cargo del sistema educativo.

3.2 Desde el 2003 hasta el presente

A partir del año 2003 aparece una concepción distinta del Estado, en que recupera el papel protagónico de promotor, regulador y ejecutor de las políticas públicas. Los cambios apuntaron a un incremento de la inversión educativa, se fijó un piso salarial docente en todo el país, se recuperaron políticas de inspiración universal y una mayor preocupación por la articulación del sistema educativo federal. Una de las primeras medidas fue establecer por ley la obligatoriedad de las jurisdicciones de cumplir con un calendario lectivo de 180 días de clases.

El incremento de la inversión educativa se plasmó en la Ley de Financiamiento Educativo (ley 26075) que establecía como meta para el 2010 una participación del gasto en educación del 6% del PIB –meta que se cumplió–. También estableció objetivos prioritarios para la inversión en educación como el incremento en la cobertura, erradicación del analfabetismo, expansión de la tecnología, fortalecimiento y jerarquización del sistema universitario nacional y del sistema científico-tecnológico nacional.

Otra política de este período fue la rejerarquización de la educación técnica –que

había sido relegada con la Ley Federal de Educación– mediante la promulgación de la Ley de Educación Técnico Profesional, que establece el derecho a la educación técnico profesional, creando un fondo nacional para mejorar la educación técnica (al menos un 0,2% de los ingresos corrientes del presupuesto anual consolidado).

En 2006, se deroga la Ley Federal de Educación y se sustituye por Ley de Educación Nacional (ley 26206) que es un cambio simbólico respecto de los noventa. Esta ley modificó nuevamente la estructura de niveles y ciclos volviendo a los niveles de educación inicial primaria, secundaria y superior. También crea el Instituto Nacional de Formación Docente, responsable de impulsar políticas y de articular los niveles nacional, jurisdiccional e institucional.

Otra diferencia con la década anterior fueron las políticas públicas como la de universalización dirigida a la población más pobre. Se establecieron becas estudiantiles destinadas a la población no escolarizada para su reingreso al sistema junto con propuestas de acompañamiento (Programa Nacional de Inclusión Escolar y sus componentes Volver a Estudiar y Todos a la Escuela).

En materia salarial, una de las primeras políticas fue la sanción de la Ley de Garantía del Salario Docente, que obliga al Estado Nacional a asistir a las jurisdicciones más pobres para hacer frente al pago de los salarios (ley 25864). Esta ley tiene como objetivo evitar la pérdida de días de clases producto de huelgas docentes, que se repetían cada año por el reclamo de mejora salarial, y lograr la meta de 180 días en todas las jurisdicciones. También se prorrogó Fondo Nacional de Incentivo Docente⁴ y se



4 Ley 25053. El incentivo docente fue creado por cinco años por ley en 1998. Consiste en una suma fija para todos los docentes. Existe un monto general y un monto para el grupo de nueve provincias con salarios más bajos.

creó el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente, para garantizar, con recursos nacionales, el piso salarial acordado en aquellas provincias que no pudieran garantizarlo por recursos propios.

El aumento de los salarios docentes formó parte de una política general de incremento de los ingresos más bajos de la economía, entre ellos los salarios básicos de convenio. El promedio de 24 salarios básicos conformados de convenio⁵ se incrementó desde 2003 hasta fines de 2012 (último dato disponible) en un 821%, contra un aumento de precios al consumidor del 350%. De 2003 a 2013, el salario mínimo vital y móvil se multiplicó por 16 mientras que los precios lo hicieron por 5,7. En el mismo período el salario docente se multiplicó por 12,7 en la Ciudad de Buenos Aires y por 16,6 en la provincia de Buenos Aires.

Si bien no fue diseñada como política educativa, una de las políticas que ha tenido gran impacto en la educación ha sido el establecimiento a fines del 2009 de la Asignación Universal por Hijo (AUH). La AUH –extensión del sistema de asignaciones familiares– otorga diferentes beneficios a los trabajadores en relación de dependencia, entre ellos un pago mensual por hijo menor de 18 años. Se extendió este último beneficio a desocupados, servicio doméstico, trabajadores informales y monotributistas sociales⁶, a quienes se les exige que sus hijos asistan a la escuela y se hagan controles de salud. En la actualidad se pagan 3,5 millones de beneficios lo que cubre al 28% de la población menor de 18 años.

A comienzos de 2014 se anunció la creación de PROGRESAR, un programa dirigido a

jóvenes de 18 a 24 años que no trabajan, trabajan informalmente o tienen un salario menor al mínimo vital y móvil y cuyo grupo familiar esté en condiciones similares, para que inicien o completen sus estudios en cualquier nivel educativo. La prestación fue establecida en \$ 600 (alrededor de 75 dólares mensuales al momento de su anuncio).

Dentro de las políticas de inclusión se encuentra el programa Conectar Igualdad, que entrega netbooks a cada alumno y docente de educación secundaria de establecimientos públicos, educación especial e institutos de formación docente.

3.3 Impacto de las políticas

Un mayor gasto en educación, no se ha traducido en mayor calidad. Desde 2000 –año previo a la crisis–, el gasto en educación básica pasó del 4,3% al 6,1% del PIB en 2012 en una coyuntura en que el producto creció un 53% en pesos constantes; el gasto educación, en este sentido, creció en términos reales un 137%. El crecimiento en educación básica fue ligeramente inferior: pasó de representar un 3,3% del producto a un 4,5% en 2012. El mayor esfuerzo presupuestario se destinó a educación superior y universitaria.

A pesar de la inyección de recursos, la calidad educativa no ha aumentado. La media de las tres asignaturas evaluadas en las pruebas PISA fue de 401 puntos en el año 2000 y descendió a 397 en 2012. La desagregación de cada asignatura revela una mejora en ciencias (396 a 406), deterioro en Lectura (418 a 396) y estancamiento en matemática (388 en ambos casos).



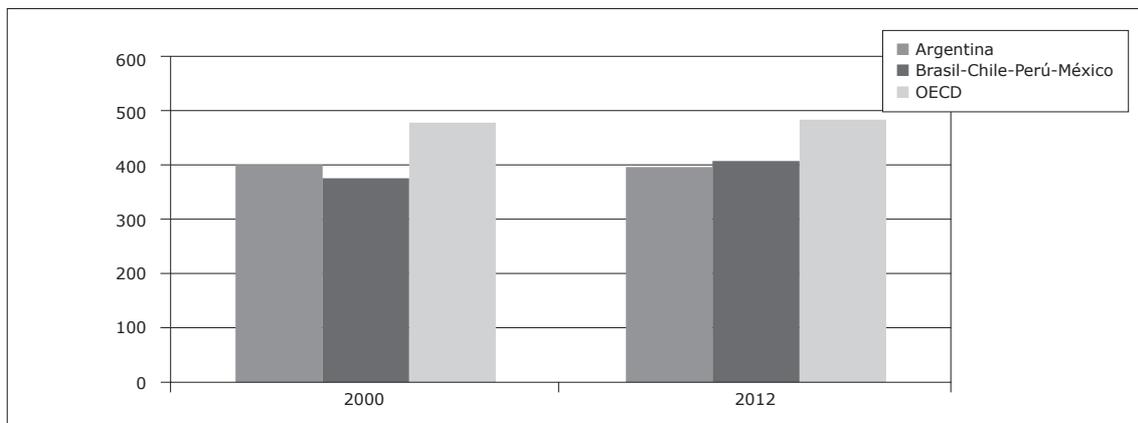
5 El salario conformado está compuesto por el salario básico, los adicionales estipulados y los aumentos por Decreto del Poder Ejecutivo, en caso de que no estuvieran incorporados a los salarios de convenio o ya hubieran sido absorbidos por el aumento.

6 El monotributo social es un régimen tributario creado con el objeto de facilitar y promover la incorporación a la economía formal de personas en situación de vulnerabilidad social.

En Argentina, no sólo disminuyó la calidad educativa en términos absolutos sino en términos relativos. En el año 2000 el puntaje de Argentina correspondía al 83,7% del puntaje promedio de los restantes países, mientras que en 2012 su puntaje bajó al 82% del resto. Si se compara con los países de la re-

gión que participaron en ambos relevamientos, el deterioro relativo es mayor, ya que en el año 2000 el puntaje de Argentina era un 6,6% superior al promedio de los países latinoamericanos que participaron (Brasil, Perú, México y Chile), mientras que en la última medición su puntaje fue un 2,7% inferior.

GRÁFICO 14
PRUEBAS PISA, 2000-2012

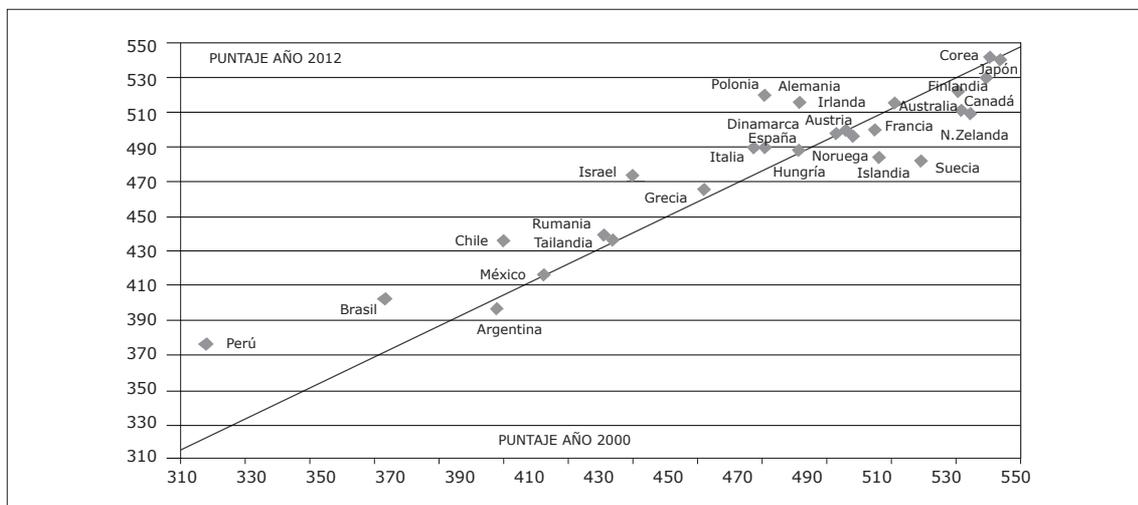


Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE.

Si bien otros países muestran una caída en la calidad educativa en el mismo período,

Argentina es el único país con bajo puntaje que muestra pérdida de calidad.

GRÁFICO 15
RESULTADOS PISA, 2000-2012

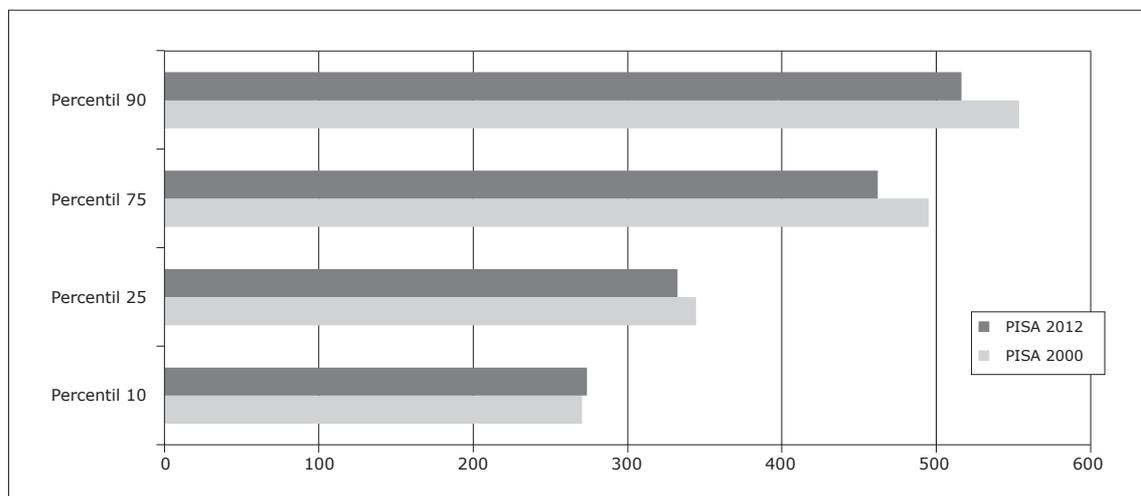


Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE.

En las pruebas de lectura, Argentina es uno de los países que tiene un mayor porcentaje de alumnos con baja performance –menor que el nivel 2⁷– y el segundo en el que el incremento de alumnos de baja performance ha aumentado: de 2000 a 2012 este porcentaje creció del 43,9% al 53,6%. Asimismo, se redujo el porcentaje de alumnos con resulta-

dos destacados (nivel 5) del 1,7% al 0,54%. Más aún, el puntaje medio en las pruebas de lectura se redujo en casi todos los grupos: la población con mejores resultados en el año 2000 obtuvo un puntaje medio en lengua más alto que quienes consiguieron los mejores resultados en el 2012. En cambio el 10% con peores puntajes registró una ligera mejora.

GRÁFICO 16
RESULTADO DE LECTURA POR PERCENTIL



Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE.

La evolución también depende de los diferentes tipos de escuelas. Si se consideran los datos de las pruebas de lectura, se observa un deterioro en los resultados tanto en las escuelas públicas como en las privadas. Sin embargo, en las escuelas de gestión privada la caída en el rendimiento

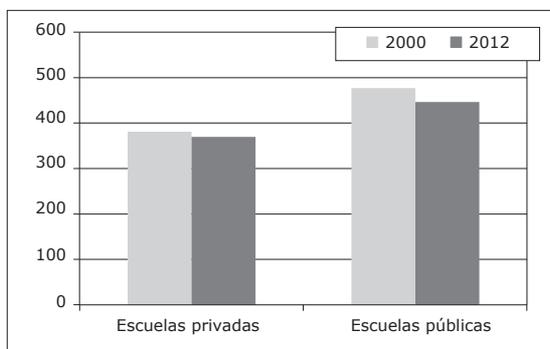
fue superior al registrado en las escuelas públicas. La menor calidad en las escuelas públicas denota las dificultades del Estado para compensar las desigualdades de origen de los niños, lo que reduce la igualdad de oportunidades y atenta contra la movilidad social.



7 Solo Indonesia, Kazakhsan, Qatar y Perú tienen un porcentaje superior de alumnos de baja performance.

GRÁFICO 17

PRUEBAS PISA DE LECTURA POR TIPO DE ESCUELA



Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE.

En lo que respecta al Operativo Nacional de Evaluación es difícil hacer un análisis más profundo, dado que la presentación de los resultados difiere entre las mediciones del año 2000 al 2003 y del año 2005 en adelante. Sin embargo, puede verse que de 2000 a 2003 en la mayoría de los casos hubo una reducción del porcentaje de respuestas, mientras que de 2005 a 2010, los resultados muestran –en la mayoría de los casos– que el porcentaje de alumnos con bajo rendimiento se redujo.

CUADRO 4

CAMBIO EN EL PORCENTAJE DE RESPUESTAS CORRECTAS, 2003-2000

	Nivel Primario		Nivel Medio	
	3º EGB	6º EGB	9º EGB	Fin Ciclo
Lengua	-1,51%	-7,48%	1,67%	-1,91%
Matemática	s/d	-1,50%	2,34%	-5,20%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ONE.

CUADRO 5

CAMBIO EN EL PORCENTAJE DE ALUMNOS CON BAJO RENDIMIENTO, 2005-2010

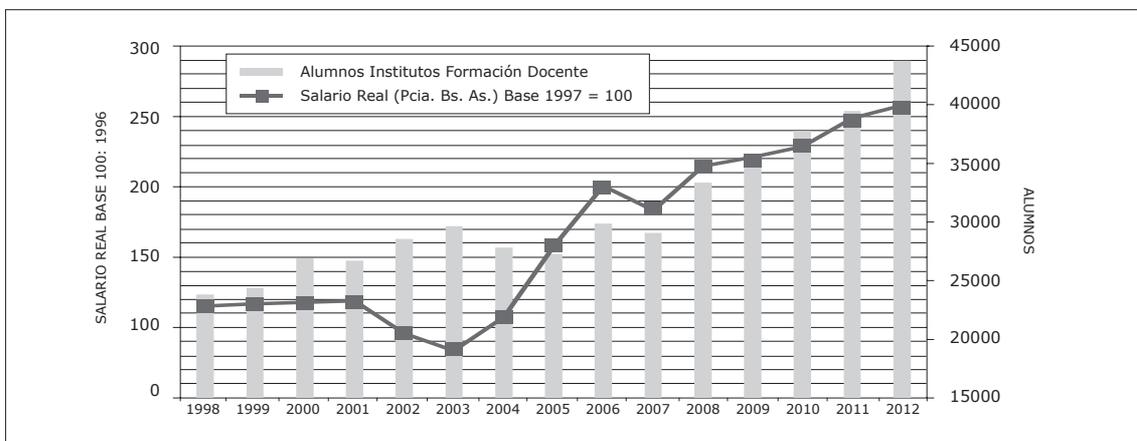
	Nivel Primario		Nivel Medio	
	3º EGB	6º EGB	9º EGB	Fin Ciclo
Lengua	-31,10%	-2,00%	-29,10%	-12,10%
Matemática	-12,50%	-4,70%	1,10%	-21,70%
Ciencias Sociales	6,40%	-5,00%	-5,40%	-6,90%
Ciencias Naturales	7,60%	7,50%	15,40%	-12,60%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ONE.

Si bien no impactó en calidad, el aumento del gasto atrajo más candidatos a la profesión producto del incremento salarial, lo que se evidencia en el número de matrículas en los institutos de formación do-

cente. Si bien se observa que la tendencia creciente en la matrícula es de largo plazo, en los últimos años, en particular desde 2008, el aumento en los inscritos se ha acentuado.

GRÁFICO 18
ALUMNOS EN INSTITUTOS DE FORMACIÓN DOCENTE Y SALARIO REAL DOCENTE

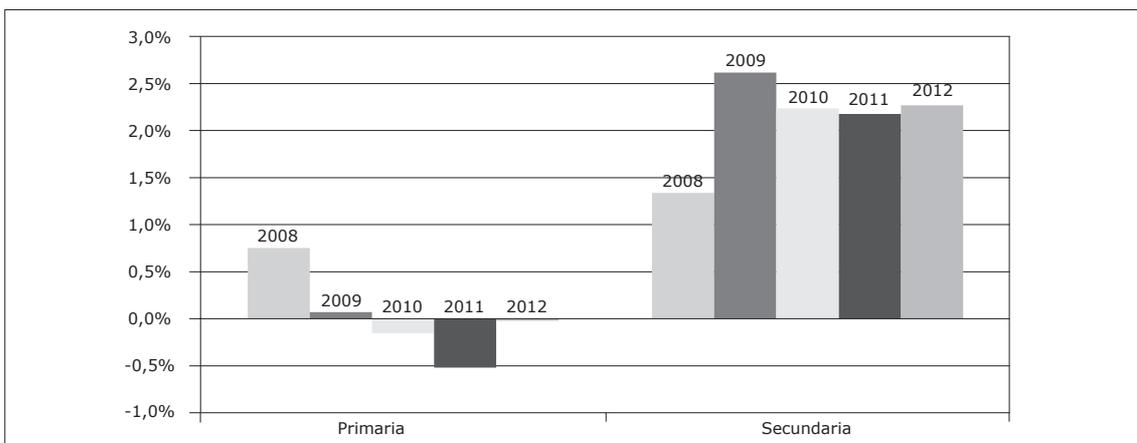


Fuente: Elaboración propia sobre la base de DINACE y Salarios Docentes de la República Argentina.

Por otra parte, la Asignación Universal por Hijo (AUH) es una política que, según algunas opiniones, ha impulsado la escolarización, sin embargo, la evidencia al respecto no es clara. El comportamiento de la matrícula en educación general básica no muestra dife-

rencias que sustenten el efecto de este subsidio. En el nivel primario, la matrícula muestra una caída desde el año 2009, mientras que en secundaria el crecimiento del año 2010 no es superior al del 2009 cuando la AUH aún no se había implementado.

GRÁFICO 19
CRECIMIENTO ANUAL DE LA MATRÍCULA (EN PORCENTAJES)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH.

Un análisis más detallado se hizo con la Encuesta Permanente de Hogares, que se aplicó a la misma población en el mismo cuatrimestre en dos años consecutivos, por lo que abarcó a los mismos individuos antes y después de la implementación de la AUH, de manera tal de comprobar si había cambiado su estatus respecto a la escolaridad con esta política. Dado que no existe una variable que permita saber si la familia cobra o no la asignación, se trabajó con las condiciones de las familias, bajo el supuesto de que todas aquellas que cumplen con las características establecidas por la normativa perciben el subsidio.

Se utilizaron los relevamientos del segundo y tercer trimestre del año 2009 (previo a la implementación de la asignación) e idénticas ondas del año siguiente. Solo se consideraron los niños de 5 a 16 años en 2009, los que por edad debían estar aún dentro de la escuela al año siguiente.

La evolución de la escolarización de la población elegible para el beneficio de la AUH no muestra un impacto positivo, ya que la tasa de escolarización desciende en primaria y en secundaria. De todos modos, la tasa de escolarización para la población no elegible también muestra una reducción, aunque de menor proporción.

CUADRO 6

ESCOLARIZACIÓN DE LA POBLACIÓN EN EDAD ESCOLAR TRAS LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AUH (EN PORCENTAJES)

Edad (2009)	Elegible AUH		No elegible AUH		Variación	
	2009	2010	2009	2010	Elegible	No elegible
de 5 a 16	96,9	95,0	96,7	96,1	-4,40	-1,70
de 5 a 12	99,6	99,3	98,3	99,2	-2,90	0,30
de 13 a 16	92,1	87,2	93,7	90,5	-9,20	-5,20

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EPH.

Sin embargo, desde el nivel oficial se sostiene que la AUH ha significado, si bien no mayor escolarización, una mayor permanencia de los niños en la escuela. Para contrastar esto, se replicó el ejercicio realizado para

los años 2008-2009. Los resultados muestran que –tras la implementación de la AUH– hubo una menor reducción en la tasa de escolarización, particularmente en el nivel medio de enseñanza, que es el nivel con mayor deserción.

CUADRO 7

ESCOLARIZACIÓN DE LA POBLACIÓN EN EDAD ESCOLAR SIN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AUH (EN PORCENTAJES)

Edad (2009)	Elegible AUH		No elegible AUH		Variación	
	2008	2009	2008	2009	Elegible	No elegible
de 5 a 16	96,10	91,70	97,30	95,60	-1,92	-0,51
de 5 a 12	99,40	96,50	98,80	99,10	-0,25	0,93
de 13 a 16	94,50	85,30	94,50	89,30	-4,93	-3,17

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EPH.

Sin embargo, también es menor la caída en la población no elegible para el cobro de la Asignación Universal por Hijo, por lo que el efecto positivo sobre la escolarización no es tan claro.

4. Propuestas de política

El desafío que enfrenta Argentina es mejorar la calidad educativa tanto de la escuela y del sistema, la que depende de la calidad de los docentes y sus directivos. Países que muestran mejoras sustanciales en su desempeño –Brasil, Colombia y Polonia, entre otros– han implementado políticas para mejorar la calidad de los docentes, estableciendo exámenes de licencia, creando incentivos para atraer estudiantes de alto rendimiento a la carrera docente y aumentando salarios, entre otras medidas.

En esta materia Argentina debería avanzar en los siguientes aspectos:

- 1) La carrera docente debería elevarse al nivel universitario como en los países que muestran altos resultados en las pruebas de calidad. Hoy, la formación de docentes para los niveles inicial, primario y medio o polimodal está a cargo de los institutos de formación docente de las distintas provincias y, en algunos casos, en carreras de nivel universitario (principalmente para el nivel medio).
 - 2) Incluir dentro de la formación docente la práctica en la escuela siguiendo el modelo de las carreras de salud. Solo algunos centros de formación ofrecen prácticas escolares, que consisten en un período corto –menor al año– al frente de un curso.
 - 3) Incluir dentro de la carrera docente la capacitación en el uso de las TIC, que debiera extenderse a los docentes en actividad.
 - 4) Capacitación especial para docentes que ejerzan en escuelas que acogen a la población de baja condición socioeconómica. La población más vulnerable presenta problemáticas propias, que probablemente requieren de estrategias específicas y, por lo tanto, los docentes necesitan de un entrenamiento específico.
 - 5) El ejercicio de la docencia en una sola escuela. Habitualmente, los profesores de nivel medio son nombrados por horas cátedra, por lo que dictan clases en más de una escuela lo que reduce su compromiso institucional y la eficiencia del sistema.
 - 6) Establecer mecanismos de reconocimiento a docentes con desempeño destacado.
 - 7) Evaluar el progreso de los docentes, con el fin de diseñar estrategias para mejorar la performance en el aula, determinar la capacitación necesaria para cada docente y escuela, y lograr la mejora en la calidad de la educación.
- Si bien, contar con buenos docentes es una condición necesaria para mejorar la calidad, no es suficiente. Las pruebas internacionales muestran que, en las escuelas con mayor autonomía sobre el currículum y la evaluación, tienden a mejores resultados. En Argentina, los directores de las escuelas públicas –que contienen acogen a la mayor proporción de alumnos– reportan tener un bajo nivel de decisión en estas cuestiones.
- 8) Otorgar mayor poder de decisión a los directores y docentes de las escuelas. El modelo educacional argentino sigue siendo vertical, por lo que las principales decisiones se toman en el Ministerio y es función de los directores cumplirlas y hacerlas cumplir. Un mayor poder de decisión incluye la definición del proyecto escolar, los contenidos curriculares y

la capacitación adecuada para la problemática escolar, entre otros aspectos.

- 9) En el marco de mayor autonomía escolar, los establecimientos deberían tener la capacidad –o al menos participar– de contratar los docentes. En la actualidad, los docentes son asignados a las escuelas desde Ministerio, mediante juntas de clasificación que evalúan los antecedentes de los postulantes, sin que las autoridades de las escuelas tengan injerencia.
- 10) Reasignar a docentes dentro de la escuela o hacia otras escuelas donde puedan ser más efectivos. Los docentes no solo están asignados a una escuela, sino también a un curso determinado; no existe la posibilidad de que sea reasignado a otro curso dificultoso de modificar el horario de sus cursos.

La brecha en calidad se observa también entre la población de distintos niveles socioeconómicos, que se expresa en los resultados de escuelas públicas y privadas. Las medidas para lograr reducir estas desigualdades son las siguientes:

- 11) Extender la escolarización a niños de cuatro años –nivel anterior al preescolar–, comenzando con la población más vulnerable. La evidencia internacional señala que aquellos que asistieron al preescolar tienen mejor rendimiento educativo, otros estudios muestran que la asistencia temprana al jardín de infantes contribuye a prevenir el fracaso escolar.
- 12) Extender la jornada escolar en primaria, sobre todo en las escuelas que abarcan a la población más vulnerable. Si bien se observa un crecimiento en los últimos años, en promedio solo el 10% de la población asiste a escuelas de jornada completa, mientras que en algunas

provincias este porcentaje es menor al 5%. La jornada extendida debería contemplar tiempo para que los alumnos con mayores dificultades reciban apoyo escolar personalizado y para tareas de estudio.

- 13) Extender la jornada escolar obligatoria de las escuelas públicas en el nivel medio, con actividades de apoyo personalizado y talleres que complementen las carencias educativas del hogar.
- 14) Ampliar el horario en el que los alumnos puedan permanecer en la escuela. El horario escolar fue diseñado en una época en la que la participación de las mujeres en el mercado laboral era baja. Hoy resulta inadecuado para la realidad de la mayoría de las familias. Estos tiempos podrían utilizarse para talleres y tareas de apoyo.
- 15) Atraer a los mejores docentes a las escuelas con población en situación socioeconómica desfavorable.
- 16) Auxiliares docentes en el aula en cursos con mayores dificultades.

Las desigualdades regionales en materia de escolarización y de calidad educativa están asociadas, principalmente, con niveles de desarrollo e inversión dispar entre provincias y, por lo tanto, por los recursos fiscales con que cada una cuenta. Si bien la Ley de Financiamiento es un avance, aún hay camino por recorrer para equiparar los recursos educativos entre las provincias y brindar así igualdad de oportunidades a todos los niños independiente de su lugar de residencia.

Algunas de las reformas implican modificaciones en instituciones muy arraigadas como la formación y carrera docente. Es indispensable que los destinatarios del sistema educativo –los alumnos– pasen a ser la prioridad en la discusión sobre el sistema que se requiere. Por otra parte, muchas de estas

reformas implicarían un esfuerzo presupuestario para la construcción de nuevas unidades educativas, ya que muchas escuelas comparten un mismo edificio, lo que dificulta la extensión de la jornada. El estado de la educación en Argentina es un buen ejemplo de que no basta con aumentar el gasto, sino que debe hacerse en forma eficiente y acompañado de cambios en la organización del sistema, y en la vida interna de las escuelas.

5. Conclusiones

En la última década, el Estado argentino ha realizado un importante esfuerzo en materia de inversión educativa. El gasto en el sector creció del 3,5% del PIB al 6,1% en el año 2012. Sin embargo, ese impulso no se tradujo en mejores resultados, al menos no proporcionalmente al esfuerzo. En 2012, se graduaron en la escuela secundaria solo 4.800 alumnos más que en 2003, mientras que los resultados en las pruebas internacionales no solo son pobres –tanto en la comparación global como en la comparación con los países de la región que participan–, sino que a lo largo de más de una década los resultados no muestra cambios sustantivos: el promedio en las tres pruebas PISA es más bajo que el obtenido en el año 2000, solo en ciencias hubo un mejor resultado.

La Argentina, en un pasado que hoy parece lejano, se destacó en la región por sus logros educativos. Fue el primer país latinoamericano en generalizar la educación primaria y secundaria; su sistema alcanzó un nivel de madurez importante en épocas tempranas. En todo este proceso el papel del Estado fue fundamental como pilar de todo el sistema de educación pública, tanto en los niveles básicos como superiores. La universalización de la educación primaria fue asegurada por

ley en 1884 y hacia 1950 en la Argentina solo el 15% de la población adulta no había pasado por la escuela.

Argentina parece haber perdido este liderazgo. Si bien los indicadores todavía la sitúan entre los mejores de latinoamericana en términos de cobertura y años de escolaridad, hay otros indicadores que enciendan las luces de alarma.

En la Argentina existen 14 millones de estudiantes, lo que implica que el 34% de la población se mantiene dentro del sistema educativo. De ese total, el 71% de los estudiantes están matriculados los tres niveles de educación común (inicial, primario y secundario), tema central de este estudio.

El desarrollo temprano del nivel primario permitió que su gran expansión se diera antes de mitad del siglo XX y en la actualidad abarca a casi la totalidad de los niños en edad de asistir. Algo distinto sucede en los restantes niveles de la educación común. En el nivel preescolar la tasa neta de escolarización alcanza al 91,4%, en tanto que la cobertura en el nivel medio solo llega al 82,2% de la población entre 12 y 18 años.

En la última década, caracterizada por un papel más activo del Estado en todos los aspectos de la sociedad, los principales cambios apuntaron al incremento de la inversión educativa, el establecimiento de un piso salarial docente en todo el país, un intento de recuperar políticas de inspiración universal y una mayor preocupación por la articulación del sistema educativo federal.

Un hecho preocupante es que persisten fuertes diferencias regionales tanto en escolarización como en calidad educativa las que se originan en una inversión desproporcional por alumno en cada provincia.

Gran parte del gasto se tradujo en mejores salarios docentes. Desde el año 2003, el Estado asiste a las provincias más pobres

para que costeen el piso salarial acordado, evitar los paros docentes y cumplir con la meta de 180 días de clase. De 2003 a 2012, el salario docente (incluido adicionales) se multiplicó por 12,7 en la Ciudad de Buenos Aires y 16,6 en la provincia de Buenos Aires mientras que los precios al consumidor se multiplicaron por 5,7 en el mismo período, lo que atrajo a más candidatos a la profesión expresado en el aumento de la matrícula de los institutos de formación docente.

Revertir el deterioro de la calidad educativa y lograr la inclusión en el sistema de la población actualmente excluida requiere de una serie de políticas, pero principalmente de un debate que genere conciencia sobre la importancia y la prioridad de educar a las generaciones futuras. Las pruebas internacionales revelan que en Argentina los padres ejercen menos presión sobre las escuelas para que mejoren sus resultados, y dedican menos tiempo a la formación educativa de sus hijos que el resto de los países. Esto reflejaría que demandan menos calidad educativa o que no perciben la caída en la calidad que ha venido

experimentando la Argentina a lo largo de las últimas décadas como un problema.

Las propuestas de políticas debieran seguir la experiencia de los países que logran tener buenos resultados: mejorar la calidad de los docentes, como darle status universitario, incluir práctica en la escuela de al menos un año, fortalecer la capacitación docente en el uso de las TIC y capacitaciones especiales para docentes de escuelas con población vulnerable; apuntar a la compensación de diferencias socioeconómicas extendiendo la jornada escolar tanto en primaria como en el nivel medio y extender la escolarización a cuatro años; y otorgar mayor poder de decisión a las escuelas en el diseño del currículum, la organización y en selección de docentes.

Algunas de las reformas implican modificaciones en instituciones muy arraigadas como la formación y carrera docente. Sin embargo, es indispensable que en algún momento los destinatarios del sistema educativo –los alumnos– pasen a ser prioridad en la discusión sobre el sistema que se requiere.

■ Nuria Susmel

Graduada en economía de la Universidad Nacional de Buenos Aires y Master en Economía de la Universidad del CEMA. Actualmente se desempeña como economista de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), con sede en Buenos Aires, Argentina. Ha participado en tareas de investigación y consultoría para empresas, cámaras y asociaciones y para organismos internacionales. Sus principales áreas de investigación han abarcado el estudio del mercado de trabajo, pobreza, educación y seguridad social entre otras. También fue profesor universitario en distintas instituciones argentinas.

■ Bibliografía

Auguste, S. (2012). La calidad educativa en la Argentina. Documento de Trabajo N° 116. FIEL.

Banco Mundial. World Economic Indicators (WDI).

Centro de Estudios en Políticas Públicas (CEPP) (AÑO). Observatorio de la educación básica argentina. Presentación de resultados. Informe de resultados: Módulo del Programa Asignación Universal por Hijo (AUH).

Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINICIE) (AÑO). La obligatoriedad de la educación secundaria en Argentina. Deudas pendientes y nuevos desafíos. Serie *La educación en Debate*, N° 4.

_____ (AÑO). Anuarios estadísticos.

Feldfeber, M. & Gluz, N. (2011). Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de "nuevo signo". *Educação & Sociedades*, 32 (115).

Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) (2012). La construcción de un Estado moderno y eficaz para la Argentina.

Auguste, S., Echart, M. & Franchetti, F. (2008). The Quality of Education in Argentina. Banco Interamericano del Desarrollo (BID) 2008.

Ministerio de Educación. Cifras de educación 2001/2010. Acceso y egreso en el sistema educativo.

Rivas, A., Vera, A. & Bezem, P. (2010) Radiografía de la educación argentina. CIPPEC.

Salarios Docentes de la República Argentina: www.salariodocente.com.ar

Educación y políticas educativas en Bolivia

Alberto Rivera ▪ Roberto Laserna

1. Introducción

Este trabajo es resultado de una investigación acerca del estado de la educación en Bolivia y la evolución de las políticas del sector. Se revisaron las experiencias de las reformas educativas desde 1980, los indicadores básicos para comprender los pilares de la educación en Bolivia, desde el número de unidades educativas hasta la cantidad de profesores, para establecer los aspectos que demandan una atención más inmediata y las sugerencias de políticas. También se revisaron las reacciones políticas expresadas en la prensa nacional y aspectos críticos sugeridos por expertos en materia educativa nacionales y extranjeros.

La tarea más compleja fue encontrar datos actualizados del sistema educativo, para lo que se revisaron más de 50 páginas web con especial interés en la información provista por el Ministerio de Educación boliviano, por entidades nacionales especializadas y por organismos internacionales, con énfasis en los datos del Banco Mundial, cuyo detalle se consigna en la Bibliografía de este trabajo. En general, la información del Ministerio de Educación (Mineduc) no nos parece totalmente confiable, algunos de sus cuadros sobre cantidades de unidades educativas a nivel nacional parecen estar mal elaborados (en la segunda sección se incluyen otros datos de esta misma fuente).

En síntesis, el mayor problema fue encontrar información confiable y reciente sobre la lista de indicadores acordados para asegurar la dimensión comparativa de este esfuerzo. No hemos logrado sintetizar la información de cobertura y menos la de calidad, porque el país aún no cuenta con indicadores derivados de la nueva legislación y las autoridades han manifestado su poco interés en que existan indicadores comparables internacionalmente.

Este documento fue organizado de la siguiente manera. En la siguiente sección se describen los indicadores básicos para comprender los pilares de la educación actual en Bolivia. En la tercera sección se revisan las experiencias de las reformas educativas en los últimos diez años. En la cuarta sección se proponen algunas medidas concretas para que el sistema educativo boliviano comience a responder a las exigencias y necesidades de una sociedad en desarrollo. Finalmente en la quinta sección se concluye.

2. El estado de la educación en Bolivia

2.1 Un panorama general de la educación

La estructura y organización del sistema educativo está actualmente conformada por tres ciclos. El primero corresponde al nivel inicial, que no es de carácter obligatorio y de

acuerdo con la nueva reforma depende de la familia y la comunidad. Abarca a los niños de 0 a 5 años y cubre las necesidades de total de 289.058 estudiantes. El segundo nivel de primaria abarca 8 años y consta de tres ciclos de aprendizajes básicos, esenciales y aplicados. Con 1.361.237 alumnos es el nivel con mayor número de estudiantes inscritos. El tercer nivel de secundaria está orientado al aprendizaje tecnológico y diferenciado que resulta en la formación de bachilleres humanísticos y técnicos medios. Es el segundo nivel con mayor porcentaje de inscritos como muestra el siguiente cuadro:

CUADRO 1

NÚMERO DE ALUMNOS INSCRITOS POR NIVEL DE EDUCACIÓN EN DEPENDENCIAS PÚBLICAS Y PRIVADAS, 2012

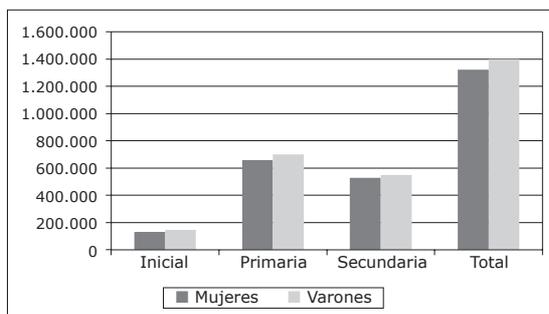
Total general	Nivel de educación			
	Inicial	Primaria	Secundaria	Total general
	280.058	1.361.237	1.078.698	2.719.993

Fuente: Sistema de Información Educativa (SIE, 2012).

Los datos de estudiantes inscritos según género revelan que en todos los niveles la cantidad de estudiantes inscritos varones es levemente mayor.

GRÁFICO 1

NÚMERO DE ALUMNOS INSCRITOS POR NIVEL DE EDUCACIÓN, SEGÚN SEXO

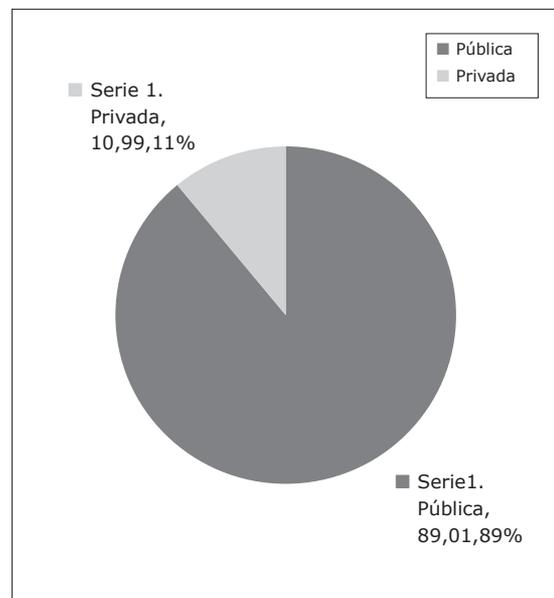


Fuente: Elaboración propia sobre la base del Sistema de Información Educativa (SIE, 2012).

Por otra parte, la educación pública en Bolivia abarca al menos al 89% de los estudiantes inscritos, mientras que la educación privada corresponde al 10,99%. Los datos de educación pública incluyen las escuelas denominadas de convenio que son administradas por la Iglesia Católica sobre la base de convenios con el Estado.

GRÁFICO 2

ALUMNOS INSCRITOS POR DEPENDENCIA (EN PORCENTAJES)



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Sistema de Información Educativa (SIE, 2012).

Por otra parte el número de estudiantes inscritos por área geográfica es considerablemente mayor en el área urbana haciendo un total de 1.888.168 estudiantes en comparación con los 831.825 estudiantes inscritos en el área rural, que son proporciones que en general corresponden a la distribución espacial de la población.

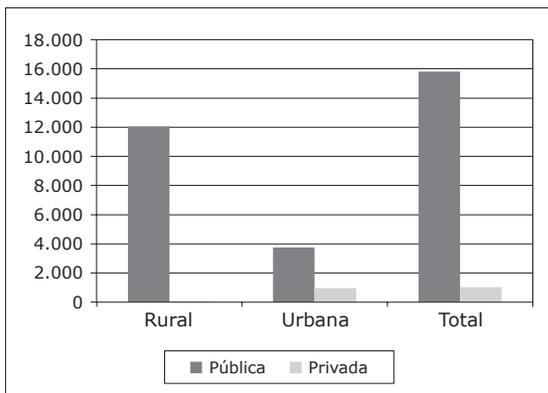
CUADRO 2
 NÚMERO DE ALUMNOS INSCRITOS EN
 DEPENDENCIAS PÚBLICAS Y PRIVADAS POR
 NIVEL DE EDUCACIÓN, SEGÚN SEXO
 Y ÁREA GEOGRÁFICA

Nivel de educación				
	Inicial	Primaria	Secundaria	Total general
Área geográfica				
Total rural	82.634	481.823	267.368	831.825
Total urbano	197.424	879.414	811.330	1.888.168
Total general	280.058	1.361.237	1.078.698	2.719.993
Sexo				
Mujeres	132.616	659.735	529.744	1.322.095
Varones	147.442	701.502	548.954	1.397.898

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Sistema de Información Educativa (SIE, 2012).

El total de unidades educativas es de 16.853 distribuidas del siguiente modo:

GRÁFICO 3
 NÚMERO DE UNIDADES EDUCATIVAS POR ÁREA
 GEOGRÁFICA, SEGÚN DEPENDENCIA



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Sistema de Información Educativa (SIE, 2012).

El sistema de educación boliviano está formado por el 94% de UE fiscales y de ellos el 61% están ubicadas en las áreas rurales, lo que considerando su alumnado implica que son unidades más pequeñas y menos utilizadas, puesto que en el área urbana es muy común que las escuelas funcionen en más de un turno. No fue posible obtener información de la localización geográfica de estas unidades.

En siguiente el cuadro se registran 15.105 locales educativos, cifra que difiere de la presentada en la gráfica anterior, aunque ambas provienen de fuentes oficiales.

CUADRO 3
 NÚMERO DE UNIDADES EDUCATIVAS POR
 ÁREA GEOGRÁFICA, SEGÚN DEPENDENCIA

Área geográfica			
Dependencia	Rural	Urbana	Total general
Total general	11.914	3.191	15.105

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Sistema de Información Educativa (SIE, 2012).

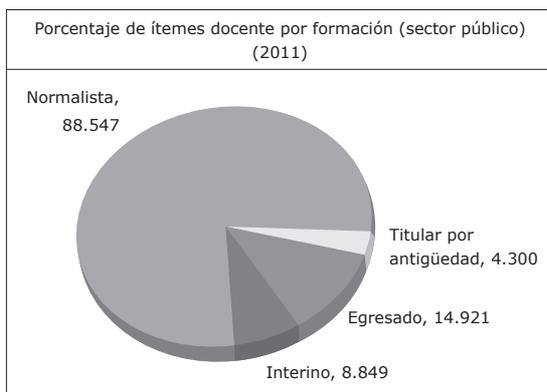
El plantel docente está conformado por 118.333 maestros y la mayor parte de ellos trabaja en los departamentos de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba, que son también los que concentran la mayor proporción de población.

CUADRO 4**NÚMERO DE DOCENTES POR NIVEL DE ENSEÑANZA EN DEPENDENCIA PÚBLICA, SEGÚN CARGO**

Departamento	Nivel de enseñanza			
	Inicial	Primaria	Secundaria	Total general
Chuquisaca	2.648	1.125	4.161	7.934
La Paz	16.111	5.766	11.032	32.909
Cochabamba	5.374	5.167	8.993	19.534
Oruro	3.145	1.209	2.087	6.441
Potosí	2.397	3.087	6.877	12.361
Tarija	1.579	1.625	2.744	5.948
Santa Cruz	8.574	5.618	11.554	25.746
Beni	1.134	2.454	2.659	6.247
Pando	286	55	872	1.213
Total general	41.248	26.106	50.979	118.333

Fuente: UPG-SEP (Planilla julio 2012).

En cuanto a la formación docente los registros muestran que la mayoría tiene una formación profesional en alguna de las normales del país¹.

GRÁFICO 4**DOCENTES POR TIPO DE FORMACIÓN, 2011
(EN PORCENTAJES)**

Fuente: Sistema de Información Educativa (SIE).



1 Desde comienzos de la república se instauró el modelo francés de formación de docentes en escuelas *normales*, que son institutos exclusivamente orientados a la capacitación pedagógica en las diversas ramas y materias del sistema escolar. Las normales son en su mayor parte estatales, pero desde 1960 la Iglesia Católica creó algunas. Todas tienen reconocimiento oficial.

2.2 Indicadores de cobertura y calidad

A continuación se presentan datos de cobertura y calidad proporcionados por el Ministerio de Educación, lamentablemente aunque no corresponden a todos los indicadores requeridos, son los únicos que muestran estadísticas actuales. Los datos difundidos por el Ministerio de Educación muestran que la cobertura bruta ha sufrido un considerable descenso desde el año 2006 pasando de 87,1% al 79,6%. Mientras que en el nivel inicial sube, en primaria y secundaria baja.

CUADRO 5
COBERTURA BRUTA SEGÚN SEXO, 2006-2011 (EN PORCENTAJES)

Año	Inicial			Primaria			Secundaria			Total		
	Mujer	Hombre	Total	Mujer	Hombre	Total	Mujer	Hombre	Total	Mujer	Hombre	Total
2006	48,8	48,3	48,6	106,3	106,3	106,3	79,1	82,4	80,8	86,4	87,7	87,1
2007	47,4	47,3	47,4	105,2	105,4	105,3	78,8	81,3	80,1	85,6	86,7	86,2
2008	45,2	45,2	45,2	103,6	104,3	103,9	78,5	80,2	79,4	84,4	85,4	84,9
2009	43,1	42,9	43	97,3	98,9	98,1	71	70,8	70,9	81,9	82,7	82,3
2010	43,8	43,5	43,6	94,2	96	95,1	70,7	69,8	70,2	80,1	80,9	80,5
2011	49,7	50	49,8	92,3	93,9	93,1	76,3	76,1	76,2	79,3	79,9	79,6

Fuente: Sistema de Información Educativa (SIE)

La tasa de cobertura neta muestra un descenso de casi 5 puntos desde el año 2006 principalmente en primaria y secundaria. Es

posible que la tendencia a la disminución tenga que ver con la sobreestimación poblacional de las proyecciones censales del 2001.

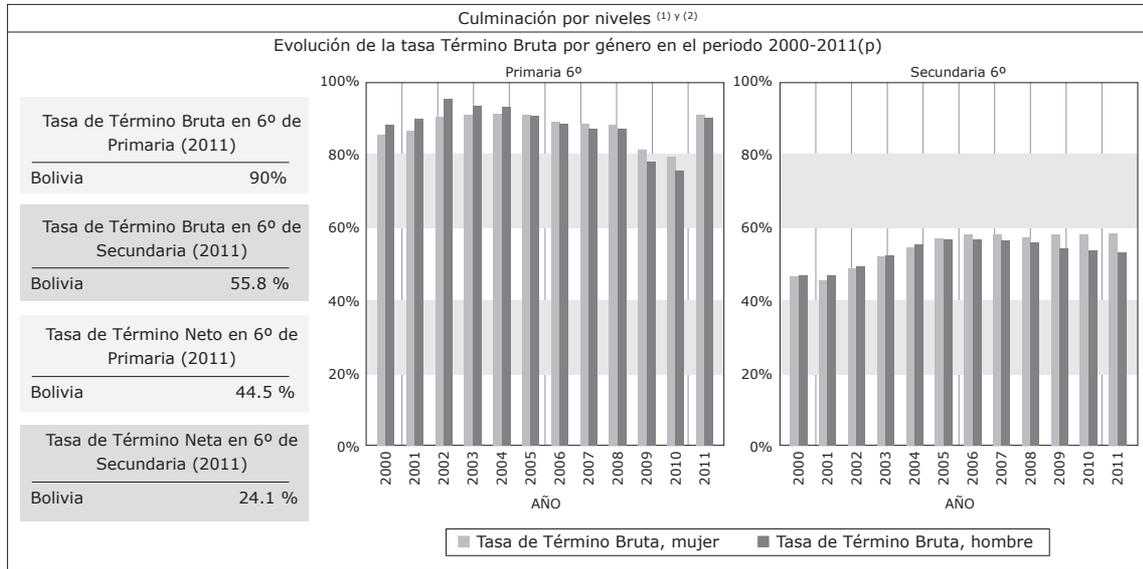
CUADRO 6
COBERTURA NETA SEGÚN SEXO, 2006-2011 (EN PORCENTAJES)

Año	Inicial			Primaria			Secundaria			Total		
	Mujer	Hombre	Total	Mujer	Hombre	Total	Mujer	Hombre	Total	Mujer	Hombre	Total
2006	40,3	39,6	39,9	93,1	92,3	92,7	68,5	70,3	69,4	75	75,3	75,1
2007	38,3	38,1	38,2	91,5	90,8	91,1	68,1	68,7	68,4	73,8	73,7	73,8
2008	32,4	32,1	32,2	88,7	88,3	88,5	67,4	67,3	67,3	71,4	71,1	71,2
2009	40,4	40,2	40,3	88,4	88,8	88,6	57,5	55,4	56,5	72,5	72,1	72,3
2010	40,4	40,2	40,3	86,3	86,6	86,4	58,1	55,6	56,8	71,6	71,1	71,4
2011	45,2	45,5	45,4	82,1	82,4	82,2	68	66,8	67,4	70,7	70,4	70,6

Fuente: Sistema de Información Educativa (SIE, 2012).

El siguiente cuadro muestra una síntesis de la tasa de término bruta en primaria y secundaria por género.

GRÁFICO 5
INDICADORES DE RENDIMIENTO POR NIVEL Y GÉNERO, 2000-2011 (EN PORCENTAJES)



Fuente: Sistema de Información Educativa (SIE, 2012).

La tasa de término bruta muestra una leve disminución, aunque actualmente alcanza al 72,4% es considerablemente favorable. Considerando que la tasa de término bruta es igual a la razón entre el número total de alumnos promovidos del último año de primaria o secundaria en un año dado, sobre la población que tiene la edad oficial para asistir a

ese grado. Es posible que el salto entre 2010 y 2011 se deba a que antes calculaban la tasa a grado 8, es decir, se sospecha que hasta el año 2010 se consideraban los estudiantes promovidos de 8º/población de 13 años y en 2010 los promovidos de 6º/población de 11 años. No ha sido posible verificar los parámetros de cálculo de estos indicadores.

CUADRO 7
TASA DE TÉRMINO BRUTA SEGÚN SEXO, 2006-2011 (EN PORCENTAJES)

Año	6º de primaria			6º de secundaria			Total		
	Mujer	Hombre	Total	Mujer	Hombre	Total	Mujer	Hombre	Total
2006	88,6	88	88,3	58,2	56,7	57,5	74,4	73,5	74
2007	88	86,6	87,3	58	56,1	57	73,9	72,2	73
2008	87,8	86,5	87,1	57,1	55,6	56,3	73,1	71,8	72,4
2009	80,7	77,6	79,1	57,9	54	55,9	73,7	71,7	72,7
2010	78,9	75,3	77,1	57,8	53,7	55,7	73,8	71	72,4
2011	90,6	89,4	90	58,5	53,2	55,8			

Fuente: Sistema de Información Educativa (SIE, 2012).

La tasa de término neta muestra que mayor en primaria que en secundaria. hay un incremento desde el año 2006 y es

CUADRO 8
TASA DE TÉRMINO NETA SEGÚN SEXO, 2006-2011 (EN PORCENTAJES)

Año	6° de primaria			6° de secundaria			Total		
	Mujer	Hombre	Total	Mujer	Hombre	Total	Mujer	Hombre	Total
2006	38,4	37,1	37,7	23,1	20,4	21,8	31,3	29,3	30,3
2007	37,4	35,4	36,4	22,7	20,1	21,3	30,5	28,2	29,3
2008	35,1	32,7	33,8	21,1	18,2	19,6	28,4	25,8	27,1
2009	37,9	34,3	36,1	24,3	20,6	22,4	33,9	31,3	32,6
2010	37,5	33,7	35,6	25,6	21,7	23,6	34,6	31,7	33,2
2011	45,6	43,4	44,5	26,4	21,9	24,1			

Fuente: Sistema de Información Educativa (SIE, 2012).

En síntesis, estos gráficos muestran que poco más de la mitad de la población llega al último año de la secundaria, y un 24% lo hace en edad teórica, es decir, transitando ambos niveles sin fracasar.

La tasa de promoción –alumnos nuevos matriculados en el año de estudio inmediato superior– es del 92,2%, en el caso de inicial es de 97,8, en primaria de 94,2 y 92,5 en secundaria. Cabe mencionar que es mayor en los hombres.

CUADRO 9
TASA DE PROMOCIÓN SEGÚN SEXO, 2006-2012 (EN PORCENTAJES)

AÑO	Inicial			Primaria			Secundaria			Total		
	Mujer	Hombre	Total	Mujer	Hombre	Total	Mujer	Hombre	Total	Mujer	Hombre	Total
2006	93,9	93,8	93,8	90	88,8	89,4	86,4	81,4	83,8	89	86,4	87,7
2007	94,9	94,6	94,8	91,1	89,7	90,4	87,6	82,6	85,1	90,1	87,4	88,7
2008	94	93,6	93,8	91,3	90	90,6	88,7	84,1	86,4	90,5	88,1	89,3
2009	97,5	97,3	97,4	92,7	90,4	91,5	91,2	86,2	88,7	92,8	90	91,3
2010	97,7	97,6	97,7	92,1	89,2	90,6	90,9	85	87,9	92,3	88,9	90,6
2011	98,9	98,8	98,9	93,8	91,9	92,8	92,4	86,6	89,4			
2012	97,7	97,7	97,8	92,2	93,1	94,2	86,5	89,5	92,5	93,9	90,5	92,2

Fuente: Sistema de Información Educativa (SIE, 2012).

Desglosando los siguientes datos se puede inferir que en el área urbana la tasa de promoción es mayor respecto del área rural

en el año 2010. Por otra parte las diferencias entre el sector público y privado son considerables en primaria y secundaria.

CUADRO 10

TASA DE PROMOCIÓN SEGÚN ÁREA RURAL/URBANA, 2010-2011 (EN PORCENTAJES)

AÑO	Inicial			Primaria			Secundaria			Total		
	Rural	Urbano	Total	Rural	Urbano	Total	Rural	Urbano	Total	Rural	Urbano	Total
2010	96,5	98,1	97,7	89,9	92,5	90,6	87,3	88	87,9	89,6	91	90,6
2011			98,9			92,8			89,4			

Fuente: Sistema de Información Educativa (SIE, 2012).

CUADRO 11

TASA DE PROMOCIÓN SEGÚN ESTABLECIMIENTO PRIVADO Y PÚBLICO, 2010-2011 (EN PORCENTAJES)

AÑO	INICIAL			PRIMARIA			SECUNDARIA			TOTAL		
	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total
2010	97,6	98	97,7	91	97,3	90,6	86,9	93,6	87,9	90	95,6	90,6
2011			98,9			92,8			89,4			
2012	97,7	98,1	97,8	92,7	98,1	94,2	88,7	94,6	92,5	91,6	96,4	92,2

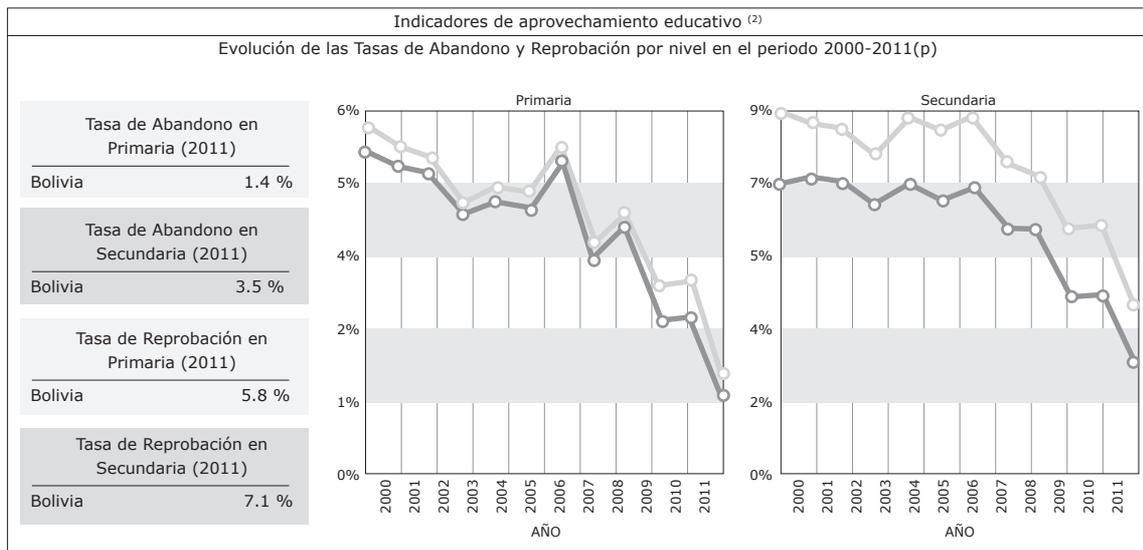
Fuente: Sistema de Información Educativa (SIE, 2012).

El gráfico 6 muestra una síntesis del aprovechamiento educativo, donde la tasa de abandono baja en primaria y secundaria al 1,4% y al

3,5% respectivamente. Lo mismo sucede con la tasa de reprobación que baja al 5,8% en primaria y al 7,1% en secundaria para el año 2011.

GRÁFICO 6

EVOLUCIÓN DE LA TASA DE ABANDONO Y REPROBACIÓN POR NIVEL, 2000-2011 (EN PORCENTAJES)



Fuente: Equipo de indicadores de investigación sectorial EIIS-ME.

La tasa de abandono muestra un descenso bastante significativo a partir del año 2005, según el Informe de Gobierno del 2012 pasó del 5,81% al 2,04% en el año 2012. Algunos analistas piensan que puede ser efecto del bono Juancito Pinto, otros señalan que

este programa no tiene un efecto significativo sobre la probabilidad de que un niño se matricule en la escuela (Vera, 2011, p. 23). Se puede observar que todos los niveles han sufrido descensos drásticos, sobre todo en secundaria (ver cuadro 12).

CUADRO 12

TASA DE ABANDONO POR NIVELES (EN PORCENTAJES)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total	5,81	6,38	5,07	5,3	3,36	3,42	2,2	2,04
Inicial	5,53	6,17	5,25	6,24	2,64	2,35	1,15	1,11
Primaria	5,03	5,7	4,21	4,55	2,81	2,91	1,42	1,19
Secundaria	8,34	8,51	7,61	7,23	5,27	5,27	3,48	3,32

Fuente: Informe de Gobierno (2012).

La tasa de abandono según área geográfica muestra un descenso progresivo desde el 2006, en concreto una diferencia de

1 punto entre el área urbana y rural, la tendencia es similar en todos los niveles.

CUADRO 13

TASA DE ABANDONO POR ÁREA RURAL Y URBANA (EN PORCENTAJES)

AÑO	Inicial			Primaria			Secundaria			Total		
	Rural	Urbano	Total	Rural	Urbano	Total	Rural	Urbano	Total	Rural	Urbano	Total
2006	9,4	4,6	6,2	6,7	4,4	5,3	10	7,4	8	7,8	5,7	6,4
2007	7,3	4,4	5,3	4,2	3,4	3,7	7,9	6,7	7	5,5	4,9	5,1
2008	8,5	5,3	6,2	4,8	3,8	4,2	8	6,4	6,7	5,9	5	5,3
2009	3,2	2,4	2,6	3,4	2,5	2,8	6	5,1	5,3	3,8	3,2	3,4
2010	3,5	1,9	2,4	3,6	2,5	2,9	6,3	5	5,3	4,1	3,1	3,4
2011	1,8	0,9	1,2	2	1,1	1,4	4,9	3	3,5	2,9	1,9	

Fuente: Sistema de Información Educativa (SIE).

La tasa de abandono según dependencia pública y privada en el año 2011, es mayor en el sector público con 1,4%. En el

nivel público la diferencia es del 1,1%, en primaria es del 0,9% y en secundaria del 2,5%.

CUADRO 14
TASA DE ABANDONO SEGÚN TIPO DE DEPENDENCIA (EN PORCENTAJES)

AÑO	Inicial			Primaria			Secundaria			Total		
	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total
2006	6,2	5,7	6,2	5,5	3,2	5,3	8,6	4,2	8	6,7	3,9	6,4
2007	5,3	5,1	5,3	3,8	2,4	3,7	7,5	3,7	7	5,3	3,3	5,1
2008	6,4	5,3	6,2	4,3	2,3	4,2	7,3	3,2	6,7	5,6	3	5,3
2009	2,6	2,8	2,6	3	1,3	2,8	5,8	2,5	5,3	3,5	1,8	3,4
2010	2,4	2	2,4	3,1	1,3	2,9	5,8	2,5	5,3	3,6	1,7	3,4
2011	1,2	0,9	1,2	1,5	0,6	1,4	3,8	1,3	3,5	2,4	1	

Fuente: Sistema de Información Educativa (SIE, 2012).

La tasa de reprobación es del 6,1% en primaria y del 6% en secundaria. La diferencia en primaria entre el área rural y urbana es del 2,4%, en secundaria del 0,4% y, en total,

es del 1,4%. Llama la atención el aumento progresivo de la tasa de reprobación, información que contradice los datos que muestran mejora en el rendimiento (ver cuadro 15).

CUADRO 15
TASA DE REPROBACIÓN POR GÉNERO Y ÁREA (EN PORCENTAJES)

Año	Primaria			Secundaria			Total			Primaria			Secundaria			Total		
	Mujer	Hombre	Total	Mujer	Hombre	Total	Mujer	Hombre	Total	Mujer	Hombre	Total	Mujer	Hombre	Total	Mujer	Hombre	Total
2006	0,7	0,8	0,8	2,1	3,1	2,6	1,3	1,8	1,5	0,6	0,8	0,8	1,8	2,9	2,6	1	1,8	1,5
2007	2,2	2,7	2,5	2,8	4,2	3,5	2,4	3,3	2,9	2,7	2,4	2,5	3,1	3,6	3,5	2,8	2,9	2,9
2008	0,7	0,8	0,8	1,6	2,1	1,9	1,1	1,4	1,2	0,4	1	0,8	0,8	2,2	1,9	0,5	1,6	1,2
2009	5,3	6,9	6,1	4,2	7	5,6	5	6,9	6	8	4,9	6,1	6,3	5,8	5,6	7,4	5,3	6
2010	4,9	6,6	5,8	3,7	6,4	5,1	4,6	6,6	5,6	7,3	4,9	5,8	5,1	5,5	5,1	6,6	5,2	5,6
2011	5,4	6,8	6,1	4,3	7,6	6						6,1			6			

Fuente: Sistema de Información Educativa (SIE, 2012).

2.3 La calidad educativa en el 2011

La dificultad en el acceso de datos, limita el análisis de la calidad educativa en el país, mucho más si se considera que la implementación de pruebas estandarizadas en Bolivia por el SIMECAL (Sistema de Medición

y Evaluación de la Calidad Educativa) fue solo del año 1996 al 2000.

En 2010 se creó el Observatorio Plurinacional de la Calidad Educativa (OPCE), organismo que, con apoyo del UNICEF, administró una primera prueba muestral a nivel nacional que evaluaba la educación regular.

Se consideraron los ámbitos de infraestructura y equipamiento, participación de la comunidad, formación y experiencia de maestros y de directores, además de los procesos de aprendizaje de los estudiantes.

• **Infraestructura**

El estudio se ha concentrado en identificar las condiciones de infraestructura y equipamiento en los siguientes aspectos: talleres (23%), laboratorios de química (40%), física (30%) y biología (23%), y bibliotecas (66%) y telecentros (25%).

• **Participación de la comunidad**

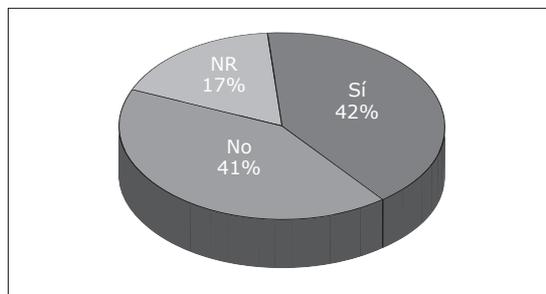
Si se considera que la comunidad es un eje central de la reforma educativa, se ha evaluado su participación en actividades culturales y deportivas (89%), en el trabajo institucional (83%) y en la resolución de conflictos (84%).

• **Docentes**

El primer estudio del subsistema de educación regular se evaluó tres destrezas específicas en la formación docente: su formación en áreas técnicas productivas, su conocimiento y uso de idiomas originarios y extranjeros, y el uso de tecnología en el proceso educativo.

El gráfico 7 muestra que un 42% tiene formación técnica, generalmente obtenida por iniciativa propia en áreas como la agropecuaria, artes, artesanía, industrial, informática y turismo, entre otras. Según el OPCE este un buen indicador para la formación técnica de los estudiantes de secundaria.

GRÁFICO 7
FORMACIÓN PROFESIONAL DE MAESTROS EN ÁREAS TÉCNICAS Y PRODUCTIVAS (EN PORCENTAJES)



Fuente: OPCE (2011)

El gráfico 8 ilustra que gran parte de los maestros utilizan idiomas originarios como el quechua, el aymara y el guaraní, sin embargo el porcentaje que no lo hace aún es considerable si el objetivo es lograr una educación plurilingüe.

GRÁFICO 8
MAESTROS QUE HABLAN OTRO IDIOMA (EN PORCENTAJES)

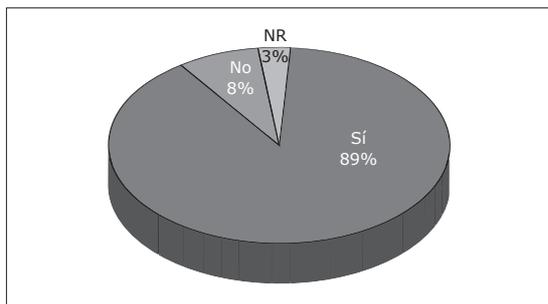


Fuente: OPCE (2011).

Por último, el uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) en la educación aún es un gran desafío, puesto que, a pesar de que el porcentaje es elevado, corresponde generalmente al sector urbano.

GRÁFICO 9

MAESTROS QUE UTILIZAN PROGRAMAS DE COMPUTACIÓN (EN PORCENTAJES)



● **Principales resultados en de los procesos de aprendizaje:**

Pese a que el documento completo no está disponible en el OPCE, el resumen proporcionado por la UNICEF señala los siguientes resultados:

- Quinto de primaria
Se encuestó a 8.217 estudiantes.
 - Comprensión lectora: el 61% tiene una valoración media, el 21% baja y el 18% alta.
 - Realidad plurinacional –entendida como las características geográficas y políticas del país–: el 24% de los estudiantes obtuvo una valoración alta, el 62% una valoración media y el 14% baja.
 - Razonamiento lógico matemático: el 15% de los estudiantes obtuvo una valoración alta, el 57% una valoración media –presentan dificultades de razonamiento con medidas– y el 27% una valoración baja.

- Octavo de primaria
Se encuestó a 8.853 estudiantes.
 - Comprensión lectora: el 11% de los estudiantes entrevistados cuenta con un nivel alto, el 72% obtuvo valoración media y el 17% valoración baja, pues solo identifica y almacena datos básicos.
 - Realidad plurinacional: el 4% de los entrevistados obtuvo una valoración alta, el 42%, obtuvo valoración media, y el 54% obtuvo valoración baja.
 - Razonamiento lógico matemático: el 15% obtuvo valoración alta, los estudiantes con valoración media corresponden al 49% y el 36% con valoración baja tienen dificultades en la resolución de problemas que implican estrategias lógico matemáticas.
 - Cuarto de secundaria
Se encuestó a 6.433 estudiantes.
 - Comprensión lectora: el 12% de los entrevistados alcanzó un nivel alto en comprensión lectora, el 75% un nivel medio y el 13% un nivel bajo, es decir, identifican y retienen la información elemental.
 - Realidad plurinacional: el 12% obtuvo valoración alta en esta área –conocen los acontecimientos más sobresalientes del último siglo–, el 58% valoración media y el 30% valoración baja.
 - Razonamiento lógico matemático: el 15% de los estudiantes obtuvo valoración alta –aplican y manejan correctamente el razonamiento numérico y las transformaciones lógicas, aplican reglas de proporcionalidad y resuelven problemas de permutaciones–, el 66% valoración media y el 19% valoración baja.
- En todo caso el OPCE se encuentra reestructurando los criterios de evaluación de la

calidad educativa, teniendo en cuenta la nueva concepción de esta ligada al vivir bien, es decir, desde una perspectiva sistémica, cíclica y participativa. Uno de sus principales ejes es valorar la calidad de la educación mediante el proceso más que del resultado, para esto se han elaborado indicadores de gestión y de impacto. El trabajo culminó en el año 2012 y pretende implementarse en los próximos años.

3. Las políticas educativas en los últimos 10 años: la reforma educacional de 1994

En el primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada se recogieron todas las experiencias educativas de las décadas pasadas, las recomendaciones de la UNESCO, del Banco Mundial y de la Iglesia Católica y, desde ellas, se instauró la educación intercultural bilingüe dirigida a los pueblos indígenas.²

La idea de educación bilingüe fue enunciada a inicios de los ochenta en el gobierno de la Unidad Democrática y Popular (UDP), que creó el Servicio Nacional para la Alfabetización y Educación Popular (SENALEP), cuyo plan se proponía ampliar y mejorar la educación primaria intercultural bilingüe.³ Las experiencias educativas de esa década no tuvieron suficiente financiamiento ni se logró formular un verdadero plan por la oposición

de la Confederación de Maestros. Se construyeron escuelas y se elaboró material educativo, pero no hubo plena formación docente ni participación del sector, pese a los intensos debates que se produjeron sobre las experiencias de ONG vinculadas a la Iglesia,⁴ que formularon ideas de educación popular⁵ con énfasis en la producción comunitaria y en la alfabetización bilingüe, que eran muy similares a las propuestas actuales de la ley Avelino Siñani Elizardo Pérez (2010).

A inicios de los años noventa, bajo la presidencia de Jaime Paz Zamora, con el apoyo de la UNESCO, la Agencia Sueca Internacional de Cooperación para el Desarrollo (ASDI), los préstamos del Banco Mundial y la participación de la Iglesia Católica, se formuló la segunda etapa del Proyecto de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB) y se creó el Equipo Técnico de Ayuda a la Reforma Educativa (ETARE) para transformar el sistema educativo en Bolivia (Anaya, 1996, pp. 1-2). El gobierno presentó fisuras políticas e intereses sectarios, así el Ministerio de Educación convocó a un Congreso Nacional de Educación en 1992 porque el ETARE estaba bajo la tuición del Ministerio de Planificación y Desarrollo Humano, con apoyo de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales (UDAPSO). Este congreso reunió a representantes de las Fuerzas Armadas, la Central Obrera Boliviana (COB), la Confederación de Maestros y ONG



2 Esta debe entenderse como la educación a niños indígenas en su lengua materna y secundariamente en idioma español o castellano.

3 En esa década la UNESCO, con el apoyo de la Iglesia Católica, financió varios libros, conocidos como *Libro azul*, *Libro blanco* y *Libro rosa*, en los que se proponía la transformación de las escuelas normales en universidades pedagógicas para formar docentes calificados en pedagogía bilingüe. Esta iniciativa fue rechazada por el gremio de maestros trotskistas por su fuerte vinculación a la política económica del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR). Se acusó al Banco Mundial de llevar el modelo neoliberal a las escuelas.

4 Acción Cultural Loyola (ACLO), Educación Radiofónica en Bolivia (ERBOL), Acción un Maestro Más, la Comisión Episcopal de Educación (CEE), el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA), el Centro Boliviano de Investigación, Acción Educativa (CEBIAE), y Fe y Alegría. Enrique Ipiña (1996), en Mogrovejo (2010, p. 376).

5 La educación popular surgió a principios de los setenta con las propuestas del pedagogo brasileiro Paulo Freire, que incluía la movilización, la concientización, el empoderamiento y la creación de organizaciones sociales capaces de transformar la realidad social de las poblaciones más vulnerables. Este enfoque se sustentaba en el humanismo, el marxismo althusseriano, la teología de la liberación, el cristianismo de base y el desarrollo a escala humana (Max Neef en Mogrovejo, 2010, p. 125).

representantes de los pueblos indígenas. Pese a la diversidad de participantes con diferentes ideologías, la Iglesia Católica estuvo a la cabeza y presentó las tesis de su *Libro verde*, que recogía sus experiencias de una década en educación bilingüe.

En un marco político en el que actuaban paralelamente el Ministerio de Educación y el ETARE, con financiamiento del Banco Mundial –que también financiaba otros programas como el Fondo Social de Emergencia (FSE) para luchar contra la pobreza–, las contradicciones se sucedían permanentemente porque había dos propuestas educativas en marcha: por una parte, la propuesta del ETARE, que buscaba la convergencia de las metas educativas con el alivio de las brechas entre campo y ciudad y las desigualdades entre población indígena y no indígena. Por otra, el programa del Congreso Nacional de Educación y el Ministerio de Educación que no contaba con el apoyo gubernamental. Las políticas sociales de este período se apropiaron de los enfoques internacionales de capital humano, economía de pequeña escala, género y prioridad a las personas con habilidades diferentes, entre otros. Pero debido, probablemente, a la generación mirista que se encontraba en puestos clave de la administración gubernamental, los enunciados verborreicos estaban separados de las líneas de acción técnica, es decir, los grandes enunciados teóricos eran incongruentes con la realidad.

El Banco Mundial mostró su escepticismo en el logro de resultados, porque existían dos propuestas gubernamentales. Esta indefinición llevó a divergencias entre el Banco Mundial y el ETARE, ya que el Banco Mundial sugería e imponía que el énfasis de la nueva reforma educativa boliviana (REB) estuviera en lo administrativo y que se aplicara gradualmente hasta reformar lo pedagógico y el ETARE proponía reformas pedagógicas

amplias con el apoyo del UNICEF (Mogrovejo, 2010, p. 383).

El UNICEF, por su parte, apoyaba también al Ministerio de Educación y a la Confederación de Maestros que elaboraban otra propuesta. Las fallas institucionales a nivel gubernamental afectarían la concreción de una propuesta educativa, ya que el ministerio creó, en 1994, el Consejo Nacional de Educación (CONED) con las recomendaciones del Congreso del año 1992 –proyecto de ley basado en la educación popular–, mientras que el proyecto del ETARE seguía los enfoques del capital humano y del desarrollo humano que impulsó el gobierno de Paz Zamora, imbuido de los postulados internacionales derivados de las tesis de Amartya Sen y de los congresos internacionales de educación como el realizado en Jomtien (Tailandia) en 1990:

Promover la educación al servicio de la lucha contra la pobreza en el mundo, reafirmar el derecho de todos a la educación como fundamento de la determinación individual y colectiva de conseguir la educación satisfaciendo necesidades básicas de aprendizaje (NBA), las cuales abarcan: las herramientas esenciales, lectura y escritura, expresión oral, cálculo, solución de problemas, contenidos básicos, conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes necesarios para que los seres humanos puedan: sobrevivir, desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de su vida, tomar decisiones fundamentadas y continuar aprendiendo. Se debía alcanzar una universalización de la educación primaria en un período de 10 años.

En esta conferencia, los delegados de los países asistentes firmaron una declaración que enfatizaba universalizar el acceso a la educación básica y fomentar la equidad y prestar atención prioritaria al aprendizaje,

propuso la aplicación de sistemas variados para satisfacer las NBA de jóvenes y adultos: alfabetización, capacitación técnica, aprendizaje de oficios, programas de educación formal y no formal en diversas materias que abarquen los problemas de la sociedad. Sin embargo, ningún postulado se refirió a la educación bilingüe y parecía totalmente inviable alcanzar la educación primaria para todos en 10 años.

Cuando asumió la presidencia el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) con Gonzalo Sánchez de Lozada, existían dos visiones: una de educación popular –apoyada por la Confederación de Maestros y la Iglesia Católica– y otra de educación bilingüe –propuesta por el ETARE–. A pesar de las diferencias entre el Consejo Nacional de Educación (CONED) y el Equipo Técnico de Ayuda a la reforma Educativa (ETARE), el Proyecto de Ley de Reforma Educativa, basado fundamentalmente en la propuesta del ETARE, se promulgó el 7 de julio de 1994 con el apoyo mayoritario de la bancada del MNR.

3.1 Características de la Ley 1565

La Ley de Reforma Educativa derogó el Código de la Educación boliviana de 1955, que sustentaba una modalidad educativa monolingüe en castellano. Entre las principales reformas está el aumento del período de la educación primaria de cinco a ocho años; la organización en tres ciclos: el primero dirigido a desarrollar aprendizajes básicos; el segundo orientado a desarrollar aprendizajes esenciales (lectura, escritura); y el tercero centrado en procesos de aprendizaje más

aplicados y más técnicos. En 1995 se implementó el Programa de Reforma Educativa (PRE) para transformar la educación primaria y orientarla hacia la productividad individual y empresarial de Bolivia, con el enfoque del capital humano en estrecha relación con las políticas económicas del debatido D.S. 21060 y la ley 1551 de Participación Popular.⁶

Un decreto reglamentario de la ley creó las juntas vecinales o juntas escolares y las juntas distritales, además de los cuatro Concejos Educativos de Pueblos Originarios (CEPO): el aymara, el guaraní, el quechua y el multiétnico amazónico. Quizá el rasgo fundamental de esta reforma fue asumir la interculturalidad y el bilingüismo como enfoques esenciales para propiciar nuevas formas de interacción social. La interculturalidad tenía como objetivo primordial acabar con el racismo y la discriminación contra los pueblos indígenas y reducir las brechas entre estos pueblos y el resto de la sociedad. Para ejecutar esos principios de interculturalidad y bilingüismo, la reforma configuró dos modalidades educativas: i) una bilingüe, destinada a estudiantes indígenas que debían recibir una educación en su lengua materna como primera lengua de aprendizaje y el castellano como segunda lengua; y ii) otra monolingüe, dirigida a estudiantes hispano-hablantes, con la opción de aprender un idioma originario como segunda lengua.

En el año 2000, se llevó a cabo el Foro de Educación Mundial en Dakar, promovido por la UNESCO, que formuló la Declaración de Dakar, donde se promueve la educación para todos no por programas aislados, sino en el marco de una actividad sectorial bien



6 El DS 21060 (1985) aplicó políticas fiscales y monetarias restrictivas, instauró un "bolsín" como mecanismo de fijación del tipo de cambio, liberalizó el mercado financiero y suprimió los controles de precios de comercio exterior, este DS fue satanizado por las organizaciones populares en las luchas políticas y fue eliminado por el actual gobierno de Morales Ayma. La Ley 1551 (1994) impuso la municipalización del territorio nacional, entregó recursos del Estado por cantidad de población y descentralizó algunas funciones político administrativas.

integrada con otras políticas sociales y económicas y manifiestamente vinculada a la erradicación de la pobreza (Mogrovejo, 2010, p. 181):

(1) concertar las acciones educativas con las políticas sociales y las políticas económicas; (2) convertir las políticas educativas asistencialistas en políticas educativas de promoción de las capacidades humanas; (3) articular en cada localidad las políticas y programas educativos con las políticas y programas de generación de empleo, de salud y de desarrollo comunitario; (4) incluir en la educación contenidos y valores orientados a la solidaridad y a la mejora de la calidad de vida; (5) garantizar la equidad educativa en la distribución de los recursos públicos y de la cooperación internacional, asegurando que se cubra a las poblaciones más vulnerables; (6) promover programas de apoyo y acompañamiento a las poblaciones más vulnerables, garantizando así su plena participación en el diseño, gestión, seguimiento y evaluación de sus propios programas educativos; y (7) mejorar las condiciones de vida de los maestros como una de las condiciones imprescindibles para su profesionalización (UNESCO, 2000, pp. 16-33).

A inicios del siglo XXI, se notó un cambio en las orientaciones sobre educación de las agencias internacionales, volcada hacia la superación de la pobreza y focalizada en los grupos vulnerables, en especial mujeres y población rural, además reiteró el énfasis en la educación primaria. En la práctica condicionaron su apoyo financiero a la existencia

de estrategias de lucha contra la pobreza y sólidos planes educativos.

El diagnóstico de las agencias bilaterales y multilaterales no reconoce avances significativos en los indicadores educacionales de Bolivia comparados con los de otros países de la región. El informe de la UNESCO de 2008 es clave, porque evalúa las dificultades internas y externas para relacionar las metas educacionales con las de reducción de la pobreza. No ha existido un debate profundo respecto de la relación de los resultados educativos con los aportes financieros de todas las agencias internacionales, sus orientaciones filosóficas y las acciones técnicas implementadas en el país en todos los campos administrativos y de currículo. Estas agencias cuestionan, en las evaluaciones del período, la lentitud de los cambios educativos y el escaso éxito en el incremento de ingresos de la población pobre.

En el año 2006, asume la presidencia Evo Morales Ayma, quien sanciona un Plan Nacional de Desarrollo (PND) que promueve un cambio en las orientaciones políticas y económicas anteriores, que privilegiaban el desarrollo de los mercados y la competitividad. En el Plan se define la política general como indígena y se propone un modelo económico basado en la explotación de minerales hacia el beneficio de los hidrocarburos que permite la distribución de excedentes mediante una serie de bonos.

Ese mismo año, el entonces ministro de Educación Félix Patzi anunció la derogación de la ley 1565 de 1991. Se creó la Comisión Nacional encargada redactar dar cuerpo a la nueva ley de educación Avelino Siñani-Elizardo Pérez⁷ (ASEP), los encargados



7 Avelino Siñani fallecido en 1941 fue un educador aymara que trabajaba en Warisata, provincia Omasuyos de La Paz, se propuso enseñar a leer y escribir a los indígenas de su comunidad entre 1904 y 1909, junto a Elizardo Pérez, fallecido en 1980; fundaron la escuela de Warisata el 2 de agosto de 1931 que es considerada actualmente como el esfuerzo anticolonial más importante. La ley 070/2010 lleva el nombre de ambos educadores en conmemoración de esa lucha y se simplifica con la sigla ASEP.

de la redacción convocaron a las 2 dos confederaciones de maestros urbanos y rurales y a representantes de organizaciones indígenas, pero se opusieron a la incorporación de la iglesia católica, las ONG y las agencias de la cooperación internacional, que tenían influencia en materia educacional en décadas pasadas.

En junio de 2006, se celebró un congreso nacional de educación en Sucre, que estuvo signado por las diferencias ideológicas entre los maestros trotskistas y la Iglesia católica que presionaba por mantener las escuelas de convenio y la enseñanza religiosa en las escuelas. Esta postura tuvo el apoyo político de los representantes de la oposición desde Santa Cruz. Desde el congreso hasta el año 2009, se amplió el debate en esta materia en todos los medios de comunicación, sobre todo para evaluar los resultados de la campaña de alfabetización del gobierno con apoyo cubano y venezolano. Sucesivas crisis políticas determinaron que el proyecto de ley (ASEP) no contara con el apoyo de la confederación de maestros y el gobierno presionó para que se mantuviera su contenido indígena incorporando a sabios aymaras en la propuesta. Desde ese año se empezó a pagar el bono Juancito Pinto de 200 bolívares (US\$ 28,81) por año hasta el 8 grado primaria para motivar la permanencia en las escuelas.

En febrero de 2009, se aprobó la Nueva Constitución Política del Estado como plurinacional, intercultural y comunitario; estableció el principio de la preexistencia de los pueblos indígenas y la consagración constitucional del dominio de sus territorios ancestrales. El artículo 78 establece que la educación es unitaria, pública, comunitaria, descolonizadora, liberadora y revolucionaria. El concepto descolonizadora proviene de la visión indigenista de revalorizar las culturas precolombinas y de luchar contra un Estado criollo que los ha

excluido. La condición de liberadora recupera el enfoque de la educación popular de Paulo Freire y el de revolucionaria indica que la educación debe ser un medio de transformación social. (Mogrovejo, 2010, p. 360).

El sistema de educación se ejecuta con un sistema mixto, de escuelas y colegios estatales, privados y de convenio que ofertan tres niveles educativos: inicial o preescolar (4 a 5 años), primario (6 a 13 años) y secundario (14 a 17 años). El primario tiene una duración de ocho años y está organizado en tres ciclos: el primer y segundo ciclo de tres años de duración cada uno, y el tercer ciclo de dos años. El nivel secundario se divide en dos ciclos, con dos años de duración cada uno.

Las tasas de cobertura bruta de la educación primaria boliviana han alcanzado en el año 2008 cifras del 93,2%, frente al 63% de la educación secundaria y el 43,3% de la educación preescolar o inicial [...] En general, la tasa de analfabetismo global entre 1992 y 2008 disminuyó en un 6,7% y la tasa de abandono también disminuyó en los tres niveles educativos. Este índice en 2008 alcanzó un nivel de 4,7%, sin bien en el área rural sigue alcanzando niveles muy elevados (7,3%) (UDAPE, 2010).

En el año 2009, se aprobó un conjunto de decretos para implementar de forma más acelerada el nuevo enfoque educativo. Entre estos destaca el Decreto Supremo 156 que determina la transformación de los institutos normales superiores (INS) en escuelas superiores de formación de maestros y la creación de la Universidad Pedagógica Mariscal Sucre, que debe proveer formación continua, de pre y posgrado. Asimismo, el Decreto Supremo 157 establece incentivos para los maestros que participen como facilitadores o supervisores en el programa nacional de posalfabetización Yo Sí Puedo.

Las críticas al modelo actual de educación se centran en la validez universal de la recuperación del conocimiento de las sociedades indígenas basada en la propuesta de descolonización, se cuestiona el principio de orientación de la educación hacia la economía productiva comunitaria, ya que estos sistemas comunitarios son muy reducidos, y también se critica la orientación hacia la educación bilingüe, puesto que no hay coincidencia en los resultados favorables de la educación en idiomas vernáculos como facilitadores de una mejor inserción de los egresados en las oportunidades laborales del mundo globalizado.

El 20 de diciembre de 2010 fue aprobada la ley de educación Avelino Siñani-Elizardo Pérez, que fue discutida desde el 2006 y elaborada en medio de serias discrepancias ideológicas y políticas y con casi nula participación de los organismos internacionales.

Cargada de un particular barroquismo que la perfila idealmente perfecta, la Ley de Educación "Avelino Siñani-Elizardo Pérez" o Ley 070, contiene una serie de "partes" que en conjunto representan una especie de "bazar" compuesto por indígenas, originarios, campesinos, naciones y pueblos, conocimientos universales y científicos, conocimientos propios, locales y comunitarios, interculturalidad, intraculturalidad y plurilingüismo, con enseñanza no en dos, sino en tres o más lenguas, educación productiva, descolonización, creatividad, cívica, humanística, técnica-tecnológica, con cosmovisiones propias de pueblos indígenas, complementarios en todas sus facetas, plurinacional, popular, de conciencia integradora, comunitaria, ecológica; y por lo ampulosa y rimbombante, de dudosa garantía para propiciar una incorporación favorable de los niños y jóvenes en el futuro inmediato, no solo en términos

sociales, culturales, políticos y económicos, sino, y de manera importante, preparados para los desafíos que plantea un mundo globalizado, plenamente intercomunicado y que cada vez más, plantea conjunciones sociales antes que desconexiones (Arrueta, 2011, p. 22).

Entre las posiciones favorables a la ley se aprueba el contenido productivo y comunitario, pero se reconocen fallas conceptuales y ausencia de contenidos para el currículo, hecho que puede traer serias consecuencias entre los maestros que están nuevamente a la deriva y con pocas ganas de improvisar como hace décadas.

Respecto de la calidad de la educación, esta nueva ley rechazó los criterios internacionales por estar centrados en el mercado.

Actualmente, se está retomando la calidad, pero ese es el problema, no se está pudiendo definir la calidad de la educación de manera tan diferente de lo que se define a nivel internacional y de manera tan diferente de lo que manejaba el SIMECAL. Los primeros estudios que se han hecho en torno a la calidad fueron estudios etnográficos, la escuela y la comunidad, pero en realidad no acaba de concretarse cuáles van a ser los indicadores de calidad en este nuevo marco del Estado Plurinacional (Yapu, 2012, p. 56).

En términos del apoyo político a la ley, los maestros participaron en su elaboración, pero se oponen, desde el punto de vista administrativo, a todo intento de descentralización de la educación, contrariamente a lo que plantea la nueva Constitución Política del Estado (CPE). En opinión del investigador Yapu, la nueva ley tiene como fortaleza el apoyo legal de la CPE, pero entre las debilidades destaca la ausencia de recursos humanos calificados que sean capaces de crear indicadores

de las propuestas discursivas como el vivir bien, la pedagogía didáctica descolonizadora y los contenidos del currículo, tarea que cree que no será asumida por los maestros organizados o los que están en formación, ya que no existen textos escolares ni se conocen los materiales docentes de las nuevas metodologías pedagógicas acordes con esta ley.

3.2 Cuestionamientos en el contexto político de aplicación de la Ley de Educación

Las críticas a la Ley de Educación Aveilino Siñani-Elizardo Pérez no cambiaron sustancialmente desde el año 2010, fue aprobada con la resistencia de sectores de maestros, de la Iglesia y de un ex vicepresidente de la República, Víctor Hugo Cárdenas. El presidente Morales la promulgó para promover una educación laica y antiimperialista.

Uno de los cuestionamientos a esta ley fueron los cambios estructurales como el retorno a los períodos de primaria y secundaria y los tres niveles de la educación regular: la educación inicial en familia comunitaria, que tiene una duración de cinco años; la educación primaria comunitaria vocacional, que comprenderá seis años y consta de la formación básica y los cimientos de todo el proceso de formación posterior, tiene carácter intracultural, intercultural y plurilingüe; y la educación secundaria comunitaria productiva, que tendrá otros seis años, orientada a la obtención del diploma de bachiller técnico-humanístico, para lo cual los estudiantes recibirán clases fuera de horarios regulares. Se anularon las escuelas normales privadas y universidades para la formación de maestros y se retorna al centralismo en el nombramiento de directores y profesores de provincia por el Ministerio de Educación.

Las críticas de las gobernaciones versaban sobre la desaparición de los Servicios Departamentales de Educación (SE-DUCA) y la institución de las Direcciones Departamentales de Educación (DDE) como entidades descentralizadas del Ministerio de Educación. Cada DDE será responsable de la ejecución de las políticas educativas y de administración curricular en su departamento, así como de la administración y gestión de los recursos. Cada dirección tendrá bajo su dependencia las subdirecciones de Educación Regular, de Educación Superior, de Formación Profesional y de Educación Alternativa y Especial. Los directores y subdirectores serán designados por el Ministerio mediante concurso de méritos y examen de competencia.

La Conferencia Episcopal Boliviana (CEB) presentó seis observaciones al proyecto de ley de educación: la primera observación tiene que ver con que el gobierno reafirme claramente la tuición de los padres de familia sobre la educación de sus hijos. La segunda se refiere a la exclusividad en la formación docente por parte del Estado, ya que la Iglesia católica cuenta con su propia escuela normal que ha demostrado gran eficiencia. La educación de convenio es el tercer aspecto que objetó la CEB, es decir, el derecho de administrar sus colegios. La cuarta hace referencia a que la educación religiosa debe ser garantizada en el marco constitucional que expresa claramente que el Estado está separado de la religión. Un quinto punto es la solicitud de que se flexibilice el escalafón para que se beneficie a la formación técnica y la sexta observación tiene que ver con el planteamiento del Gobierno a la participación social que pretende instaurar en la educación (*El Diario*, 22 de noviembre de 2010).

Por su parte representantes de la Iglesia Católica, señalaron que "para la Iglesia, la enseñanza de religión es un aspecto

‘preocupante’ porque como ‘Iglesia y como educadores católicos creemos que solo hay una auténtica educación cuando abarca la integralidad del ser humano. Por eso, la Iglesia habla de educación integral en sus tres dimensiones: cultural, intelectual y espiritual’ (Hoy Bolivia, 21 de diciembre de 2010). Al respecto ese mismo año, el gobierno del presidente Evo Morales y la Conferencia Episcopal Boliviana acordaron respetar la libertad religiosa, creencias y espiritualidades y que la materia de religión se preservará en las escuelas del país y apuntalarán una educación liberadora.

Representantes de varias iglesias evangélicas se reunieron en una jornada de oración y alabanza a Dios en la Plaza de los Héroes de la ciudad de La Paz, donde se pidió por el respeto de la diversidad y libertad religiosa, creencias y espiritualidades, y por preservar la materia de Religión en las escuelas.

Entre los argumentos a favor de la ley, el ministro de Educación, Roberto Aguilar, destacó las grandes diferencias que existen entre la norma promulgada y la Ley 1565 de la Reforma Educativa, que quedó derogada: “La diferencia está en el corazón de ambas leyes, en la Ley 1565 está un corazón que vino del extranjero, que estaba articulado a un enfoque neoliberal, que trataba de hacer de cada uno de nuestros niñas y niños, nuestros estudiantes un individuo, un enfoque individualista” (Los Tiempos, 21 de diciembre de 2010).

El presidente Morales señaló que la nueva Ley es la expresión y trabajo de todos los actores sociales, no un fruto de normas impuestas desde los organismos internacionales que eran aprobadas entre cuatro paredes: “Estoy convencido que los maestros deben ser los soldados de la liberación del pueblo boliviano ahí tenemos los

instrumentos posiblemente hay que profundizar la reglamentación. Pero también está el tema de la madre tierra y la defensa de sus derechos” (El Deber, 21 de diciembre de 2010).

Desde la oposición, la secretaria de Educación, Cultura y Juventud de la Gobernación de Santa Cruz, Paola Parada, anunció que se presentaría un recurso legal para modificar algunos artículos, especialmente en el área de descentralización y transterritorialidad de los idiomas. Parada argumentó que:

la medida legal pretende cambiar de la nueva norma el espíritu centralista que copa en el Gobierno todos los servicios educativos; asimismo los artículos que atentan contra las identidades de los pueblos cruceños fortaleciendo otras culturas que no son propias del oriente boliviano. Rechazó la propuesta incluida en la normativa que instruye que los Servicios Departamentales de Educación (SEDUCAS) desaparezcan y la educación pase a depender directamente del Ministerio. “Es una ley retrógrada porque impone una educación única, atenta contra la identidad de los pueblos y va contra la autonomía” (El Día, 20 de diciembre de 2010).

Por su parte, el ex vicepresidente de la República, Víctor Hugo Cárdenas, en una entrevista concedida a *El Día* afirmó que la Ley Educativa Avelino Siñani-Elizardo Pérez, fracasará en su implementación: “No es un documento pedagógico educativo es más un documento, construido bajo la ideología marxista y socialista, incluso en esta perspectiva está bastante desorientada y confundida. Hay más adjetivos que sustantivos. Por una parte, busca apoyar el desarrollo capitalista y por otra apunta a un desarrollo socialista, pero hay una contradicción” (El Día, 21 de diciembre de 2010).

El sociólogo Fernando Untoja señaló

que “Existe excesiva dependencia del sistema educativo del Ministerio de Educación y eso no es bueno porque la educación les va a servir a los gobiernos de turno, como un instrumento ideológico para poder adoctrinar y manipular gente en formación [...] Se habla de descolonización,⁸ pero todo eso es discurso porque el manejo de la ciencia es lo que libera los pueblos. El discurso que ellos manejan es para justificar el totalitarismo. Es una Ley del MAS para convertir al sistema educativo en un aparato ideológico. (*El Día*, 21 de diciembre de 2010).

En el año 2011, las críticas apuntaban más hacia aspectos procedimentales, así en Sucre un investigador y educador del Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativas (CEBIAE), Israel Lahor, dijo: “Lo cierto es que también faltan reglamentos para llevar a la práctica algunos postulados, como la descolonización, la educación productiva y asumir la cosmovisión particular de una población o grupo” (*Mosaico Social*, 04 de febrero de 2011).

En el 2012, las críticas giraron en torno a los criterios de aplicación del nuevo currículo de estudios, ya que en dicho año debía empezar a aplicarse el nuevo diseño educativo en primero de primaria y primero de secundaria, de manera que los maestros se vieron obligados a aplicar este nuevo instrumento sin haberse socializado suficientemente el tema (*El Diario*, 31 de enero de 2012).

En abril la prensa señaló que el exministro de Educación Félix Patzi afirmó en una conferencia académica que el presidente Evo Morales y el vicepresidente Álvaro García Linera truncaron el proceso para avanzar ha-

cia una reforma educativa con principios, objetivos y currículo revolucionarios. Patzi precisó que el proyecto de ley original respondía a dos problemas estructurales de Bolivia, la colonialidad y el colonialismo, y la falta de un programa o proyecto de potenciamiento económico del país. Dijo que la colonialidad es una visión, una idea del mundo, donde la sociedad y las oportunidades están regidas por un concepto étnico-racial, mientras que el colonialismo es el dominio de un pueblo por otro, que le impone una política, una cultura y una economía (*El Deber*, 12 de abril de 2012).

En el Periódico Digital PIEB, la historiadora y exministra de Educación Magdalena Cajías afirmó que el verdadero desafío de la reforma educativa es su implementación, y en el caso de la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez se han registrado dificultades y trabas para llevarla a la práctica. El problema es que una aplicación lenta de la norma diluye su efecto, también en la formación de nuevos maestros (PIEB 14 de marzo de 2013).

El ex ministro de Educación, Enrique Ipiña Melgar, explicó que en esta cuarta reforma a la educación boliviana es necesario dotar de calidad a la educación: “La educación en Bolivia aún carece de calidad es necesario priorizar la formación de los futuros maestros en las normales, pues de nada serviría equipar con la última tecnología a una escuela, si es que los profesores no reciben una adecuada formación. ‘Si usted no tiene maestros bien formados la educación no será de calidad’” (Rodolfo Huallpa, FIDES, 06 de junio de 2013).



8 Por “descolonización en Bolivia se entiende por un lado, ‘borrar las diferencias de antes’, es decir, hacer que las oportunidades laborales, económicas y políticas lleguen a todos y no solamente a un grupo de privilegiados. Y, por otro lado, se trata de ‘una concepción del mundo’ ya que hasta ahora se reconoció como único y universal el conocimiento moderno y científico, sin tomar en cuenta los otros saberes, como el indígena por ejemplo” (Cancino, 2007, p. 24).

4. Recomendaciones de políticas públicas

En el curso de esta investigación se encontraron varias propuestas de políticas orientadas a mejorar el diseño y la implementación de la reforma educativa que impulsa el gobierno, así como múltiples muestras del escaso interés de las autoridades para discutir y tomarlas en cuenta.

Los mismos colaboradores en la redacción de la ley no están seguros de entregar nuevas propuestas de políticas para implementar la nueva ley, que parece ser una necesidad de los organismos internacionales: "A estas alturas, nadie está en condiciones de decir en qué consiste la pedagogía indígena, cuáles son los mecanismos didácticos pedagógicos que podría decir que esta es una pedagogía indígena propia; entonces en términos de desafíos de conocimientos, de contenidos, en términos didácticos, está duro" (Yapu, 2012).

La mejor calidad de la educación para los estudiantes bolivianos no parece ser un objetivo prioritario del gobierno, que está mucho más orientado hacia objetivos ideológicos, como la descolonización, que asocia lo hecho hasta ahora con una visión neoliberal y capitalista de la economía:

En esta Ley, el SIMECAL y el discurso de la calidad, asociado a un modelo neoliberal, prácticamente fue expulsado, excluido del discurso educativo actual, estoy hablando del 2006-2007. Actualmente, se está retomando la calidad, pero ese es el problema, no se está pudiendo definir la calidad de la educación de manera tan diferente de lo que se define a nivel internacional y de manera tan diferente de lo que manejaba el SIMECAL (Yapu, 2012).

Este investigador señala que aún no se

han definido indicadores para medir la calidad educativa bajo la nueva ley y que los indicadores anteriores no pueden ser considerados como elementos de comparación internacional: "Los primeros estudios que se han hecho en torno a la calidad fueron estudios etnográficos, la escuela y la comunidad, pero en realidad no acaba de concretarse cuáles van a ser los indicadores de calidad en este nuevo marco del Estado Plurinacional" (Yapu, 2012).

Otros expertos señalan que la nueva ley tiene buenos planteamientos, pero las distancias entre el discurso y la práctica de la micro enseñanza en el aula son muy serias porque los conceptos introducidos son políticamente contradictorios.

La nueva Constitución, aunque amplía los derechos de los pueblos indígenas, establece el mantenimiento de latifundios en Bolivia, cuestión que la Confederación de Maestros sostiene que contradice el concepto de descolonización que propone el actual Gobierno. Es decir, cabe hablar de una cierta incoherencia entre la filosofía de la política educativa y las otras políticas, como la económica. (Mogrovejo, 2010, p. 531).

4.1 Políticas recomendadas

El sistema educativo boliviano alcanza una cobertura relativamente amplia aunque desigual, ya que incorpora menos a la población rural y a las mujeres. Tiene muchas deficiencias como una infraestructura de mala calidad que no es bien aprovechada, carece de un sistema que incentive el desarrollo profesional de los maestros, no logra retener a la población escolar y si lo hace le proporciona una formación de mala calidad. Solo la mitad de la población logra completar los 12 años de escolaridad del sistema educativo y,

de quienes logran finalizar su educación, la mayoría apenas tiene una formación básica para acceder a la universidad, en la que, consecuentemente, se reproducen muchos de los problemas que tiene el resto del sistema educativo.

La opinión pública y las autoridades están conscientes de que la educación boliviana tiene graves deficiencias, por ello, el país ha invertido una proporción importante de sus recursos en la educación y la población está dispuesta a apoyar esa tendencia. Las familias en general dan una alta prioridad a la inversión en educación, como lo muestra la rápida expansión de institutos privados de formación complementaria, ya sea para mejorar el acceso a la universidad o aprovechar las oportunidades de las nuevas tecnologías. Aun así, los resultados son más bien modestos cuando se mide el desempeño de los estudiantes, de manera que la inversión que Bolivia ha hecho en educación es de muy bajo rendimiento.

Los problemas pueden ser explicados por varios factores: el más visible es la debilidad institucional del Ministerio de Educación, que se evidencia al buscar información. Pese a su intención de controlarlo todo, carece de información confiable sobre la infraestructura y el personal docente. Las limitaciones del Ministerio no emergen solamente de problemas de índole administrativa, sino que están asociados a la fuerte influencia que ejerce el sindicalismo del magisterio sobre la institucionalidad y sobre el sistema educativo en su conjunto. La estructura jerárquica en las escuelas y en todo el sistema solamente permite diferenciar los sueldos y la antigüedad, no la autoridad, que se disuelve en el corporativismo. En la defensa de los derechos adquiridos, los sindicatos tienen fuerza para bloquear las iniciativas de cambio que perciban como una amenaza, desde

pequeñas exigencias administrativas hasta los grandes planes que supuestamente son acordados en congresos participativos. El resultado es que la inercia predomina en el sistema, a pesar de que los discursos suelen poner de relieve los problemas, proclamar la prioridad de la educación y reiterar el compromiso con el cambio.

Esto explica también que el país se haya embarcado en varias reformas educativas sin haber podido completar ninguna, ni siquiera aquellas que fueron cuidadosamente planificadas y contaron con abundantes recursos técnicos y menos las que se improvisaron aprovechando la fuerza política que tenía el gobierno. El sistema educativo absorbe expectativas y recursos y genera frustraciones.

Tal vez una de las causas fundamentales de este fracaso resida en el hecho de que, asumiendo que se trata de un problema de magnitud enorme, siempre se ha intentado una transformación radical y simultánea, desde el Ministerio de Educación imaginado como el centro gravitacional del sistema educativo. Pero el sistema es como una maquinaria inmensa y oxidada, lastrada por el peso de expectativas muy grandes y diversas y por prácticas corporativistas de un magisterio burocratizado, mal pagado y sin incentivos.

Por eso, lejos de recomendar una nueva reforma educativa que apunte a dirigir un cambio del sistema, debería plantearse una opción alternativa: liberar a las escuelas para que en ellas los maestros, directivos, padres de familia y alumnos articulen y desarrollen sus iniciativas.

Para que un sistema educativo responda a las exigencias y requerimientos de una sociedad en desarrollo debe ser flexible y diverso, pues solo así se adaptará a la inmensa variedad de expectativas y necesidades que tienen las familias. Y, para ello, debe

ser también más regulado que controlado, de manera que se aliente la competencia y la diferenciación entre escuelas, combinando el establecimiento de estándares mínimos con un sistema de incentivos en la asignación de recursos públicos que premien los resultados y alienten la innovación.

4.2 Estándares mínimos: autorizaciones e inspecciones

Es necesario establecer estándares mínimos de infraestructura y de contenidos. Los estándares de infraestructura deben garantizar las condiciones de salud y comodidad para el trabajo educativo. Los contenidos mínimos deben garantizar que todos los estudiantes, al culminar los ciclos, hayan desarrollado por lo menos las capacidades requeridas en lectura y escritura, operaciones matemáticas y manejo de información de su entorno social y geográfico. Por supuesto, los mínimos serán más altos y amplios, cuanto más avanzado sea el ciclo educativo.

Tales estándares deben estar determinados claramente, de manera que quienes tomen la iniciativa de establecer escuelas (familias, comunidades, empresas o municipalidades) sepan lo mínimo que deben cumplir para obtener la autorización y renovación de funcionamiento, que requerirá de inspecciones periódicas de cumplimiento de esos estándares mínimos.

4.3 Incentivos a la competencia

Cumplidos los mínimos, los establecimientos deberían ser alentados a desarrollar perfiles específicos, de manera que se pueda contar con una amplia gama de experiencias que ofrezcan opciones para una educación técnica, humanística o artística, con énfasis sectoriales, territoriales o lo que en cada caso

se proponga, aplicando también diversidad de métodos de enseñanza-aprendizaje.

La función del órgano rector debería considerar la asignación de recursos no solo en función de los estándares mínimos y el número de alumnos, sino también en función del desempeño, reconocido tanto por las mediciones de calidad educativa como por la demanda de los padres de familia por una determinada escuela. Incluso podrían establecerse premios y reconocimientos excepcionales a las escuelas de mejor desempeño con el fin de alentar a otras para que aprendan de esas experiencias y de difundir la información dando mayor transparencia al sistema.

4.4 Controles independientes de calidad

Un aspecto fundamental para un buen sistema educativo es que existan mecanismos independientes de medición de calidad a los que se sometan todos los establecimientos, y que los resultados sean difundidos y se encuentren disponibles para todos los interesados, desde los propios alumnos y padres de familia, hasta los medios de comunicación y, por supuesto, las autoridades. La medición de calidad y la transparencia en los datos permitirían identificar las experiencias más exitosas, alentarlas y promoverlas entre los establecimientos menos innovadores a fin de que las buenas prácticas se difundan.

Existiendo diversidad de experiencias y perfiles, la medición de calidad lo deberá tener en cuenta, de manera que los indicadores puedan recoger las debilidades y las fortalezas de los establecimientos especializados.

La medición de calidad no debería limitarse a los resultados, sino también considerar el cuerpo docente y la infraestructura. Asumiendo que en todos estos aspectos alcanzan el estándar mínimo requerido, es importante que la población y las autoridades

sepan cuáles establecimientos superan esos mínimos, y el grado en que los espacios y muebles de que disponen son adecuados a los perfiles de cada escuela.

4.5 Flexibilidad de gestión

La normativa debería otorgar a las escuelas la mayor libertad posible para que contraten y remuneren a sus docentes. El ejercicio de la docencia no debería restringirse a un determinado grupo y mucho menos garantizar la contratación a quienes culminan los estudios normalistas o la inamovilidad funcionaria de quienes obtienen un lugar en el escalafón del magisterio. La prioridad de las escuelas debería ser contratar al docente con mejores condiciones para el perfil que intenta desarrollar.

Ahora bien, es evidente que la libertad de contratación de las escuelas no debería permitir el abuso laboral en contra de los docentes. Y, aunque es un tema ajeno a este documento, este tipo de problemas pueden resolverse creando mecanismos de protección y seguridad social que no dependan enteramente de la filiación laboral, como en Finlandia, donde los trabajadores disponen de una red de seguridad de manera que su despido o contratación no los coloca en situación catastrófica. Lo importante es que la flexibilidad permita premiar a los mejores, no castigar al conjunto.

Las recomendaciones planteadas se orientan en una dirección opuesta a las experiencias reformistas que ha impulsado Bolivia, con frustración, desde hace un siglo. Y se basan en el pronóstico de que la actual reforma también fracasará. Los estudios para evaluarla resaltan su extrema ideologización y su escaso pragmatismo, además de que no incorpora las demandas y aspira-

ciones de los padres de familia y alumnos, ni toma en cuenta las capacidades reales de los docentes. El núcleo de la reforma propuesta por el gobierno del presidente Morales es formalmente pluriculturalista y prioriza la perspectiva indígena comunitaria del área andina, cuyos saberes, que no están registrados, sistematizados ni comprobados, se equiparan a los conocimientos científicos. Y se ignora que dichos saberes son abandonados por los propios indígenas apenas se enfrentan a los desafíos del mercado y de la vida urbana, permaneciendo en el mejor de los casos como manifestaciones estéticas o culturales pero con escaso significado práctico. En otro orden de cosas, respecto del vínculo entre la escuela y la producción, la propuesta educativa del gobierno incorpora la formación técnica en la escuela según las potencialidades y circunstancias locales, sin considerar, por una parte, que pueden estar obsoletas o ser irrelevantes para el desarrollo y, por otra, que en el magisterio no existen las capacidades para llevar a cabo ese mandato.

Si se admite que un Estado tiene derecho a promover una perspectiva política en el sistema educacional que financia, ya sea mediante la promoción de valores básicos o, más abiertamente, mediante la valoración de un proyecto ideológico, ello no debería cruzar el límite del respeto a la libertad de pensamiento y expresión establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Incluso si se admitiera el derecho del Estado a intervenir en la definición de los contenidos de la educación, porque financia sus actividades con recursos públicos, esa intervención no debería ser nunca rígida ni excluyente, porque el origen de los recursos públicos no es el propio Estado, sino la sociedad, que siempre es diversa y heterogénea.

5. Conclusiones

El estado actual de la educación preescolar, básica y media en Bolivia es preocupante, porque no es confiable la información estadística y porque no se conocen estudios especializados sobre su posible impacto en el plan de desarrollo del Estado Plurinacional. La evolución de las políticas educacionales desde la década de los noventa tiene como eje la educación intercultural bilingüe por el interés de las autoridades y de los diversos conglomerados sociales del país. El sustento básico es que casi el 90% de la población asiste a unidades educativas públicas.

El espíritu de la nueva Ley radica en una concepción ideológica integradora basada en un anticolonialismo a ultranza, sin embargo, no se han desarrollado textos especializados ni instrucciones para que los maestros actúen en las aulas. En pocas palabras, se ha señalado el qué hacer, pero no se indica

cómo lograr los objetivos propuestos. Y se mantiene la idea de que la solución está en un nuevo diseño aplicable al conjunto, dinamizado por el Estado como centro político gravitacional.

Recogiendo las experiencias fracasadas, recomendamos un cambio radical de enfoque: concentrar las labores del Estado al establecimiento de estándares mínimos y asignar los recursos de manera tal que se promueva la innovación, la experimentación, la competencia y la diversidad, premiando los resultados y generando un sistema transparente que permita la difusión de las mejores prácticas en un sistema más abierto, libre y competitivo y en el que las escuelas sean receptoras de las demandas de formación y capacitación de la sociedad y de las expectativas y compromisos de los padres de familia y de los estudiantes, alentando el compromiso de los docentes y dándoles un trato más respetuoso a su profesionalismo.

■ Alberto Rivera Pizarro

Sociólogo por la Universidad Mayor de San Andrés, La Paz, Bolivia en 1979. Curso de postgrado en Diseño de Políticas Sociales en el INDES – BID, Washington en 1995. Docente de la UMSS entre 1981 y 2007. Director del Centro de Investigaciones de Sociología (CISO) en la UMSS entre el 2001 y 2007. Diplomado en Sistema Modular de Enseñanza por la UAM de Xochimilco 2006. Curso a distancia: *Mercados del suelo urbano en ciudades latinoamericanas*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts. Director de Planeamiento, Honorable Gobierno Municipal de Cercado – Cochabamba desde enero 2008 al 30 mayo 2010. Investigador de CERES 2010 al presente.

■ Roberto Laserna

Economista y sociólogo. Reside en Cochabamba, Bolivia y es presidente de Fundación Milenio. Obtuvo el doctorado en la Universidad de California, Berkeley y ha dedicado toda su carrera a la investigación en ciencias sociales. Ha estudiado y escrito sobre democracia, conflictos sociales, rentismo y políticas públicas.

■ Bibliografía

- Andersen, L. & Wiebelt, M. (2003). La mala calidad de la educación en Bolivia y sus consecuencias para el desarrollo. Documento de Trabajo. La Paz: Instituto de Investigaciones Socio Económicas (IISEC).
- Arrueta, J. A. (2011). El impacto de las reformas educativas en el sistema educativo en Bolivia, 1994 al 2011. Sus relaciones entre los deseos y las realidades. www.proeibandes.org/cursoeib-iii/
- Banco Mundial. Base de datos. <http://databank.worldbank.org/Data/Views/VariableSelection/SelectVariables.aspx?sourc>
- Bejarano, M., Salazar, M. & Nina, O. (2006). Rol y potencialidades de la descentralización en educación, Bolivia. Embajada Real de los Países Bajos-Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo.
- Bolivia. (2009) *Nueva Constitución Política del Estado*.
- Cajías de la Vega, M. (2011). *Continuidades y rupturas: el proceso histórico de la formación docente rural y urbana en Bolivia*. La Paz: Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB).
- Cancino, R. (2007). La descolonización lingüística de Bolivia. *Sociedad y Discurso*, Nº 12. Dinamarca: Universidad de Aalborg.
- Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativas. <http://www.cebiae.edu.bo/>
- Contreras, M. E. & Talavera Simoni, M. L (2004). *Examen parcial. La reforma educativa boliviana 1992-2002*. La Paz: PIEB-ASDI.
- Delgado, A. (comp.) (2006). *Descolonización en la educación*. La Paz: CEBIAE.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2011). *Estudio del subsistema de educación regular*. Resumen. http://www.unicef.org/bolivia/spanish/resources_2220.htm
- Galindo, M. (2011). *Los desafíos de la educación en el proceso autonómico boliviano*. La Paz: Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB).
- Gamboa, F. (2009). De las críticas contra el sistema al ejercicio del poder: los movimientos sociales indígenas y las políticas de reforma educativa en Bolivia. *Revista Ecuador Debate* Nº 78.
- _____. (2011). Modernización conflictiva. Reforma educativa y movimientos indígenas en Bolivia. *Revista Ciencia y Cultura*, Nº 26.
- Gómez, L., Gómez, J., Pineau, F. & Mora, A. (2010). La educación desde los pueblos indígenas de Bolivia. Análisis del proyecto de Nueva Ley de Educación "Avelino Siñani y Elizardo Pérez", como resistencia frente a la educación para la globalización neoliberal. *Temas de Nuestra América*, 1 (48).
- Instituto Nacional de Estadística (INE). Censo 2012. <http://www.ine.gob.bo:8081/censo2012/>.
- Lopes Cardozo, M. (2012). *Los futuros maestros y el cambio social en Bolivia. Entre la descolonización y las movilizaciones*. La Paz: PIEB-Universidad de Ámsterdam.
- López, L. E. (ed.) (2011). *Interculturalidad, educación y ciudadanía: perspectivas latinoamericanas*. La Paz: Plural.
- López, L. E. & Murillo, O. (2006). La reforma educativa boliviana: lecciones aprendidas y sostenibilidad de las transformaciones. Documento elaborado en el marco del convenio Corporación Andina de Fomento/Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura-OEI.
- Mansilla, H. C. F. (2007). Continuidad y ruptura en la cultura política boliviana. *Revista Politeia*, 30 (39).
- Ministerio de Educación. Sistema de indicadores educativos. <http://indicador.minedu.gob.bo/>
- _____. (2003) *Estrategia de la educación boliviana 2004-2015. Documento preliminar "Para abrir el diálogo"*. La Paz.

- Ministerio de Educación y Culturas (2006). Nueva ley de la educación boliviana Avelino Siñani y Elizardo Pérez. La Paz.
- Mogrovejo, R. (2010). *Las políticas educativas en Bolivia como estrategias de lucha contra la pobreza* (Tesis doctoral). Universidad del país Vasco. Bilbao.
- Montellano, P. & Ramos, Z. (2011). *Luces y sombras de la educación secundaria rural. Estudio de un colegio en Chuquisaca*. La Paz: PIEB.
- Observatorio Plurinacional de la Calidad Educativa (OPCE) (2011). *Estudio del subsistema de educación regular*. La Paz.
- ____ (2012). *Sistema Plurinacional de evaluación y acreditación de la calidad en la información*. La Paz.
- Organización de las Naciones Unidas para la educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (2000). *Marco de acción de Dakar: Educación para todos: cumplir nuestros compromisos comunes*. www.unesco.org/efa.
- Quintanilla, M. (2009), Exposición realizada en El Foro Educativo, Ministerio De Educación, Bolivia, 2004.
- Saaresranta, T., Díaz, R. & Hinojosa, M. (2011), *Educación indígena originaria campesina. Perspectivas de la educación intracultural*. La Paz: Fundación PIEB.
- Sichra, I., Guzmán, S., García, I., & Terán, C. (2007) Logros y retos de la Educación intercultural para todos en Bolivia. Cochabamba: PROEIB.
- Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) (2010), Información estadística. <http://www.udape.gov.bo/>
- ____ (AÑO). Estado Plurinacional de Bolivia. http://udape.gob.bo/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=38
- Velez, E., Schiefelbein, E. & Valenzuela, J. (1994). Factores que afectan el rendimiento académico en la educación primaria. *Revisión de la literatura de América Latina y el Caribe. Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas*, 17.
- Vera, D. (2011) Matriculación y trabajo infantil en Bolivia. Documento de Trabajo. Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo (INESAD)-Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- Yapu, M. (2010). La calidad y la evaluación de la reforma educativa. *Revista Iberoamericana de Educación*, 53.
- ____ (2011) *Políticas educativas, interculturalidad y discriminación Estudios de caso: Potosí, La Paz y El Alto*. La Paz: PIEB.
- ____ (2012). Entrevista de Jorge Mayorga sobre la última reforma educativa. *Propuesta Educativa*, 2 (38).

FUENTES HEMEROGRÁFICAS

El Diario

El Día

El Deber

FIDES

Hoy Bolivia

Los Tiempos

Periódico Digital PIEB

Educación en Brasil: ¿en qué y cómo invertir los nuevos recursos?

Marcelo Côrtes Neri ▪ Marcos Hecksher

1. Introducción

Los avances en la calidad, cantidad y distribución igualitaria de los niveles y rendimientos de la educación en Brasil han sido decisivos, en una década de intensa inclusión social, con un descenso en los índices de desigualdad y de pobreza, y un crecimiento notable del ingreso laboral y formalización del empleo, así como en los altos índices de felicidad reportados por los entrevistados en las encuestas nacionales e internacionales. A pesar de que los indicadores educacionales brasileños están por debajo de los observados en otros países latinoamericanos con niveles comparables de ingreso per cápita, los grandes avances de los últimos años y el desarrollo del país permiten vislumbrar amplias y factibles oportunidades de mejora, con medidas que lleven al aumento de la efectividad de las inversiones públicas y privadas en dicho sector.

Las inversiones públicas en Brasil han crecido durante los últimos años en directa

proporción al producto interno bruto (PIB) y son más elevadas que el promedio de los países desarrollados. Sin embargo, el Poder Legislativo discute un Plan Nacional de Educación (PNE) cuya meta es que esta inversión suba del 6,1% alcanzado en 2011, al 10% el año 2020. Aunque se trate de cifras bajas, hay una gran expectativa respecto de la concreción de nuevas inversiones en el sector educativo provenientes de la vinculación establecida en septiembre de 2013, del 75% de los ingresos de regalías que deriven de los contratos de explotación petrolera firmados a partir de diciembre de ese año, lo que incluye las nuevas reservas de petróleo encontradas en los estados de Espírito Santo y Santa Catarina, que comienzan a explotarse. Todavía no se pueden pronosticar con exactitud los valores ni el ritmo de crecimiento de los futuros ingresos al tesoro público.¹ El hecho es que Brasil deberá invertir más dinero público en educación en los próximos años y tendrá que discernir cuál será la mejor forma de asignarlos para lograr un desarrollo inclusivo y sustentable.



1 En septiembre de 2003, al publicar la ley que vincula regalías petroleras a la educación y salud, el gobierno estimó que los nuevos ingresos generen recursos adicionales que ascienden a 112 mil millones de reales para ambos rubros a lo largo del decenio 2013-2022. Esta estimación, en números corrientes, equivale al 2,5% del PIB anual del país en 2012, de 4,4 mil millones de reales. A octubre de 2013, después de la subasta del campo petrolífero de Libra, se calculó que la explotación generaría 638 mil millones de reales en 35 años.

Las inversiones de empresas y familias en el sector también han aumentado según el ingreso. La educación ha cobrado gran importancia entre las prioridades de la población: partiendo del séptimo lugar, se ha vuelto la segunda más importante para la población en general (superada solo por la salud) y la principal para los jóvenes, ya que es reconocida como un medio de ascensión social capaz de romper la transmisión de las situaciones de pobreza y riqueza entre padres e hijos. Aunque no sea una condición suficiente para la obtención de buenos empleos, como demuestra el desempleo actual en Europa, es una condición necesaria para crearlos y mantenerlos y, bajo el punto de vista individual, es el principal determinante del ingreso y de la empleabilidad de una persona, lo que se evidencia en países como Brasil, que poseen un bajo promedio de escolaridad.

En Brasil, las familias con ingresos más altos suelen matricular a sus hijos en escuelas particulares hasta la secundaria, porque están mejor conceptuadas que las públicas. Asimismo, capturan la mayor parte de los cupos de enseñanza gratuita en las universidades públicas vía exámenes de ingreso, dado que también están mejor conceptuadas que las particulares, a las cuales los pobres tienen menos llegada. Es esencial entender dónde están las inversiones privadas para identificar dónde, cómo y para quiénes es más importante invertir los fondos públicos con el fin de elevar los niveles de bienestar y equidad.

A pesar de todos los avances que se han logrado últimamente en educación y en casi todos los indicadores de desarrollo social, la inversión educacional todavía acusa una efectividad sumamente baja comparada con el potencial que tiene en el aporte a una mayor eficiencia y equidad. Agregar

nuevos recursos puede ser una oportunidad desperdiciada si llegasen a ser asignados de forma automática. Es preciso aprovechar la oportunidad de incrementar las inversiones con un mayor rendimiento y debidamente planificadas, en favor de la sociedad.

La segunda sección presenta indicadores generales de la educación primaria en Brasil y su trayectoria en los últimos tiempos. La tercera sección aborda las principales políticas educativas establecidas últimamente, y la cuarta, se focaliza en entregar algunas orientaciones que podrían considerarse para los años venideros, seguida de comentarios finales.

2. Panorama de la educación infantil, primaria y secundaria en Brasil

2.1 Panorama de la educación básica en Brasil

La educación básica en Brasil abarca tres etapas establecidas según las edades consideradas adecuadas para cada una de ellas. Estas son primera infancia para niños de hasta 5 años (subdividida en guardería hasta los 3 años y nivel preescolar de 4 a 5 años), enseñanza primaria para alumnos de 6 a 14 años y enseñanza secundaria de 15 a 17 años. De este conjunto de niveles que componen la educación básica, el censo Escolar del Ministerio de Educación (2012) contó 192.700 establecimientos de enseñanza con 50,5 millones de matrículas, lo que corresponde a un cuarto de la población del país. De este número, el 16,5% pertenece a la red privada y el 83,5% a la pública, con un 45,9% en la municipal, un 37,0% en la estatal y un 0,5% en la federal. Según la Constitución, es deber del Estado

garantizar el acceso gratuito a la educación básica, incluso a aquellos que no tengan la edad apropiada. Los municipios deben ofrecer prioritariamente educación infantil y primaria, mientras que los estados deben tener inserción prioritaria en la escuela primaria y secundaria. Con la mejora del flujo escolar observada en el descenso de retención y de la distorsión edad-año escolar, seguida de la transición demográfica que reduce la base de la pirámide etaria, el total de matrículas de enseñanza básica pública ha disminuido desde 2008, cuando alcanzó 53,2 millones, mientras que la privada aumentó en 1 millón en ese mismo período de tiempo (INEP & MEC, 2013).

Para construir un panorama educacional de un país, se deben monitorear una serie de indicadores. El análisis puede comenzar, por ejemplo, por los niveles de competencia en los exámenes estandarizados del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA), que ofrece una medida internacionalmente comparable de aprendizaje y el principal resultado mensurado que un sistema educativo puede entregar. Estudios internacionales muestran que el dominio de habilidades cognitivas –expresadas por niveles de competencia en comunicación, raciocinio lógico y operaciones matemáticas, cotejados en evaluaciones educativas de amplia escala– explican gran parte de las diferencias de los índices de crecimiento económico, por lo que la calidad de la educación sería todavía más crucial que el aumento del promedio de escolaridad para elevar la productividad de un país. Como se repite en la mayoría de los indicadores sociales del país, la posición de Brasil en PISA es muy poco auspiciosa, sin embargo, los escasos avances logrados en los últimos años son positivos.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ha aplicado cada tres años la evaluación PISA, que a alumnos de 15 años de edad en las áreas de matemáticas, lectura y ciencias. Brasil ha participado en todas las ediciones junto con un grupo variado de países, entre los que predominan los más desarrollados. Este espejo externo ha ayudado a que el país reconozca la baja calidad de su educación y, al mismo tiempo, a verla evolucionar positivamente.

En el año 2000, Brasil solo superaba a un país participante del programa PISA en matemáticas, uno en ciencias y a cuatro en lectura. De este pequeño grupo, en el año 2012 ninguno superó a Brasil en las tres áreas. Ese mismo año, Brasil logró superar a varios países que antes lo aventajaban: Indonesia y Argentina en matemática; Argentina en lectura; y, Albania e Indonesia en ciencias. Partiendo de niveles muy bajos, Brasil está en el grupo de participantes que más aumentó sus puntajes en las tres asignaturas, durante el período 2000-2012, superando el crecimiento del 64,1% de los demás países en lectura, el 76,9% en ciencias y el 97,4% en matemática. En esta última asignatura, de los 40 países estudiados de 2003 a 2012, ninguno tuvo la evolución que logró Brasil.

CUADRO 1
RESULTADOS COMPARATIVOS ENTRE BRASIL Y LOS PAÍSES PARTICIPANTES DE PISA, 2000-2012
(EN POSICIÓN, CANTIDAD Y PORCENTAJE)

		Matemática	Lectura	Ciencias
PUNTAJE PROMEDIO EN EL AÑO				
2000	Posición	40	37	40
2000	Total de países	41	41	41
2000	Peores que Brasil (porcentaje)	2,5	10,0	2,5
2003	Posición en la clasificación	40	37	39
2003	Total de países	56	56	56
2003	Peores que Brasil (porcentaje)	29,1	34,5	30,9
2006	Posición en la clasificación	53	48	51
2006	Total de países	56	55	56
2006	Peores que Brasil (porcentaje)	5,5	13,0	9,1
2009	Posición en la clasificación	54	50	50
2009	Total de países	62	62	62
2009	Peores que Brasil (porcentaje)	13,1	19,7	19,7
2012	Posición	53	53	57
2012	Total de países	60	63	63
2012	Peores que Brasil (porcentaje)	11,9	16,1	9,7
VARIACIÓN DEL PUNTAJE PROMEDIO EN EL PERÍODO				
2000-2012	Posición	2	15	10
2000-2012	Total de países	40	40	40
2000-2012	Peores que Brasil (porcentaje)	97,4	64,1	76,9
2003-2012	Posición	1	19	10
2003-2012	Total de países	40	40	40
2003-2012	Peores que Brasil (porcentaje)	100	53,8	76,9
2006-2012	Posición	9	19	12
2006-2012	Total de países	54	53	54
2006-2012	Peores que Brasil (porcentaje)	84,9	65,4	79,2
2009-2012	Posición	24	40	37
2009-2012	Total de países	58	58	58
2009-2012	Peores que Brasil (porcentaje)	59,6	31,6	36,8

Fuente: Banco Mundial, recopilación datos de la OCDE.

Nota: Solo se incluyen países, por lo tanto, se excluye Shanghái, Taipéi y Dubái.

CUADRO 2
BRASIL EN AMÉRICA LATINA SEGÚN PISA,
2000 Y 2012

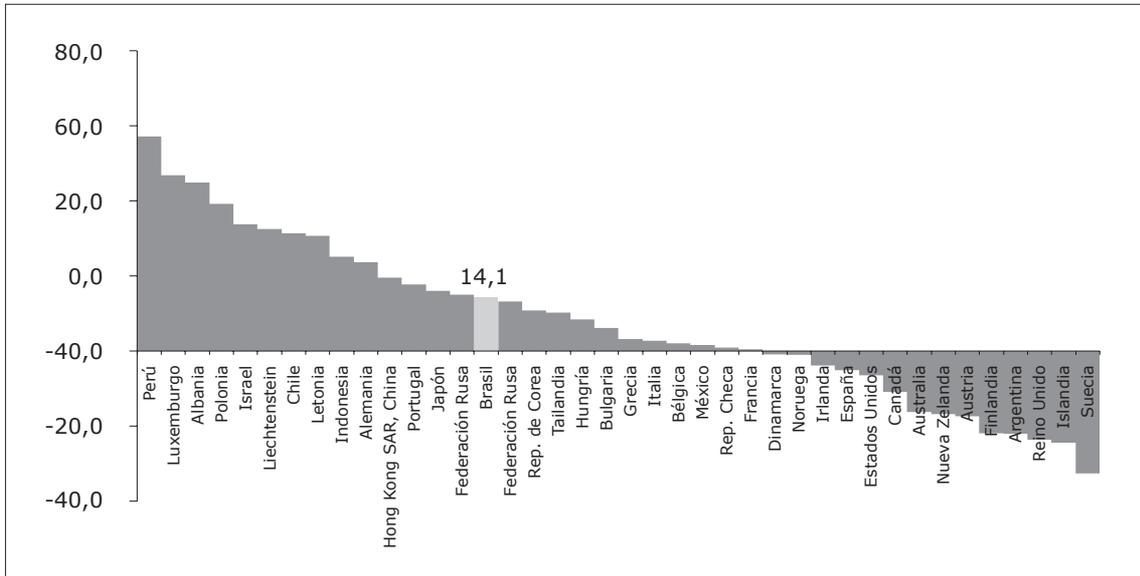
Posición en 2000/ total de países	País	Promedio en 2000	Posición en 2012/ total de países	País	Promedio en 2012
MATEMÁTICA					
			46º/60	Chile	423
34º/41	Argentina	388	48º/60	México	413
35º/41	México	387	50º/60	Uruguay	409
36º/41	Chile	384	51º/60	Costa Rica	407
40º/41	Brasil	334	53º/60	Brasil	391
41º/41	Perú	292	54º/60	Argentina	388
			57º/60	Colombia	376
			60º/60	Perú	368
LECTURA					
			45º/63	Chile	441
34º/41	México	422	47º/63	Costa Rica	441
35º/41	Argentina	418	50º/63	México	424
36º/41	Chile	410	52º/63	Uruguay	411
37º/41	Brasil	396	53º/63	Brasil	410
41º/41	Perú	327	55º/63	Colombia	403
			59º/63	Argentina	396
			63º/63	Perú	384
CIENCIAS					
			44º/63	Chile	445
			49º/63	Costa Rica	429
34º/41	México	422	52º/63	Uruguay	416
35º/41	Chile	415	53º/63	México	415
37º/41	Argentina	396	56º/64	Argentina	406
40º/41	Brasil	375	57º/63	Brasil	405
41º/41	Perú	333	58º/63	Colombia	399

Fuente: Banco Mundial, recopilación de datos de la OCDE.

Nota: Solo se incluyen países, por lo tanto, se excluye Shanghái, Taipé y Dubái.

GRÁFICO 1

VARIACIÓN ABSOLUTA DEL PROMEDIO EN LECTURA, 2000-2012 (EN PORCENTAJES)

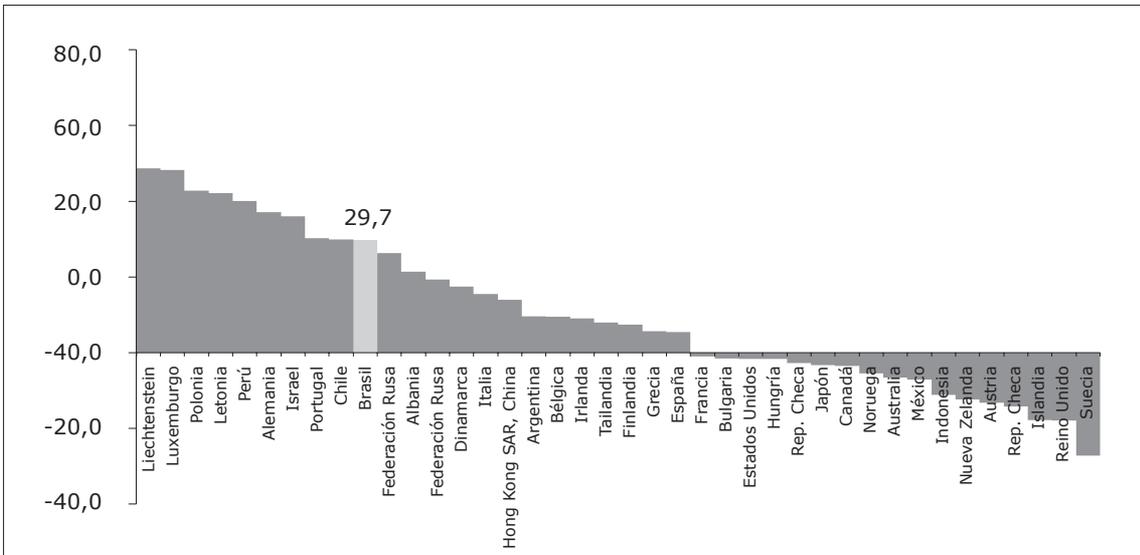


Fuente: Banco Mundial, recopilación de datos de la OCDE.

Nota: Solo se incluyen países, por lo tanto, se excluye Shanghái, Taipéi y Dubái.

GRÁFICO 2

VARIACIÓN ABSOLUTA DEL PROMEDIO EN CIENCIAS, 2000-2012 (EN PORCENTAJES)

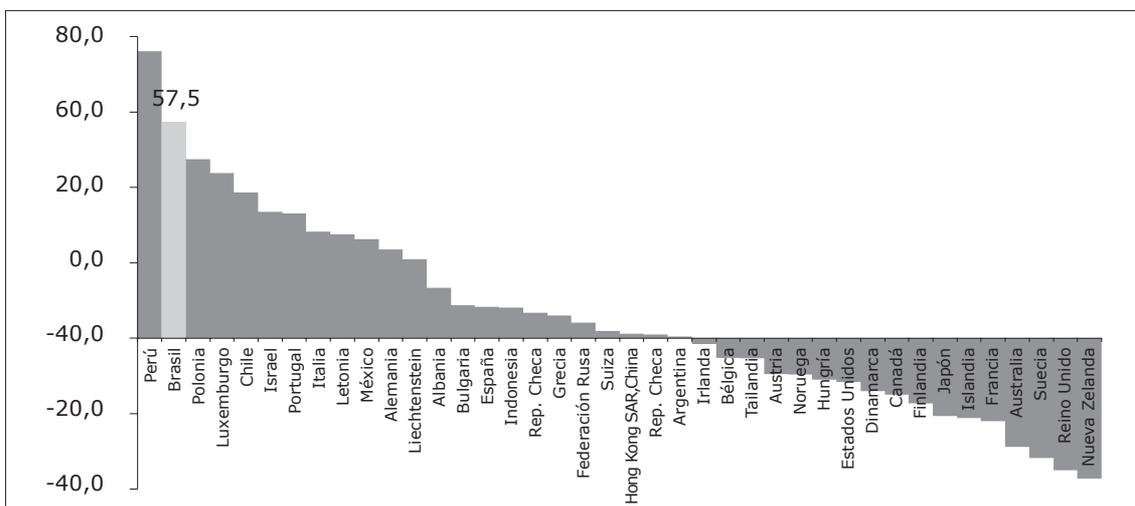


Fuente: Banco Mundial, recopilación de datos de la OCDE.

Nota: Solo se incluyen países, por lo tanto, se excluye Shanghái, Taipéi y Dubái.

GRÁFICO 3

VARIACIÓN ABSOLUTA DEL PROMEDIO EN MATEMÁTICAS, 2000-2012 (EN PORCENTAJES)



Fuente: Banco Mundial, recopilación de datos de la OCDE.
 Nota: Solo se incluyen países, por lo tanto, se excluye Shanghai, Taipéi y Dubái.

La evolución de los puntajes no se debe simplemente a la débil posición inicial de Brasil. En lectura, existe un avance que va un poco más allá del promedio y hay una lenta convergencia mundial de los puntajes. Pautinamente, Brasil se acerca a los puntajes observados en los 46 países que, al participar por lo menos dos veces de la evaluación PISA, siempre estuvieron en una posición aventajada y cuyo promedio avanza más lentamente que el brasileño, como en los siete que siempre tuvieron un desempeño inferior y cuyo promedio avanza más rápido que el de Brasil.

Sin embargo, la historia es diferente en ciencias y matemática. En ambas asignaturas, Brasil no solo se acerca gradualmente a los muchos países que siempre lo superaban en posición, sino que además avanza más rápido que el pequeño grupo de países que disputan posiciones con Brasil en cada disciplina, es decir, aquellos que Brasil sobrepasó o que sobrepasaron a Brasil en algún momento. Fuera de Argentina, Albania e Indonesia,

pertenecen a dicho grupo de países comparables, otros seis que también cambiaron de posición con Brasil en una de las tres disciplinas, en alguna de las cinco ediciones de PISA: Kazajstán, Colombia, Jordania, México, Montenegro y Túnez. La mejora del desempeño en matemática y ciencias ha sido más acelerada en Brasil entre estos.

La alfabetización de jóvenes y adultos no tuvo una evolución destacada en Brasil, sino que se mantuvo su rezago en el indicador, mientras que el problema ha disminuido de forma pareja, incluso en otros países. La proporción alfabetizada de la población brasilera de 15 años y más está aumentando continuamente: un 74,6% en 1980, un 80,6% en 1990, un 86,9% en 2000, un 90,7% en 2010, y un 91,3% en 2012. Sin embargo, el ritmo de crecimiento no es mayor que en otros países que tienen un déficit semejante.

Al comparar los índices de alfabetización de los 44 países que tienen datos de 1990 a 2010 en el banco de datos del Banco

Mundial,² se constata que Brasil se mantuvo exactamente en la trigésima posición de la clasificación al comienzo y al final, durante los 20 años, superando a Puerto Rico y Bahrein (en la década de 1990), y siendo sobrepasado por China y Turquía. En el año 2000, Brasil superó al Ecuador pero Bahrein recuperó su posición.

Si se analizan los datos de 2000 a 2010 de 69 países, se advierte que, en este grupo más amplio y con más naciones en desarrollo, Brasil descendió de la posición 36^a a la 37^a. Brasil sobrepasó al Ecuador y fue superado por Bahrein en la primera década del siglo XXI, pero Bolivia (sin cifras disponibles para 1990) igualmente estuvo a la delantera. Entonces, a finales de la última década, el índice de alfabetización observado en Brasil era más bajo que el del 52% de las naciones sondeadas, considerando el conjunto total de 123 países con datos referentes a 2010 en la recopilación del Banco Mundial.

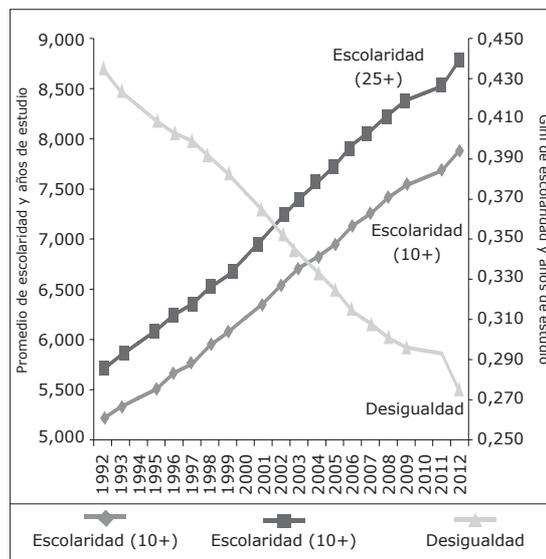
En América Latina, el índice de alfabetización brasilera (90,7%) supera a los de ocho países con porcentajes recopilados: Guatemala (75,2%), El Salvador (84,3%), Honduras (84,8%), Jamaica (86,6%), Ecuador (88%), San Tomé y Príncipe (89,2%), República Dominicana (89,5%) y Puerto Rico (90,4%). Otros 15 países tienen índices más altos que Brasil: Bolivia (91,2%), México (93,3%), Colombia (93,3%), Paraguay (93,8%), Panamá (94,1%), Surinam (94,7%), Venezuela (95,5%), Costa Rica (96,2%), Aruba (96,8%), Argentina (97,8%), Uruguay (98,2%), Chile (98,6%), Trinidad y Tabago (98,8%), Antigua y Barbuda (98,9%) y Cuba (99,8%).

En los indicadores más representativos de la situación general de la educación brasileña,

se repite el mismo patrón observado en PISA. El promedio de años de estudio formal de la población brasileña de 15 años y más –que incluye el contingente analfabeto, con peso cada vez menor sobre el resultado general– subió de un 5,2 en 1992 a un 6,5 en 2002, y a un 7,9 en 2012. En la población de 25 años y más, la escolaridad promedio subió de un 5,7 en 1992 a un 7,2 en 2002, y a un 8,8 en 2012. Al mismo tiempo, la desigualdad en los niveles individuales de instrucción bajó de forma constante. Los microdatos de la encuesta nacional por muestreo de domicilios (PNAD) del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), permiten separar lo sucedido con grupos de resultados históricamente desiguales, lo que se plasma en tabulaciones del Núcleo de Gestión de Informaciones Sociales (NINSOC) del Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA).

GRÁFICO 4

PROMEDIO Y DESIGUALDAD DE AÑOS DE ESTUDIO EN BRASIL, 1992-2012 (EN PORCENTAJES)



Fuente: IPEA (2013a) a partir de microdatos de PNAD/IBGE.



2 Para incluir un número razonable de países en la comparación, se tomó como valor de cada año t , el promedio de las cifras disponibles en el trienio de $t-1$ a $t+1$. En el caso de Brasil, la serie del Banco Mundial se alimentó con datos del PNUD, IPEA y FJP (2013) para 1991 y 2010, y de NINSOC/IPEA para 1999, 2001 y 2011.

CUADRO 3
PROMEDIO DE AÑOS DE ESTUDIOS FORMALES
SEGÚN CATEGORÍAS SELECCIONADAS,
1992, 2002 Y 2012 (EN AÑOS)

CATEGORÍAS 15 AÑOS O MÁS	1992	2002	2012
Brasil	5,2	6,5	7,9
Norte	5,4	6,5	7,4
Nordeste	3,8	5,1	6,7
Sudeste	5,9	7,2	8,5
Sur	5,6	7,0	8,2
Centro oeste	5,4	6,8	8,3
Localización			
Urbano	5,9	7,1	8,4
Metropolitano	6,6	7,9	9,0
No metropolitano	5,4	6,6	8,0
Rural	2,6	3,6	5,1
Sexo			
Masculino	5,2	6,4	7,7
Femenino	5,2	6,7	8,1
Raza o color			
Blanca	6,1	7,4	8,7
Negra	4,0	5,5	7,1
Grupo de edad			
15 a 17 años	5,0	6,7	7,6
18 a 24 años	6,2	8,1	9,6
25 a 29 años	6,5	7,7	9,9
30 a 39 años	6,1	7,2	8,9
40 a 49 años	4,9	6,6	8,0
50 a 59 años	3,6	5,2	6,8
60 años +	2,5	3,4	4,6

Fuente: Microdatos de la PNAD (IBGE).

Preparación: IPEA/DISOC/NINSOC. Núcleo de Gestión de Informaciones Sociales.

Nota: Se considera negra a la población compuesta por quienes se declaran negros y pardos, conforme a las investigaciones y políticas brasileñas. A partir del año 2004, la PNAD incluye además, la población rural de Rondonia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará y Amapá.

De 1992 a 2012, bajó de 2,1 a 1,7 años la diferencia respecto del promedio de escolaridad entre los que se declaran blancos y los que se declaran negros o morenos, según la clasificación del IBGE. En el mismo período, la diferencia del nordeste del país en relación con el sudeste disminuyó de 2,0 a 1,8 años. En cambio, la ventaja promedio de 0,1 año que las mujeres comenzaban a arrojar sobre los hombres en 1992, aumentó llegando a 0,4 año en 2011. Debido a la mayor escolarización de las cohortes más jóvenes, la ventaja promedio de la población de 15 a 17 años sobre la de 60 años y más, también aumentó de 2,6 a 3,0 años. Persistente, sin embargo, es la distancia entre la escolaridad promedio urbana y rural, que osciló de 3,2 a 3,3 años.

Las escuelas brasileñas son sumamente desiguales y gran parte de ellas sufre de grandes faltas de infraestructura básica y de material didáctico-pedagógico. Sobre la base del censo escolar del Ministerio de Educación (MEC), Corbucci y Zen (2013) muestran cuán grandes son dichas carencias en escuelas públicas del país y cómo empeoran, especialmente, en zonas rurales. Por ejemplo, la falta de desagüe sanitario en el 7,4% de las escuelas públicas, cuyo índice que llega al 14,2% en zonas rurales; el 11,2% de las escuelas públicas rurales no tiene baños y el 16% no tiene cocina y el 18,5% no tiene luz, son datos que avalan dicha afirmación. El porcentaje de matrículas en esas escuelas es inferior, lo que implica que hay menos alumnos enfrentados a esas condiciones de infraestructura, aunque es importante considerar que se trata realmente de lo básico para el funcionamiento adecuado de una escuela.

Otros recursos de apoyo didáctico-pedagógico están restringidos a una minoría de alumnos matriculados en escuelas públicas del país, puesto que un 73,7 de las escuelas

ni tiene biblioteca, así como el 76,4% no tiene laboratorio de informática, el 80,4% no cuenta con una cancha deportiva y el 96,7% carece de laboratorio de ciencias.

CUADRO 4

ESCUELAS PÚBLICAS SIN INFRAESTRUCTURA BÁSICA (URBANO Y RURAL), 2009

	Brasil		Urbano		Rural	
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
PANEL 1: ESTABLECIMIENTOS						
Suministro de agua	839	0,52	61	0,08	778	0,94
Desagüe sanitario	12.022	7,39	267	0,33	11.755	14,24
Baños	10.385	6,37	1.110	1,38	9.275	11,21
Energía eléctrica	15.324	9,42	59	0,07	15.265	18,49
Cocina	16.137	9,90	2.890	3,60	13.247	16,02
PANEL 2: MATRÍCULAS						
Suministro de agua	75.136	0,16	40.431	0,10	34.705	0,51
Desagüe sanitario	545.682	1,16	112.962	0,28	432.720	6,41
Baños	698.867	1,49	375.397	0,93	323.470	4,79
Energía eléctrica	514.692	1,10	29.233	0,07	485.459	7,19
Cocina	1.822.515	3,88	1.272.219	3,16	550.296	8,15

Fuente: INEP/Censo Escolar 2009.

Preparación: IPEA/DISOC/NINSOC. Núcleo de Gestión de Informaciones Sociales.

CUADRO 5

ESCUELAS PÚBLICAS SIN INFRAESTRUCTURAS DIDÁCTICO-PEDAGÓGICAS, 2009 (EN CANTIDADES Y PORCENTAJES)

	Brasil		Urbano		Rural	
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
PANEL 1: ESTABLECIMIENTOS						
Laboratorio de informática	119.951	73,6	43.097	53,7	76.854	92,9
Laboratorio de ciencias	151.906	93,2	69.892	87,1	82.014	99,2
Cancha de deportes	123.214	75,6	46.410	57,9	76.804	92,9
Biblioteca	120.190	73,8	45.719	57,0	74.471	90,1
PANEL 2: MATRÍCULAS						
Laboratorio de informática	17.262.614	36,7	12.101.250	30,1	5.161.364	76,4
Laboratorio de ciencias	36.558.650	77,8	30.030.648	74,6	6.528.002	96,7
Cancha de deportes	20.197.238	43,0	14.767.175	36,7	5.430.063	80,4
Biblioteca	21.642.675	46,1	16.667.415	41,4	4.975.260	73,7

Fuente: INEP/Censo Escolar 2009.

Preparación: IPEA/DISOC/NINSOC. Núcleo de Gestión de Informaciones Sociales.

En términos de asistencia escolar, nuevamente el retrato de las últimas décadas es alentador, pero el escenario actual aún no es el anhelado. En el caso de los jóvenes, hay una reducción de los índices de asistencia bruta al final de la serie, pero gran parte (un 80% entre los adolescentes de 15 a 17 años) se debe a la mejora de los flujos, pues las escuelas comenzaron a retener menos jóvenes atrasados y el descalce edad-año escolar disminuyó (Neri & Oliveira, 2013). La asistencia neta según los niveles de enseñanza adecuados a cada grupo etario sigue en aumento hasta de acuerdo con los últimos datos disponibles.

CUADRO 6

PROPORCIÓN DE NIÑOS Y JÓVENES QUE VAN A LA ESCUELA SEGÚN GRUPO ETARIO, 1992, 2002 Y 2012 (EN PORCENTAJES)

GRUPO ETARIO	1992	2002	2012
0 a 3 años	7,6 ^a	11,7	21,2
4 y 5 años	21	56,7	8,2
6 a 14 años	84,2	95,8	98,2
15 a 17 años	59,7	81,5	84,2
18 a 24 años	22,6	33,9	29,4
25 a 29 años	5,8	12,5	11,2

Fuente: Micro datos de la PNAD (IBGE).

Preparación: IPEA/DISOC/NINSOC. Núcleo de Gestión de Informaciones Sociales.

^a En el grupo etario de 0 a 3 años, el primer dato disponible en el banco del cuadro se refiere a 1995.

CUADRO 7

ÍNDICE NETO DE ASISTENCIA ESCOLAR POR NIVEL DE ENSEÑANZA Y GRUPO ETARIO, 1992, 2002 Y 2012

Nivel/modalidad de enseñanza	1992	2002	2012
Educación infantil (0 a 5 años)	7,0	26,9	8,9
Enseñanza primaria (6 a 14 años)	73,9	85,7	92,5
Enseñanza secundaria (15 a 17 años)	18,2	40,0	4,0
Enseñanza superior (18 a 24 años)	4,6	9,8	5,1

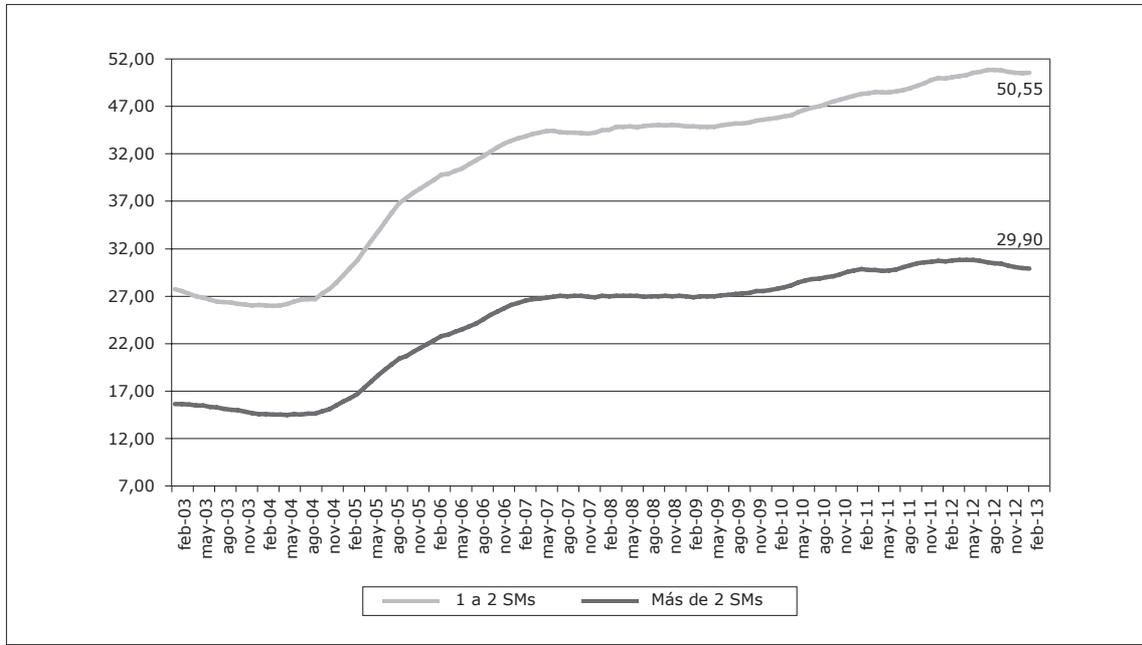
Fuente: Micro datos de la PNAD (IBGE).

Preparación: IPEA/DISOC/NINSOC. Núcleo de Gestión de Informaciones Sociales.

Hay un creciente debate sobre los jóvenes ni-ni, que no estudian en el sistema formal, no trabajan ni buscan empleo. El relieve respecto del tipo de educación es importante, pues la principal fuente empleada para cuantificarlos, la PNAD/IBGE, no informa regularmente cuántos invierten en otro tipo de formación. Se han encontrado nuevas evidencias en otras fuentes, como la Encuesta Mensual de Empleo (PME), también del IBGE, donde Menezes, Cabanas y Komatsu (2013) constatan que existe un intenso flujo de entradas y salidas de las escuelas y del mercado laboral entre el alto número de jóvenes ni-ni. Asimismo, con base en la PME, Corseuil y Neri (2013) observan una proporción creciente de trabajadores titulados en cursos de calificación profesional, no captados por la PNAD. Los registros administrativos consolidados del censo escolar del MEC también denotan una expansión de las matrículas en educación profesional que era de 780.162 en 2007 y llegó a 1.362.200 en 2012, con un crecimiento de un 74,6% en cinco años.

GRÁFICO 5

CURSOS DE CALIFICACIÓN PROFESIONAL CONCLUIDOS ENTRE EMPLEADOS CON CONTRATO FORMAL DE TRABAJO, PROMEDIO MÓVIL DE 12 MESES, 2003-2013 (EN PORCENTAJES)



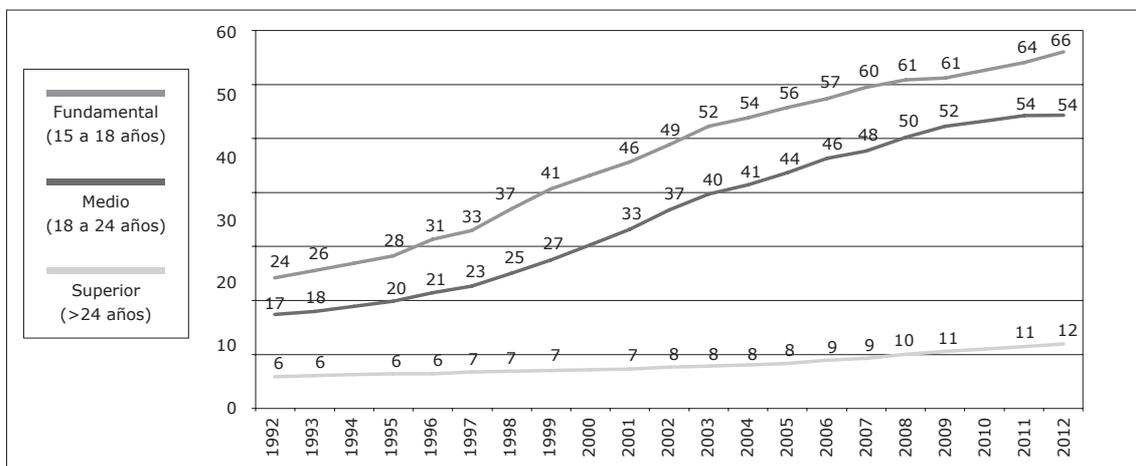
Fuente: Corseuil y Neri (2013) con micro datos de la PME/IBGE.

Más que criticar lo que los jóvenes no hacen, hay que saber lo que hacen y lo que quieren lograr con el fin de apoyarlos en sus esfuerzos para calificarse. Diplomas de todos los niveles aún son muy valorizados por su escasez en Brasil, aunque ha aumentado mucho el número de estudiantes que logra obtener uno. En 1992, tan solo el 24% de los jóvenes de 15 a 18 años de edad terminó la primaria. En 2012, este número aumentó al 66%, aunque este porcentaje sigue siendo bajo para un nivel educativo adecuado a los 14 años de edad. El 42% de la población del grupo etario siguiente tuvo acceso a esa formación en tan solo dos décadas. La proporción de jóvenes de 18 a 24 años con diploma

de enseñanza secundaria se triplicó en ese mismo período, del 17% al 54%. En educación universitaria o superior, el porcentaje de diplomados se duplicó del 6% al 12% en el contingente poblacional de adultos de 25 años y más.

Por ello, la bonificación educativa producto del aumento de la escolaridad en Brasil, explica un crecimiento del 2% al año del ingreso laboral per cápita de 2002 a 2012, que equivale a dos tercios del crecimiento total del ingreso de la población en edad activa (3%). La bonificación demográfica, pese a ser más conocida, generó tan solo un 0,5% de crecimiento anual (Neri, 2013).

GRÁFICO 6
PERSONAS CON DIPLOMA EN TRES NIVELES DE ENSEÑANZA SEGÚN GRUPO ETARIO, 1992-2012
(EN PORCENTAJES)

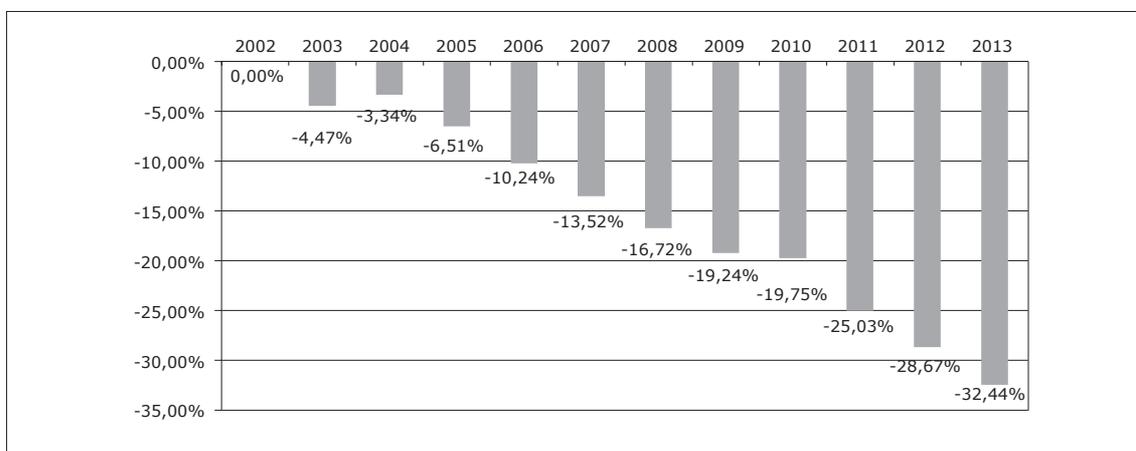


Fuente: Microdatos de la PNAD (IBGE).
 Preparación: IPEA/DISOC/NINSOC. Núcleo de Gestión de Informaciones Sociales.

Hay una enorme desigualdad educativa en el país, lo que explica gran parte de la diferencia respecto de la distribución del ingreso. En cambio, el movimiento de expansión y la mejor distribución del derecho a la educación redundaron en una reducción de los excesivos premios salariales asociados

a la educación en Brasil, explicado, en gran medida, por el descenso continuo de la desigualdad del ingreso desde 2001. Pese a que últimamente los países latinoamericanos han pasado por un fenómeno semejante, la mayoría de los países del mundo han constatado justamente lo contrario.

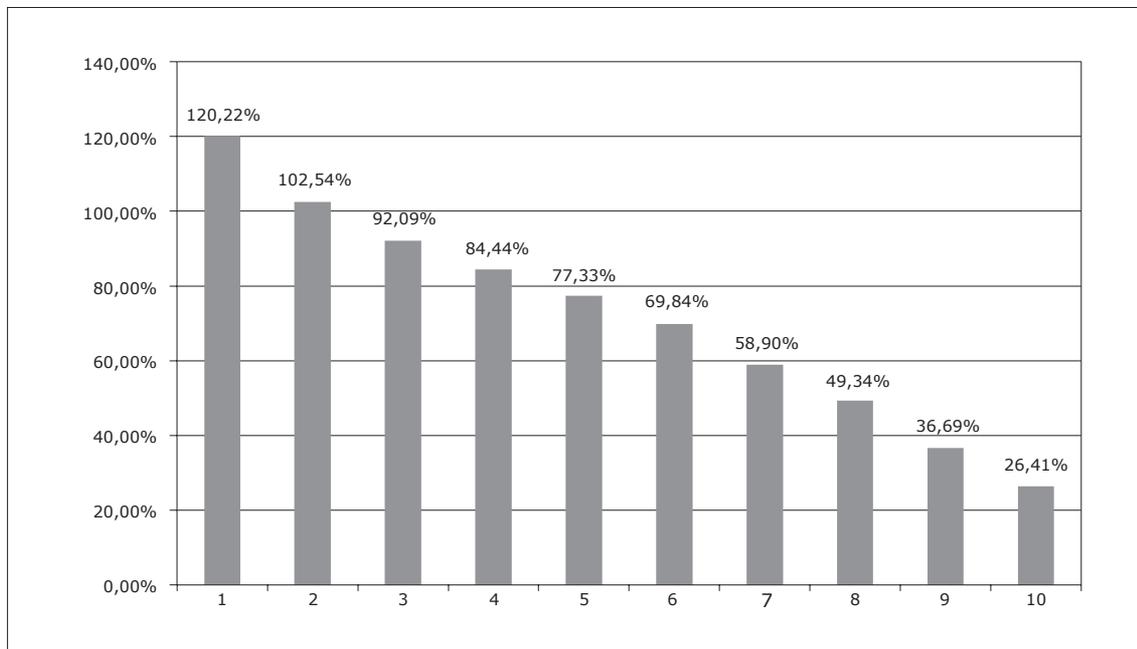
GRÁFICO 7
INTERACCIÓN DE AÑO CON PREMIO DE INGRESO POR 11 AÑOS DE ESTUDIO, 2002-2013
(EN PORCENTAJES)



Fuente: IPEA con microdatos de la PME/IBGE, hasta agosto de 2013.
 Base: 2002 y ningún año de estudio.

GRÁFICO 8

CRECIMIENTO REAL ACUMULADO DEL INGRESO DEL HOGAR PER CÁPITA, 2001-2012 (EN PORCENTAJES)



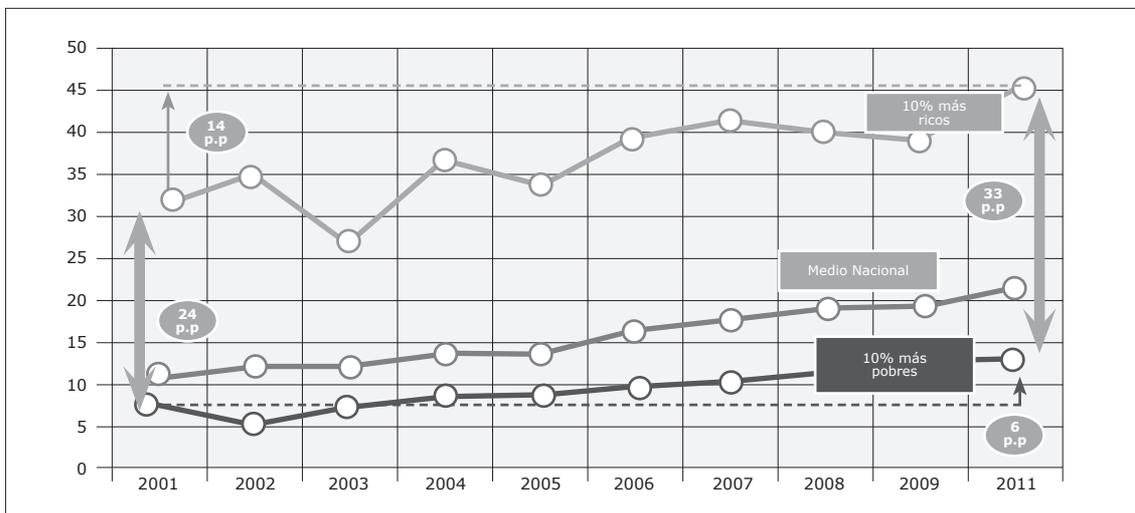
Fuente: IPEA (2013a) con microdatos de la PNAD/IBGE.

Otro hecho relevante del mercado laboral que merece ser destacado es el descenso continuo de la informalidad, del 51,6% en 2002 al 39,3% en 2012 (IPEA, 2013b), cambiando y compensando con creces el ciclo alto de la década anterior. Este fenómeno podría estar relacionado con el aumento de la oferta de mano de obra escolarizada. En la última década, la informalidad dentro de cada grupo educativo tuvo una disminución leve, lo que se debe al cambio en la composición de la población ocupada por nivel de escolaridad (Mello y Santos, 2009).

Para concluir este breve panorama, hay que volver al principio. Es fundamental para avanzar hacia el desarrollo del país enfocarse

en la primera infancia, donde están los mayores y más duraderos rendimientos sociales de la inversión en educación. La proporción de niños de hasta 3 años que van a guarderías aumentó en la última década, pero este incremento fue mayor entre los más ricos en proporción y calidad, que entre los más pobres; y está comprobado que la calidad de las guarderías es determinante para el desarrollo infantil (Barros et al., 2011). Nuevas políticas para ensanchar la oferta de guarderías, con calidad en los programas de actividades, de cara al desarrollo infantil y foco en los niños más pobres, son esenciales para acelerar y sustentar el desarrollo inclusivo.

GRÁFICO 9
EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE NIÑOS DE HASTA 3 AÑOS QUE VA A LA GUARDERÍA, 2001-2011
(EN PORCENTAJES)



Fuente: SSAE/SAE.

3. Evolución reciente de las políticas educativas brasileras

En la primera década del siglo XXI, al tiempo que se establecieron los pilares de expansión de la cobertura de la enseñanza fundamental promovida en el decenio anterior, Brasil avanzó en el diseño institucional del financiamiento del sistema público, que comenzó a abarcar desde el nivel preescolar hasta la educación secundaria. Así, se generalizó para todos los ciclos obligatorios, exámenes nacionales de desempeño de los alumnos, escuelas y redes; aumentaron los requisitos para la selección de docentes; se amplió y creó un registro nacional unificado para las transferencias monetarias condicionadas a la asistencia escolar; y, se avanzó en las inversiones en cursos técnicos o profesionales y, últimamente, en la primera infancia.

Se innovaron las políticas en la esfera federal, estatal y municipal para mejorar la calidad de los servicios, como exámenes o evaluaciones específicas, bonificaciones por

desempeño para profesores y directores, desacreditación de proveedores privados, suspensión del ingreso en cursos con notas bajas, y también la participación de padres y alumnos (transferencia monetaria a la escuela, transferencia monetaria a la familia, transferencias condicionadas al desempeño escolar, seguimiento y apoyo domiciliario a familias con niños). Se pueden observar progresos gracias a algunas de estas iniciativas, objetos de análisis y propuestas de especialistas de los principales centros de investigación y formulación de políticas educativas en Brasil. Esta sección remarca algunos de los cambios más relevantes efectuados en el sistema en los últimos años.

En 1996, se instituyó el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de Enseñanza Fundamental y de Valorización del Magisterio (FUNDEB), para complementar y aportar a la redistribución, entre agencias federadas, de la capacidad de financiamiento público de la enseñanza fundamental. En 2007, por medio de este fondo, se reestructuró el mecanismo

para cumplir también con la educación infantil, la enseñanza secundaria y la educación de jóvenes y adultos. Su función es complementar la capacidad de financiamiento educativo de los estados y municipios –solventada, básicamente, por el 25% de sus ingresos impositivos netos– con recursos federales. Los recursos resultantes de la constitución del FUNDEB, deberán utilizarse exclusivamente para el mantenimiento y desarrollo de la educación básica: un 60% se destinará para remunerar profesionales de magisterio que ejerzan en la educación básica pública; y el 40% restante, para gastos de mantenimiento y desarrollo de la enseñanza –capacitación docente, inversiones en infraestructura y medios didáctico-pedagógicos, y transporte escolar para zonas rurales–, dirigido a la educación infantil y primaria en caso de los municipios.

La participación del gobierno federal en el FUNDEB creció de 2 mil millones de reales en 2007 a 9,4 mil millones de reales en 2012,

cuando el total, considerando estados y municipios, llegó a 114,3 mil millones de reales. Nueve unidades federadas reciben un complemento federal: Amazonas, Alagoas, Bahía, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco y Piauí.

CUADRO 8

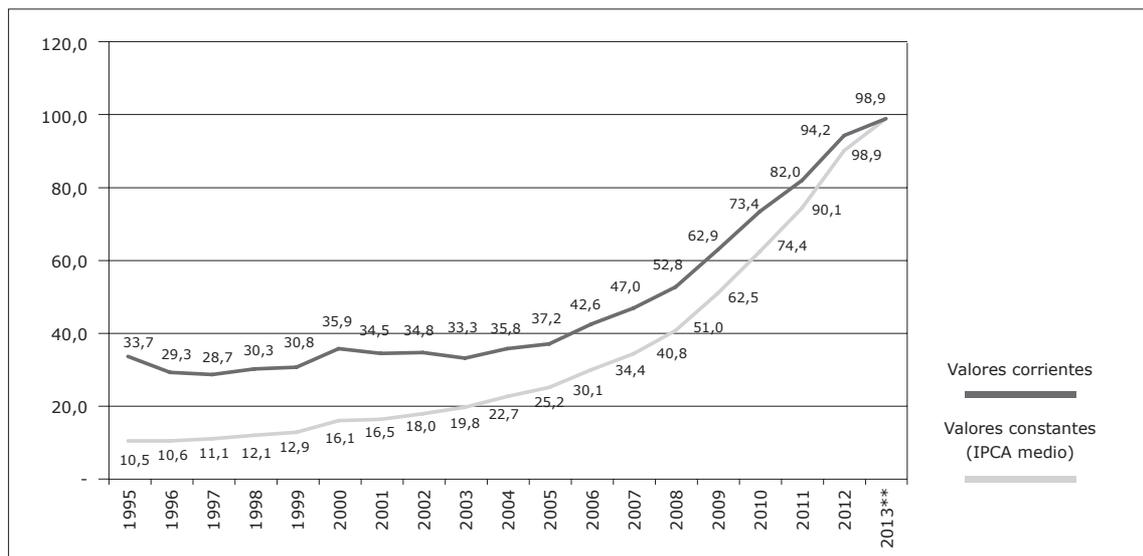
PARTICIPACIÓN DEL GOBIERNO FEDERAL,
2010-2012 (EN MILLONES DE REALES)

Año	Participación federal	Participación unidades federadas	Total
2010	6.861,1	76.234,6	83.095,7
2011	7.801,5	86.683,7	94.485,2
2012	9.440,4	104.893,0	114.333,4

Más allá de los fondos aportados por el FUNDEB, en los últimos años hubo un significativo crecimiento en el presupuesto del MEC y en las inversiones totales en educación de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).

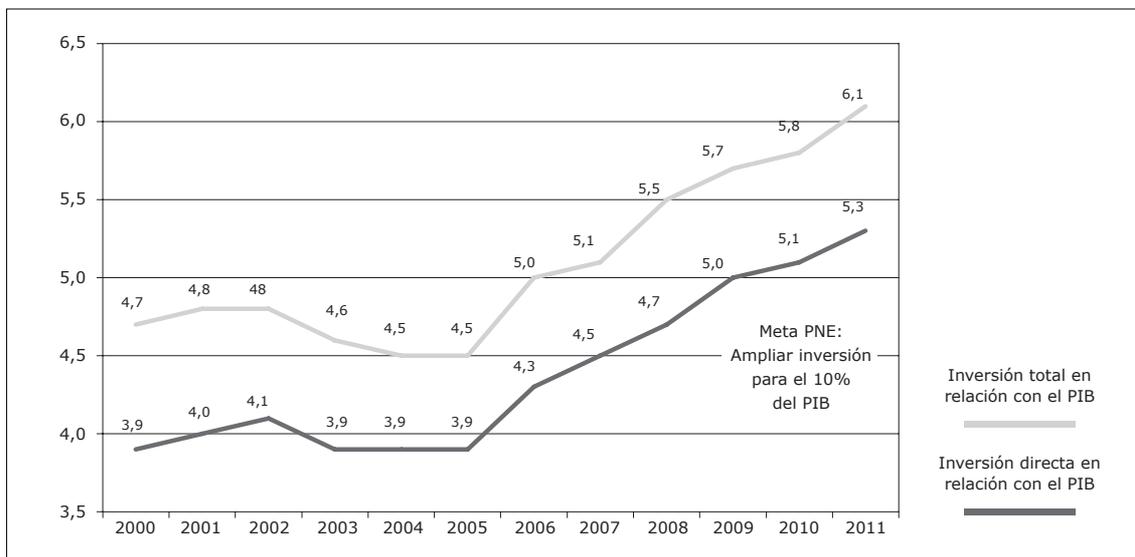
GRÁFICO 10

PRESUPUESTO DEL MEC, 1995-2003 (EN PORCENTAJES)



Fuente: Paim (2013).

GRÁFICO 11
INVERSIÓN EN EDUCACIÓN EN RELACIÓN CON EL PIB, 2000-2011 (EN PORCENTAJES)



Fuente: Paim (2013).

Nota: La inversión pública directa en educación se refiere al total de recursos públicos invertidos por las agencias federales en educación pública, incluyendo construcción, expansión y mantenimiento de los establecimientos de enseñanza, remuneración de los profesionales de la educación, asistencia estudiantil, merienda escolar, transporte escolar, material didáctico, formación de profesores y gastos relacionados. La inversión pública total en educación remite al total de fondos públicos desembolsados por las agencias federales en educación, incluyendo todas las inversiones directas más los gastos por pago de becas de estudio, financiación estudiantil y transferencias a entidades privadas, además de una contribución de previsión social a los profesionales de educación en ejercicio.

El aumento de recursos trajo consigo mejoras en los indicadores de resultados. En paralelo a la estructuración del FUNDEB en 2007, se creó el Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB). Según resume el IPEA (2012c), el IDEB fue diseñado como:

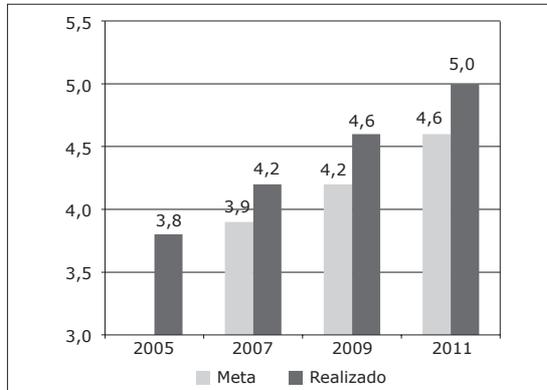
- un indicador de resultado de los sistemas de educación básica federal, estatal y municipal;
- un mecanismo simple de información para educadores, cursantes, formuladores de política y sociedad en general, sobre la calidad de los sistemas educativos brasileños; y
- un instrumento inductor de una cultura de responsabilidad educativa a la cual estarían sujetos gestores públicos y trabajadores de la educación.

El MEC calcula y divulga el IDEB para

tres marcos de la trayectoria escolar básica: años iniciales de enseñanza fundamental, años finales de enseñanza primaria y enseñanza secundaria. En los tres casos, se trata de un índice compuesto por una medida de desempeño en exámenes estandarizados (Prova Brasil o SAEB) y otra de flujo, relacionado con las tasas de aprobación. El cálculo del IDEB incluye tanto a las escuelas públicas como a las privadas, con la diferencia de que, para estas últimas, el cálculo del índice se basa en el desempeño de una muestra de escuelas en el SAEB, mientras que para las primeras, el cálculo está fundado en el universo de todas las escuelas públicas brasileñas de educación básica (IPEA, 2012c). Las metas establecidas para el IDEB han sido cumplidas siempre, aunque sin holgura en 2011 en el caso de enseñanza secundaria.

GRÁFICO 12

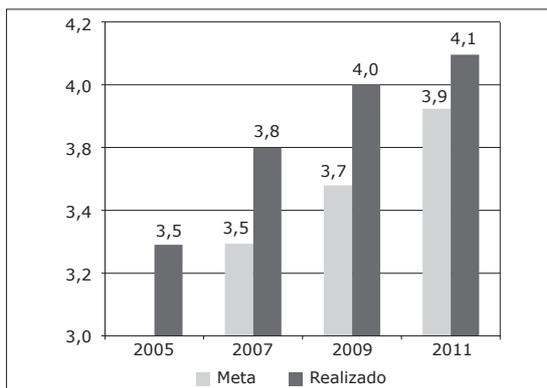
IDEA EN LOS PRIMEROS AÑOS DE LA ESCUELA PRIMARIA, 2005-2011 (EN PORCENTAJES)



Fuente: MEC/INEP.

GRÁFICO 13

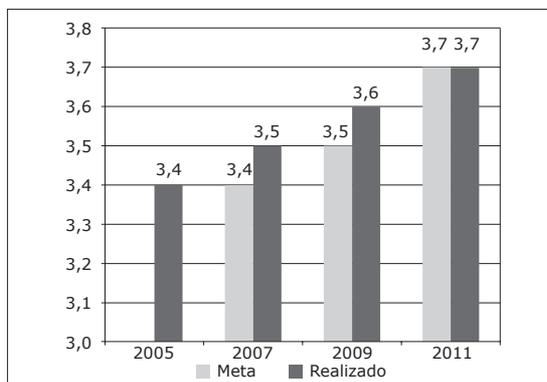
IDEA EN LOS ÚLTIMOS AÑOS DE LA ESCUELA PRIMARIA, 2005-2011 (EN PORCENTAJES)



Fuente: MEC/INEP.

GRÁFICO 14

IDEA EN LA ESCUELA SECUNDARIA, 2005-2011 (EN PORCENTAJES)

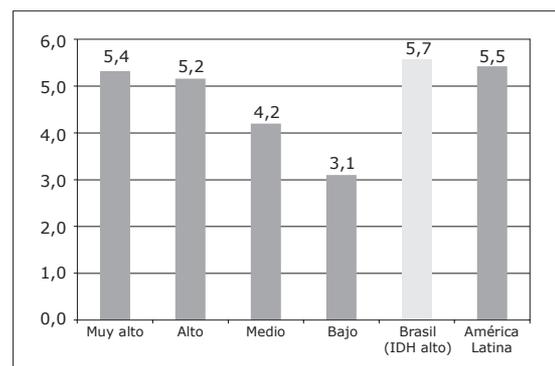


Fuente: MEC/INEP.

Los países más desarrollados suelen ser los que más invierten en educación. El nivel de gastos públicos de Brasil es relativamente alto, sobre todo si se consideran los datos internacionales disponibles. El siguiente gráfico muestra que, en 2009, el porcentaje del PIB establecido para educación era más alto en Brasil (5,7%) que el promedio de las respectivas tasas nacionales en América Latina (5,5%) y, en relación con los países del Índice de Desarrollo Humano (IDH), muy alto (5,4%), aunque Brasil pertenecía al grupo con IDH clasificado como alto por las Naciones Unidas (5,2%).

GRÁFICO 15

GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN POR NIVEL DE IDH (% DEL PIB), 2009 (EN PORCENTAJES)



Fuente: Human Development Report (UNDP, 2013); Informe de Desarrollo Humano (PNUD).

Entre los países que poseen un IDH más alto que el brasileño y que destinan una menor proporción del PIB en gastos públicos dirigidos a educación (2009), se pueden señalar Australia (5,1%), Hong Kong (4,5%), Singapur (3,1%), España (5,0%), Italia (4,7%), Chile (4,5%) y México (5,3%). Además, la lista puede incluir países que no tienen información en el banco de datos de 2009, pero sí de 2008; año en que la tasa brasileña (5,4%) también superó a países como Alemania (4,6%), Japón (3,4%), Canadá (4,8%), Corea del Sur (4,8%), Rusia (4,1%) y Perú (2,7%).

Actualmente, el PNE brasileiro proyecta invertir un 7% del PIB en 2015 y un 10% en 2020. En el grupo de 92 países cuya proporción del PIB de gastos públicos en educación en 2009 está disponible en la base del IDH, solamente dos informaron gastar a lo menos un 10% del PIB en educación en 2009 (Cuba y Timor Oriental) y doce de ellos tuvieron tasas del 7% o más. Este último grupo incluye a seis países con IDH más alto que el brasileño (Noruega, Suecia, Islandia, Dinamarca, Chipre y Cuba), pero también otros seis con IDH inferior (Maldivas, Moldavia, Botswana, Timor Oriental, Suazilandia y Burundi).

CUADRO 9

BRASIL Y PAÍSES CON GASTOS PÚBLICOS DEL 7% DEL PIB O MÁS, 2009

Clasificación en el IDH	Clasificación en el IDH	Educación /PIB	IDH
1	Noruega	7,3	0,952
8	Suecia	7,3	0,913
13	Islandia	7,8	0,901
15	Dinamarca	8,7	0,899
31	Chipre	7,9	0,849
59	Cuba	13,1	0,775
85	Brasil	5,7	0,726
104	Maldivas	8,7	0,683
113	Moldavia	9,5	0,652
119	Botswana	7,8	0,633
134	Timor Oriental	15,7	0,565
141	Suazilandia	7,1	0,532
178	Burundi	8,3	0,348

Fuente: Human Development Report (UNDP, 2013). Informe de Desarrollo Humano (PNUD, 2013).

En Brasil, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA) y la Fundación João Pinheiro (FJP) calculan el índice de desarrollo humano municipal (IDHM). Al relacionar los gastos públicos –en general y específicamente en educación– y los avances de cada uno de los municipios brasileños en el IDHM, sobre la base de los datos del índice, surge el interrogante a acerca de qué es lo que se observa.

En un ejercicio preliminar y tomando los 4.118 municipios para los cuales se disponen datos de IDHM, para el año 2000 y 2010, respecto de montos de gastos municipales totales y en educación en proporción al PIB, entre 2002 y 2010,³ se puede detectar una relación positiva del gasto en educación con el avance del IDHM y una relación negativa del gasto total con ese mismo avance.⁴ Al respecto, no se pretende proponer ninguna conclusión de dichas relaciones, sino más bien, estimular el debate para profundizar el estudio.

Si hay una inequívoca necesidad de mejorar la efectividad de las inversiones en educación en Brasil, también hay una serie de mejoras que difícilmente se logren sin utilizar recursos adicionales, como por ejemplo, incorporar a los que todavía están fuera de la escuela.

Según la encuesta PNAD 2009, habría cerca de 3,55 millones de niños y adolescentes de 4 a 17 años que están fuera de la escuela. Corbucci y Zen (2013) estiman que el promedio de los gastos por alumno en los tres niveles de enseñanza que conforman la



3 Los datos fiscales provienen de la base Finanzas de Brasil (FinBra) de la Secretaría del Tesoro Nacional (STN) y del PIB municipal, del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

4 El coeficiente del gasto en educación aumenta y el gasto total se vuelve más negativo, cuando se repite el mismo ejercicio con el componente educativo del IDHM como variable dependiente.

educación básica⁵ llega a un monto de 9,8 mil millones de reales, que corresponde a algo más del 0,3% del PIB de ese año. Esta cifra refleja el monto necesario para insertar tal contingente de niños y adolescentes, bajo las mismas condiciones de oferta de enseñanza que los otros estudiantes. Los autores consideran que esta estimación no incluye probables costos adicionales de profesores e instala-

ciones. El porcentaje más alto de recursos estaría dirigido a cubrir al grupo etario de 15 a 17 años y, posteriormente, a los niños de 4 y 5 años. En cambio, la inclinación demográfica para reducir la población en edad escolar favorece, con recursos totales estables, la expansión de la tasa de cobertura y el incremento de las inversiones por alumno (Barbosa, 2013).

CUADRO 10

GASTOS POR ALUMNO EN LOS TRES NIVELES QUE CONFORMAN LA EDUCACIÓN BÁSICA

	Asiste	Población total	Tasa asistencia	No asiste*	Gasto adicional
4-5 años	4.224.584	5.644.565	74,8	1.419.981	3.204.897.117
6-14 años	29.498.313	30.229.090	97,6	730.777	2.340.044.046
15-17 años	8.859.574	10.399.385	85,2	1.398.926	4.207.963.625
TOTAL	42.582.471	46.273.040	92,0	3.549.684	9.752.904.788

Fuentes: PNAD/IBGE (población) y MEC (gastos). Preparación: Corbucci y Zen (2013).

* No van a la escuela ni terminaron los cursos de educación básica.

Obs.: en R\$ de diciembre 2009.

Para los niños menores, el reto asumido por el MEC va más allá. La meta es universalizar la cobertura en el nivel preescolar para niños de 4 a 5 años en 2016, y ensanchar la oferta de educación infantil en guarderías para atender mínimamente al 50% de los niños de hasta 3 años, considerando que hasta el 2012 solo el 21% de este grupo estaba cubierto. La meta del programa federal Proinfancia es entregar seis mil nuevas guarderías, ya aprobadas, en 2014. Según el balance presentado por el MEC (Paim, 2013), 1.129 estaban terminadas en agosto de 2013.

Otro reto está en el Pacto Nacional por la Alfabetización, firmado entre el gobierno federal, estatal y municipal para alfabetizar a niños hasta los 8 años. La iniciativa involucra formación continua de orientadores y

profesores alfabetizadores, distribución de materiales didácticos y pedagógicos, y evaluaciones e incentivos. La meta es formar y certificar a 16 mil orientadores de estudios y a 300 mil profesores alfabetizadores.

Para disminuir las desigualdades que afectan a la educación básica en zonas rurales, el gobierno federal se ha en iniciativas como el Pronacampo, que involucra ampliar el transporte escolar rural, construir escuelas en el campo, formación inicial y continua de profesores. El número de escuelas y matrículas en la zona rural disminuyó de forma constante de 2002 a 2010, con un cierre neto de casi 28 mil escuelas, a un ritmo más acelerado que la reducción del número de alumnos residentes en esta zona. En 2010, casi 2,7 millones de niños y jóvenes rurales



5 Conforme al cálculo realizado por el MEC.

se trasladaban diariamente hasta una ciudad cercana para poder estudiar (IPEA, 2012c).

En el nivel medio, el MEC considera prioritario estimular la asistencia escolar de los adolescentes, integrar el currículum a la matriz del Examen Nacional de Enseñanza Media (ENEM) que se desea universalizar, corregir la falta de profesores, e integrar la enseñanza media a la enseñanza profesional (Paim, 2013). Respecto de lo anterior, el gobierno lanzó una ambiciosa iniciativa en el año 2011: el Programa Nacional de Acceso a la Educación Técnica y Empleo (PRONATEC), cuyo objetivo es aumentar la oferta de cursos de educación profesional y tecnológica –integrada, concomitante y subsecuente a la enseñanza media–. La meta es ofrecer 8 millones de cupos hasta el año 2014. De enero a julio de 2013, las matrículas llegaron a 3.985.436 (Paim, 2013), de las cuales 1,4 millones tenían el beneficio de una beca de formación.

El PRONATEC además incluye la expansión e interiorización de la Red Federal de Educación Profesional y Tecnológica (EPT) abriendo 208 nuevos campus para el año 2014, de los cuales 89 comenzaron a funcionar en 2013. Además, existe un programa de financiación (Fies Técnico), que es la conformación de iniciativas anteriores, con la oferta de cursos de educación técnica a distancia por medio de la Rede e-Tec Brasil y el apoyo a la red estatal, con trasposos para construir, ampliar y reformar 744 escuelas técnicas estatales, y con la instalación de 2.641 laboratorios para 899 escuelas, todo con un costo sobre los 2 mil millones de reales.

Gran parte de la provisión de formación profesional en Brasil se hace por el llamado Sistema S, financiado con fondos públicos, pero administrado por asociaciones empresariales como Senai, Sesi (ambas vinculadas a la industria), Senac, Sesc (al comercio), Senar (agricultura), Senat (transportes) y

Sebrae (pequeñas y medianas empresas). El PRONATEC incluye la continuidad del acuerdo firmado en 2008 entre el gobierno federal y el “Sistema S”, para que dichas entidades ofrezcan cursos gratuitos, destinando dos tercios de los ingresos netos cobrados en impuestos.

Schwartzman y Castro (2013) resaltan que, en el caso del Senai, todos los cursos vocacionales para entrenar a operarios especializados siempre fueron gratuitos y financiados por el 1% de los tributos que recaen sobre la nómina de sueldos, consumiendo casi todos los ingresos de esa fuente. Las otras actividades del Senai están financiadas por la venta de servicios a las empresas, mensualidades de cursos técnicos y tecnólogos o por fondos públicos. Según los autores, con el PRONATEC, aunque exista el compromiso de gratuidad, se transfieren más recursos al “Sistema S”, cuyas entidades también pueden disputar financiamientos del Programa BNDES de Apoyo a la Calificación Profesional del Trabajador, con una línea de crédito de 3,5 mil millones de reales en 2012.

Respecto de la enseñanza superior, aunque no se considere dentro del alcance primordial de este trabajo, es relevante dar a conocer la experiencia del ProUni. Por medio de este programa el gobierno federal, desde el año 2005, ofrece a estudiantes de más bajos ingresos o que provengan de escuelas públicas, cupos o plazas con becas integrales o parciales en instituciones privadas registradas, para disminuir el pago de obligaciones impositivas. Desde 2005 al primer semestre del año 2013, se ocupó 1,2 millón de plazas, con un 49% de los becarios declarados afrodescendientes, un 68% de becas integrales y un 87% de cursos presenciales (un 74% nocturnos). Hubo además una expansión de la red federal de 148 a 285 campus de 2002 a 2012, y de los contratos de crédito educativo que superan un millón de 2010 a 2013. Con

el programa Ciencias sin Fronteras puesto en práctica en el año 2011, los alumnos brasileños seleccionados en un examen nacional, postularon a 101 mil becas para cursar ramos de ingeniería, ciencias exactas y tecnológicas en universidades extranjeras de 39 países.

4. Algunas alternativas de políticas públicas

El proceso de expansión y mejoría de la educación en Brasil puede intensificarse gracias a una serie de alternativas innovadoras de las políticas públicas del sector. El gobierno ha adoptado la postura de enfrentar los retos más apremiantes, como aumentar la cantidad de guarderías, garantizar la alfabetización en la edad que corresponda, multiplicar las escuelas de tiempo completo, expandir la enseñanza secundaria o media profesional, abrir plazas en universidades, fomentar la investigación e innovación, y crear las condiciones para que los profesores estén mejor preparados y bien remunerados. Al mismo tiempo, en la medida que estas acciones exijan nuevos recursos, la federación tiene un pacto de responsabilidad fiscal, para maximizar el rendimiento de cada real destinado a ese fin.

En el caso de la asignación de ingresos de la explotación de un recurso finito como el petróleo, el acento debe recaer, sino en la reducción de pasivos con tasas muy costosas, en la formación de activos duraderos que sean fructíferos para la sociedad. En este sentido, las inversiones en educación es el mejor ejemplo de gasto público para formar un capital perpetuo que genere niveles superiores de bienestar. El tema es en qué y cómo invertir

exactamente, para que cada gasto adicional alcance al máximo esta capacidad.

Aunque solo se intente mantener una cierta posición en el escenario internacional de desarrollo, dejar de avanzar en educación no es una alternativa. Un mundo cada vez más escolarizado exige nuevos y cada vez más altos niveles de conocimiento, generados por medio de diferentes recursos, pero donde la participación de los sistemas educativos es decisiva.

El sistema brasileño está lleno de deficiencias que, aunque disminuyen, continúan siendo determinantes. Los avances en educación fundamental han sido significativos, pero, en la enseñanza secundaria o media, los retos son aún mayores y más persistentes. Un gran contingente de jóvenes mantiene relaciones frágiles e intermitentes con la escuela, aprendiendo poco y de forma desfasada, abandonando y retomando los estudios, lo que se refleja en una inestable trayectoria laboral.

Hay varias iniciativas que surgen para facilitar, multiplicar y mejorar los caminos que llevan de la escuela al empleo, a la universidad y a otras opciones de formación profesional. En septiembre de 2013, el MEC anunció un proyecto para ofrecer becas de iniciación científica a alumnos de enseñanza secundaria, con el apoyo de un profesor de la escuela y de un universitario en algún curso de ciencias exactas. El Ministerio Extraordinario de la Micro y Pequeña Empresa, por su lado, solicitó apoyo al IPEA para diseñar una política que estimule el uso de la Ley del Aprendiz en las empresas de menor tamaño, también con becas para profesores y alumnos.

La Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE) propone destinar fondos del PRONATEC⁶ para dictar cursos de calificación profesional, de



6 El programa ha ofrecido 1,4 millones de becas en otras modalidades y la meta es ofrecer un total de 3,5 millones de becas para el año 2014.

40 horas anuales, para empleados contratados formalmente que ganen de uno a dos salarios mínimos, beneficiados por subvenciones⁷. Los cursos se escogerán con el acuerdo de empleados y empleadores, conforme a sus necesidades, preferencias y conocimientos especializados en su propio campo de trabajo.

La carga horaria del curso igualmente se ha de repartir entre ambas partes, mitad descontada de la jornada laboral, mitad contada como horas libres invertidas por el operario en su formación (SAE, 2013). Además, una forma posible de evitar discontinuidades e incentivos adversos respecto del límite de dos salarios mínimos, sería financiar con recursos públicos 40 horas integrales –al valor estipulado de hora-clase– solamente a los remunerados con un salario mínimo exacto, reduciendo la subvención de forma lineal hasta llegar a cero, conforme aumente el salario.

Una directriz importante –alineada al Estatuto de la Juventud, instituido en 2013– es ofrecerle al joven la oportunidad de ser protagonista de sus conquistas personales y del desarrollo social del país. Algunas políticas en curso pueden aumentar su efectividad al seguir este rumbo.

Las transferencias monetarias del Programa Bolsa Familia, por ejemplo, son exitosas, en gran medida, gracias a que eligieron a las madres como titulares preferenciales: ellas inscriben a sus familias y se aseguran de que los niños cumplan las condiciones estipuladas. Entre los estudiantes de familias inscritas en el Catastro Único (CadÚnico) y que reciben la Bolsa Familia tienen un 11% menos de posibilidades de repetir el año que

los alumnos que no son beneficiarios del programa (Oliveira y Soares, 2013). En el caso de los jóvenes que tienen mayor autonomía para tomar decisiones, el mecanismo a veces no funciona tan bien como con los hijos menores. Permitir que los jóvenes sean titulares de sus propias tarjetas quizás haga que el incentivo funcione mejor.

Las madres, por su parte, pueden ser el foco de nuevas acciones educativas. Un grupo de técnicos del IPEA⁸ propuso un esfuerzo concentrado de alfabetización volcado hacia los encargados de los niños en escuelas en que la mayoría se beneficia de la transferencia monetaria de la Bolsa Familia. Estas escuelas son objeto de otras acciones focalizadas del MEC, que ha priorizado algunas inversiones donde ese criterio denote una carencia especial. La intención de priorizar a los encargados responsables –en su mayoría madres– de los niños pobres, es hacer que los beneficios de la alfabetización de adultos traspasen a los niños y ayuden a superar la pobreza de manera sustentable. Con base en los datos de la Tarjeta de la Familia Carioca (CFC), programa municipal de Río de Janeiro que complementa el ingreso e incentivos a beneficiarios de la Bolsa Familia, se confirma que la escolaridad de la madre influye en los resultados de los hijos. En el 96,3% de las familias beneficiadas, la mujer es la receptora y los hijos de madres con nivel superior llegan a tener notas un 123% mayores que la de aquellos cuyas madres no tienen escolaridad. En el caso de los padres, las notas aumentan apenas un 54%. El hecho de vivir con o sin la madre también está estrechamente relacionado con las notas, que vivir con o sin el padre.

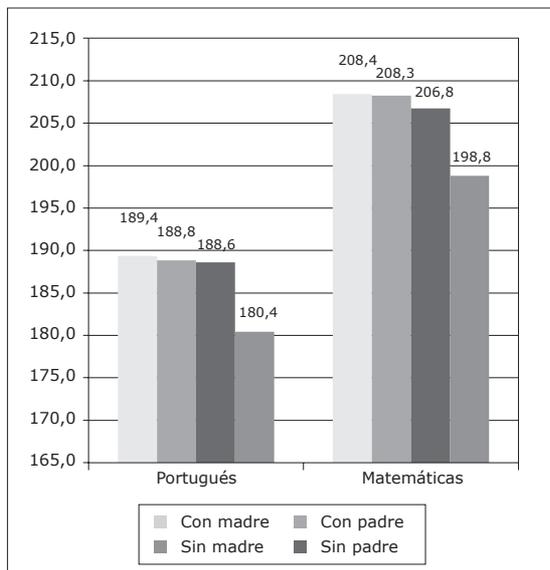


7 Este grupo es elegible para adjudicarse dos subvenciones: el salario familia mensual y el abono salarial anual. La SAE propone que el abono salarial también sea pagadero mensualmente mientras dure el empleo, aumentando el incentivo a la formalización, generando economías fiscales y desestimulando la rotación excesiva que caracteriza a los empleados de este grupo salarial, en que los jóvenes están sobrerrepresentados.

8 Dizonzir Gusso, Luis Felipe Batista de Oliveira y Paulo Corbucci.

GRÁFICO 16

DESEMPEÑO EN LOS EXÁMENES DEL SAEB/MEC:
¿LA MAMÁ EN CASA HACE UNA DIFERENCIA?



Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos del SAEB/MEC.

Entre los beneficiarios de la CFC, la oportunidad de tener acceso a la bonificación por notas es un 59% mayor para aquellos cuyas madres tienen nivel superior versus las analfabetas. Respecto del cumplimiento de las condiciones –como la presencia en reuniones bimestrales– sucede lo contrario, es decir, es un 8% inferior. Quizás esto refleje el mayor costo de oportunidad del tiempo de las madres diplomadas para ir a las reuniones. Se puede suponer que las menos escolarizadas tengan más disponibilidad para volver a estudiar si reciben incentivos. Los instrumentos adicionales de la CFC, que aprovecha el Catastro Único (CadÚnico) de la Bolsa Familia, ofrecen experiencias locales exitosas que pueden replicarse a gran escala. Aprovechando la estructura municipal de pruebas estandarizadas, la CFC da premios adicionales a las familias cuyos hijos eleven sus notas y cuyos responsables vayan a las reuniones escolares. Ambos incentivos funcionan, puesto que la nota de los alumnos incentivados sube más que la del resto y la asistencia de los

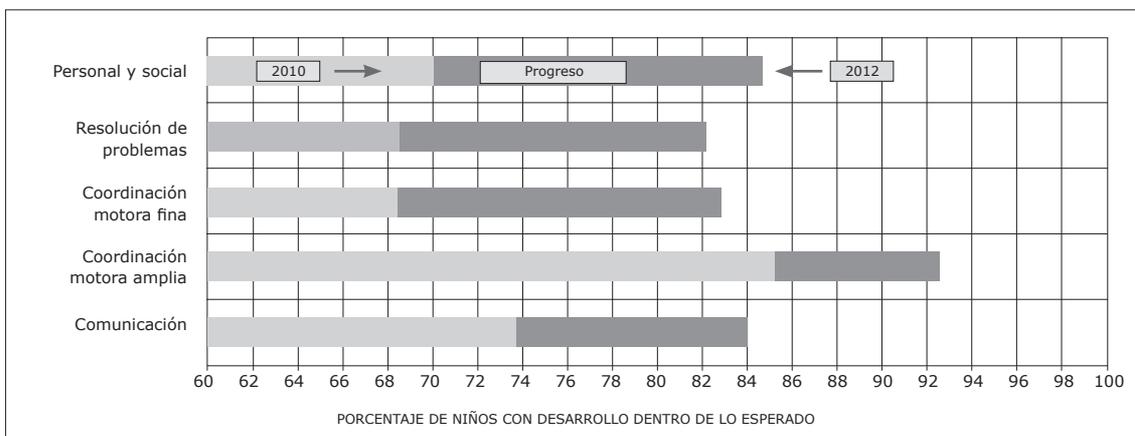
padres a las reuniones escolares es el doble de la observada entre quienes no tienen el beneficio (Neri, 2011). La diferencia del promedio general de las asignaturas, que era desfavorable a los beneficiarios en un 6%, fue eliminada en tres bimestres de operación del programa. La brecha entre ambos grupos que era de un 4,7% bajó a un 0% en matemática, se mantuvo en un 4,7% en portugués y cambió del 5,6% al 4,8% favorable en ciencias para los beneficiarios de la tarjeta.

Hay otras experiencias nacionales que comienzan a mostrar resultados, como la bonificación que se da en Pernambuco a profesores según el desempeño escolar de los alumnos en exámenes estandarizados. Las evaluaciones preliminares demuestran que los resultados también responden a dichos incentivos (Bruns, Ferraz y Rodríguez, 2011). De las experiencias norteamericanas, Allan y Fryer (2011) encuentran los mejores resultados en programas como el de Houston, que alinea, conforme la CFC, incentivos simultáneos a profesores, padres y alumnos.

El programa federal de expansión de guarderías igualmente puede beneficiarse de las experiencias nacionales. Barros y otros (2011) muestran un significativo impacto de la calidad de las guarderías sobre el desarrollo infantil. La calidad de las guarderías cariocas estudiadas en este trabajo era tan diversa, que explicó gran parte de la diferencia de indicadores de desarrollo infantil estandarizados de la literatura internacional.

Si fuese posible replicar las buenas cualidades de los programas de actividades de las mejores guarderías, los resultados podrían ser potencializados. Incluso, el promedio de las guarderías, en un solo año, es capaz de promover mejoras sorprendentes en una serie de capacidades infantiles. Aproximar el promedio al máximo permitiría hacer que los niños lleguen más lejos aún.

GRÁFICO 17
PROGRESO DEL DESARROLLO INFANTIL, JARDINES MUNICIPALES, 2010-2012



Fuente: SSAE/SAE.

5. Conclusiones

En Brasil existe la idea de que se invierte poco en educación. Según los principales bancos de datos internacionales, cuando se compara el porcentaje del PIB de cada país en este rubro, se evidencia que la relación es más alta en Brasil que en América Latina, e incluso mayor que el promedio de los países más desarrollados.

Parte de la paradoja se soluciona por el hecho de que el PIB per cápita es mayor en las naciones más avanzadas, donde una fracción pequeña de una torta grande puede alimentar mucho mejor que una fracción grande de una torta mediana. Sin embargo, bajo el punto de vista de las opciones, una fracción del 10% destinada a un fin, siempre deja el 90% para todo el resto.

La educación tiene suficiente importancia en Brasil para, en ciertas condiciones, alcanzar buenos frutos al elevar la meta de gastos públicos en el sector del 6% al 10% del PIB para el 2020, como proyecta la redacción actual del Plan Nacional de Educación (PNE). Por otro lado, ya que no se gasta en educación un porcentaje importante del PIB (superado

solo por dos países con números de los que se tiene registro), hay que aprovechar cualquier incremento de recursos como una oportunidad para aumentar la tasa de retorno social de cada inversión, concentrando los nuevos flujos en aquello que mejor funcione, sin desperdiciarlos en aquello que no sea eficiente.

Mejorar la educación exige dedicación y esfuerzo de los alumnos, padres, profesores, directores, gestores y de la sociedad. Es necesario incentivar la inversión de cada persona e instancia en cada esfera de gobierno y premiar su desempeño y la mejora de los resultados. El sistema actual tiene muchos instrumentos activos para alinear incentivos para todos estos actores en gran escala (exámenes estandarizados, metas de calidad, catastros detallados, fondos de financiamiento), pero gran parte de los recursos está comprometida en gastos rígidos que no han asegurado que cada parte involucrada logre alcanzar todo su potencial para mejorar la educación en el país. Los nuevos fondos deben destinarse al uso de dichos instrumentos para viabilizar y premiar avances. En el ámbito federal, el esquema de *output based aid* (OBA), asociado a créditos y anticipaciones, permite financiar a quienes

más precisan avanzar, y remunerar de forma diferenciada a quienes más progresan.

En este trabajo se presentó un panorama de la evolución de los principales indicadores educativos brasileños en los últimos años, los cambios de las políticas públicas de educación hasta la enseñanza secundaria vivenciadas en el período, y algunas alternativas en debate para potenciar sus resultados. Así como las evidencias y las ideas en discusión en Brasil pueden contribuir hacia soluciones en otros países, la experiencia y el debate internacional pueden ayudar mucho a ajustar la ruta de la política educativa brasileña. La intención de este trabajo es justamente servir como aporte para este intercambio.

Como se evidencia en una serie de indicadores sociales, las estadísticas educativas brasileñas arrojan una mala fotografía con un bello negativo sobre los avances de los últimos años. En Brasil, junto con los resultados, evoluciona la idea de que es necesario que las escuelas públicas y particulares se vean igualmente estimuladas a atraer alumnos y, con ello, atraer fondos públicos y a las familias. Es esencial medir constantemente la calidad de la enseñanza y que los resultados

sean conocidos y valorizados por las personas, y que, además, sean utilizados como instrumento para mejores políticas de incentivo.

En todos estos aspectos, el país ha avanzado y reducido su rezago. Sin embargo, no siempre las políticas de oferta encuentran eco en las demandas de los brasileños. Gran parte de los jóvenes que no asiste a la escuela formal –muchos de los cuales no trabaja ni busca empleo– declara en encuestas hogareñas que no aspiran a volver a estudiar por falta de interés –ahí reside un reto especial. Todos estos temas han sido motivo de seguimiento en el país, que experimenta políticas y discute una serie de nuevas propuestas para mejorar la cobertura y la calidad de la educación.

En qué y cómo invertir los nuevos recursos, además de ser un buen dilema para un país con muchas deficiencias en el tema educacional, motiva mayores esfuerzos para comprender la realidad internacional, intensificar el intercambio de análisis y buscar las mejores ideas. Entender en detalle lo que funciona mejor en el sistema educacional también requiere inversión. Y es en este aspecto que Brasil debe focalizarse para lograr la educación que anhela.

■ Marcelo Côrtes Neri

Ministro de la Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE/PR), PhD en Economía de la Universidad de Princeton, USA. Profesor de EPGE/FGV y fundador del Centro de Políticas Sociales de la Fundación Getulio Vargas. Fue presidente del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) y secretario ejecutivo del CDES. Ha diseñado programas públicos en los tres niveles del gobierno y ha evaluado políticas públicas en dos decenas de países. Ha publicado libros sobre temas variados como microcrédito; seguridad social; inflación y consumo; la nueva clase media, pobreza rural; Bolsa Familia y percepciones sobre políticas públicas.

■ Marcos Dantas Hecksher

Asesor de la presidencia del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), economista y periodista. Fue inspector del mercado de capitales en la Comisión de Valores Mobiliarios (CVM), periodista especializado en economía y profesor de economía y finanzas públicas en cursos de preparación para el servicio civil. Representa el IPEA en el Consejo Directivo del Instituto Nacional de Estudios Avanzados (INAE / Foro Nacional).

■ Bibliografía

- Allan, B. M. & Fryer, R. G. (2011). *The power and pitfalls of education incentives*. Washington: Brookings, The Hamilton Project Discussion, julio, (paper).
- Barbosa, F. H. (15 de diciembre de 2013) Apenas mais dinheiro não resolve. *O Globo*. <http://oglobo.globo.com/opiniaao/apenas-mais-dinheiro-nao-resolve-11067039>
- Barros, R. P., Carvalho, M., Franco, S., Mendoca, R. & Rosalém, A. (2011). Una evaluación sobre el impacto de la calidad de las guarderías en el desarrollo infantil. *Sondeo y Planificación económica*, 41. Río de Janeiro: IPEA.
- Bruns, B., Ferraz, C. & Rodríguez, J. (2011). *Paying teachers to perform: the effects of bonus pay in Pernambuco, Brasil*. Washington: Banco Mundial.
- Corbucci, P. & Zen, E. (2013). Educación. El IDEB a la luz de factores extrínsecos e intrínsecos a la escuela: un abordaje bajo la óptica del municipio. *Brasil em Desenvolvimento 2013. Desarrollo inclusivo y sustentable: un recorte territorial*. Brasilia: IPEA.
- Corseuil, C. H. & Neri, M. C. (2013). Subsidios empíricos respecto de la propuesta de rediseño del abono salarial y de cursos profesionalizantes para empleados con contrato formal de bajos ingresos. *Vozes da Nova Classe Média*, 4.
- Instituto Nacional de Estudios Públicos (INEP) & Ministerio de Educación (MEC). (2013). *Censo de la educación básica: 2012. Resumen técnico*. Brasilia: INEP/MEC.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). (2012a). *La década inclusiva (2001-2011): desigualdad, pobreza y políticas de ingreso*. Brasilia: IPEA (Comunicado del IPEA, 155).
- _____. (2012b). *PNAD 2011: primeros análisis sobre el mercado laboral brasileiro*. Río de Janeiro: IPEA (Comunicado del IPEA, 156).
- _____. (2012c). *Educación. Políticas sociales: seguimiento y análisis*, 20. Brasilia: IPEA.
- _____. (2013a) *Dos décadas de desigualdad y pobreza en Brasil medidas por la PNAD/IBGE*. Río de Janeiro: IPEA (Comunicado de IPEA, 159).
- _____. (2013b). *Un retrato de dos décadas del mercado laboral brasileiro utilizando la PNAD*. Brasilia: IPEA (Comunicado del IPEA, 160).
- Mello, R. F. & Santos, D. D. (2009). Aceleración educacional y el descenso reciente del trabajo informal. *Anpec, Foz do Iguaçu. Anales del XXXVII Encuentro Nacional de Economía*, 2009.
- Menezes, N. A., Cabanas, P. H. F. & Komatzu, B. K. (2013). *¿La condición "ni-ni" entre los jóvenes es permanente?* São Paulo: Insper, Policy Paper, agosto (paper, 7).
- Neri, M. C. (2011). *Diseño y disminución de la pobreza asociada al programa Tarjeta Família Carioca de la ciudad de Río de Janeiro e impactos de incentivos sobre la vida escolar*. Río de Janeiro: CPS/FGV.
- _____. (2013). Integración y desconstrucción de los efectos laborales. *Un retrato de dos décadas del mercado laboral brasileiro utilizando la PNAD*. Río de Janeiro: IPEA.
- Neri, M. C. & Oliveira, L. F. (2013). Asistencia escolar de 15 a 17 años: flujo y motivación. *Todos por la educación. Atentos a las metas 2012: quinto informe de monitoreo de las 5 metas de Todos por la Educación*. São Paulo: Moderna.
- Oliveira, L. F. & Soares, S. S. (2013). *El impacto del programa de transferencia monetaria (Bolsa Família) sobre la repitencia escolar: resultados con base en el Catastro Único, Proyecto Asistencia y Censo Escolar*. Brasilia: IPEA (Texto para Discusión, 1.814).
- Paim, H. (2013). Pacto por la Educación. 42ª Reunión del Consejo de Desarrollo Económico y Social.
- SAE. (4 de agosto de 2013). *Vozes da Nova Classe Média*.
- Schwartzman, S. & Castro, C. M. (2013). Enseñanza, formación profesional y el tema de la mano de obra. Artículo presentando en el seminario en el IPEA.

Los desafíos de mejorar la calidad y la equidad de la educación básica y media en Chile

Marcela Perticará ■ Marcela Román

1. Introducción

La reforma educacional de 1980 descentralizó la administración y el financiamiento de los colegios públicos, derivándolos hacia un sistema de gestión municipal. Simultáneamente se invitó al sector privado a participar en el desarrollo de la educación mediante el financiamiento compartido, impulsado con la implementación de un sistema de pago por asistencia. Este subsidio se entrega teóricamente a la demanda (familias), pero la práctica se paga directamente a la oferta (a los sostenedores o administradores). Se implementó así, un sistema nacional de libre elección de escuelas, con el que se promovió la entrega de cupones o *vouchers* a cualquier estudiante que quisiera asistir a una escuela de gestión pública o privada con financiamiento estatal (Elacqua & Fábrega, 2004). El objetivo de la introducción de los tan mentados *vouchers* fue promover la competencia entre los agentes públicos y privados responsables del servicio educativo y, a través de ello, mejorar la calidad del sistema y sus escuelas (Aedo & Sapelli, 2001; Gallego, 2002; Elacqua, 2004; Mizala, Romaguera & Ostoic, 2004; Hsieh & Urquiola, 2006; Drago & Paredes, 2011).

Con la reforma educacional de principios de los noventa, se asume el desafío de incrementar la calidad del sistema y disminuir la inequidad de los resultados escolares. Este proceso se instala sobre el esquema de funcionamiento de los años ochenta, sin modificar mayormente la estructura del sistema educativo (García-Huidobro & Cox, 1999; Cox, 2003). Al principio, la política fue diseñada e implementada directamente desde el Ministerio de Educación con sus equipos y estructuras, como el Programa de las Novecientas Escuelas (P 900) –focalizado en las escuelas urbanas– y el de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Rural (P Rural) –centrado en las escuelas rurales– (Cox & González, 1997). A inicio de la década del año 2000, cambia la estrategia de focalización en una doble condición (Román, 2008): i) se externalizan los diseños, enfoques y estrategias en un grupo selecto de organismos y centros educativos, y ii) se prioriza a aquellas escuelas que no lograron avanzar o mejorar sus prácticas y condiciones. Se trata así de una re-focalización mediante apoyo y asistencia técnica externa y se implementan en forma consecutiva el Programa de Asistencia Técnica a Escuelas Críticas (2000-2006), los Programas de Asesoría Externa a Escuelas

Prioritarias (2006-2007) y Liceos Prioritarios (2007 al 2010).

Luego de décadas de políticas focalizadas, la evidencia que se recoge es lapidaria. Chile continúa exhibiendo graves problemas de calidad y una de las mayores brechas en la región, entre los estudiantes de sectores más pobres y vulnerables y quienes pertenecen a las clases sociales y sectores con mayores recursos. Las diferencias se reflejan principalmente en la fuerte correlación entre aprendizaje y desempeño escolar y el nivel socioeconómico de los estudiantes (SIMCE, 2003, 2006, 2008, 2009, 2010), pues aprenden y rinden más quienes cuentan con mayores recursos y capitales sociales y culturales (García-Huidobro & Bellei, 2003; Carnoy, 2005). Dicha inequidad se manifiesta también en las características y distribución del fracaso escolar. Siete de cada diez estudiantes que abandona definitivamente sus estudios en el nivel secundario, pertenecen al segmento más pobre de la población, concentrándose tal deserción, principalmente entre séptimo básico y primero medio (CASEN, 2006; Román, 2009).

Junto con el hallazgo de esta evidencia, se diagnostica que el Estado tenía muy pocas atribuciones para controlar el uso de recursos y la calidad del servicio educacional, y tampoco disponía de mecanismos y procedimientos que obligaran a los distintos actores a responder y rendir cuentas por el aprendizaje y desempeño escolar. El compromiso de los sostenedores o administradores en lo propiamente educacional de sus escuelas era muy débil y escaso.¹ Los establecimientos, por su parte, mostraban escasa capacidad para iniciar y sostener procesos de mejoramiento, producto

de una administración y planeamiento muy centralizado y de la inexistencia de recursos para invertir según sus propias decisiones y realidades.

Con la evidencia de la desigualdad en la educación y con el desafío de atender esta problemática, se promulga en 2008 la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP) que transfiere nuevos recursos al sistema, ya que se reconoce que educar a los niños más vulnerables tiene un mayor costo. Con este mecanismo se busca introducir un nuevo vínculo entre escuelas, sostenedores, comunidad educativa, agentes externos y el Ministerio de Educación (MINEDUC). Se aumenta así en un 60% el valor de la subvención por alumno prioritario de educación parvularia y educación general básica, monto que debe destinarse exclusivamente al mejoramiento de la calidad de los establecimientos educacionales subvencionados (Ley SEP, 2008). A cuatro años de su puesta en marcha de esta nueva política, no hay claridad de cuánto ha mejorado la equidad y calidad del sistema educativo chileno (Román y Peticara, 2012).

En este escenario, el propósito de este artículo es dar cuenta de la evolución de la cobertura, calidad y equidad de la enseñanza básica (primaria) y media (secundaria) en Chile, con el objeto de cuantificar los logros y fracasos del sector en los últimos años. Se describirán también aquellas políticas que hubieran sido más o menos exitosas respecto de estos indicadores y, desde allí, proponer cambios en la legislación, modos de regulación y financiamiento actual, que pudieran generar mejor calidad y equidad del sistema.

En la siguiente sección se hace un diagnóstico de la estructura, cobertura y calidad



1 Ver, por ejemplo, Beyer, Eyzaguirre & Fontaine (2001), González (2005) y Román (2007), sobre atribuciones de los sostenedores y su responsabilidad en la rendición de cuentas. Ver Espínola, Chaparro & Lazcano (1997); Román & Carrasco (2007); Raczynski & Salinas (2007); y Espínola et al. (2008) para un análisis sobre el compromiso de los sostenedores en la gestión de los establecimientos.

del sistema educativo chileno. Particular atención se pone sobre la segmentación socioeconómica del sistema, su relación con el aprendizaje y desempeño escolar, y su papel en la promoción social. Luego, se describen las principales políticas implementadas en pos de incrementar la calidad del sistema en los últimos años, para esbozar algunas propuestas de política en la sección siguiente. Finalmente, se presentan las conclusiones derivadas del recorrido propuesto.

2. El sistema educativo chileno en cifras

2.1 La institucionalidad del sistema educativo chileno

Usualmente Chile es visto, dentro del contexto Latinoamericano, como uno de los países más sólidos desde el punto de vista institucional y político. La estabilidad macroeconómica que ha tenido el país en los últimos años, contribuye de manera notable a esta visión. Sin embargo, en este mismo período el sistema educacional chileno ha sufrido serios cuestionamientos, sobre en qué medida, a pesar de la notable expansión en la cobertura de la matrícula escolar, ha sido capaz de acompañar el desarrollo del país. Los cuestionamientos radican tanto en la calidad general del sistema, referido tanto a logros y desempeños de los estudiantes (crítica transversal a establecimientos públicos y privados, de nivel socioeconómico alto y bajo) como al inequidad del mismo (desigualdad y brechas entre estudiantes y escuelas). Todo esto en un contexto en el que el país ha invertido fuertemente en recursos y políticas

para mejorar la calidad educativa y su justa distribución.

El sistema educativo chileno se organiza en tres subsistemas. Un sistema público, compuesto de establecimientos administrados por los municipios. Un subsistema privado subvencionado por el Estado con o sin financiamiento compartido, llamado particular subvencionado. Y un sistema particular, al estilo de lo que existe en la mayoría de los países (de gestión, administración y financiamiento privado). Tanto los colegios municipales como los particulares subvencionados, reciben sin distinción, financiamiento estatal consistente en un pago per cápita según la cantidad de estudiantes que asisten regularmente a cada establecimiento. La enseñanza inicial (prebásica), básica y media reciben el 70% de los recursos destinados a educación. Y aproximadamente el 65% son pagos de transferencias en concepto de subvención escolar.² El gráfico 1 y el cuadro 1 permiten apreciar en su real magnitud el cambio en la composición de matrícula por tipo de sostenedor que experimenta el país desde la reforma de 1980. En 2011, la matrícula privada con subvención estatal superó la de los colegios municipales, concentrada principalmente en la enseñanza media, mediante corporaciones privadas, dependientes de gremios, que administran establecimientos de enseñanza media técnico-profesional.

En término de gasto público en educación, Chile ha aumentado de manera sostenida los recursos que se destinan al sector en los últimos años. La subvención escolar real por alumno casi se ha quintuplicado en los últimos 20 años, al pasar de aproximadamente 14 mil pesos en 1990 a casi 58 mil pesos en el año 2010. El cuadro 2 permite apreciar el

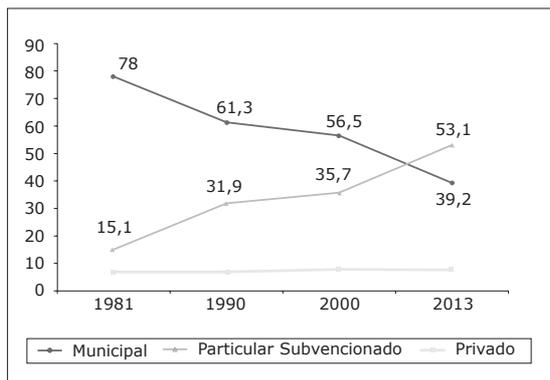


2 Datos presupuestarios para el año 2012.

nivel de gasto en educación en Chile que va directo a establecimientos escolares versus el promedio en países de la OCDE.

GRÁFICO 1

EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA POR TIPO DE SOSTENEDOR, NIVEL BÁSICO Y MEDIO



Fuente: Corvalán et al. (2009) y cifras del Ministerio de Educación para el año 2013.

CUADRO 1

DISTRIBUCIÓN DE MATRÍCULA BÁSICA Y MEDIA, SEGÚN DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA, 2013 (EN PORCENTAJES)

	Básica	Media	Total
Municipal	41	36	39
Total Privada	59	64	61
Particular Subvencionado	52	51	51
Particular no subvencionado	8	8	8
Corporación privada *	0	5	2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del MINEDUC, matrícula año 2013.

* Nota: Las corporaciones privadas pertenecen a gremios empresariales que administran liceos técnicos-profesionales, con financiamiento público vía convenio.



3 Al comparar la distribución de alumnos (matrícula) y gasto, es evidente el sesgo pro educación superior del gasto en educación de Chile, que se ha acentuado en los últimos años.

	Porcentaje del gasto en instituciones		Porcentaje de estudiantes	
	Chile	OECD	Chile	OECD
Prebásica	9,8	8,7	11,4	11,8
Básica y media	51,7	63,8	66,3	68,1
Superior	38,5	25,7	22,3	17,0

Fuente: OCDE (2013).

CUADRO 2

GASTO PÚBLICO EN INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN EN CHILE VERSUS PAÍSES OCDE, 2005 Y 2010 (EN PORCENTAJES DEL PIB)

	CHILE	OCDE
Prebásica, básica y media		
2005	3,21	3,79
2010	3,39	3,92
Superior		
2005	1,69	1,46
2010	2,41	1,61
Todos los niveles		
2005	5,37	5,81
2010	6,44	6,26
Año 2010		
Pre básica	0,64	0,55
Básica y media	3,39	3,92
Básica	2,23	2,60
Media	1,15	1,28
Superior	2,41	1,61
Terciaria	0,63	0,22
Universitaria	1,78	1,39
Total	6,44	6,26

Fuente: Elaboración propia sobre la base de *Education at a Glance* (2013).

Si bien no hay grandes diferencias en el nivel del gasto entre Chile y países de la OCDE, sí hay diferencias entre niveles. Chile gasta proporcionalmente una fracción más alta en establecimientos de educación superior, que en el resto de los niveles.³ La concentración de

recursos públicos para la provisión de educación privada también puede apreciarse en el cuadro 3.⁴ Es notable, sin embargo, lo reducido del presupuesto destinado a actividades de investigación en instituciones de educación superior, que apenas asciende al 7% de lo gastado en países de la OCDE.

CUADRO 3

GASTO PÚBLICO PER CÁPITA, ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS VERSUS PRIVADOS, 2010

		CHILE	OCDE
Prebásica	Públicas	3.495	6.275
	Privadas	2.636	3.494
	Totales	2.944	5.643
Básica y media	Públicas	3.626	8.412
	Privadas	1.737	5.029
	Totales	2.517	7.705
Superior	Públicas	4.248	11.382
	Privadas	968	3.826
	Totales	1.502	8.676
	<i>Investigación</i>	232	3.184
Total	Públicas	3.676	8.382
	Privadas	1.617	4.435
	Totales	2.339	7.504

Fuente: Elaboración propia sobre la base de *Education at a Glance* (2013).

El sistema educacional recibe también importantes aportes del sector privado. En Chile, en la enseñanza básica y media el 22% del gasto lo asumen los padres, mientras que el promedio de los países de la OCDE es del 9% (OCDE, 2011). En el sistema de

educación superior, esta cifra sube al 85,4% comparado con el 31,1% en los países de la OCDE. Los aportes privados corresponden al pago de aranceles en los establecimientos con subvención estatal y en los privados sin subsidio.

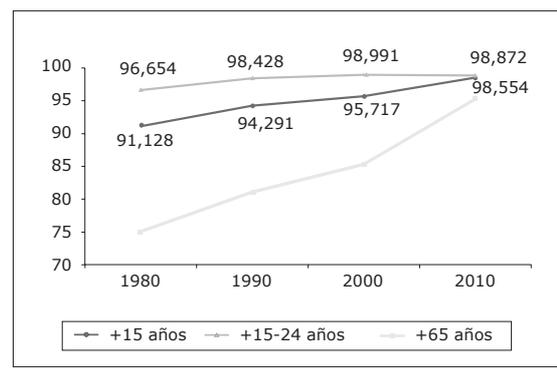
Es evidente que en Chile se ha avanzado en mejorar la cobertura, pero aún hay grandes déficits en calidad y equidad. A continuación se presentan algunas cifras para dimensionar el nivel de cobertura y calidad del sistema.

2.2 Indicadores de cobertura y progresión

En efecto, en términos generales, Chile tiene indicadores de cobertura que están bien alineados con los de los países desarrollados. El gráfico 2 muestra, por ejemplo, las tasas de alfabetización de adultos y jóvenes en el período 1980-2010.

GRÁFICO 2

TASAS DE ALFABETIZACIÓN ENTRE JÓVENES Y ADULTOS, 1980-2010



Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas de la Unesco.



4 Hay que interpretar con cuidado estas cifras, ya que la categoría privados incluye a privados y particular subvencionados con subsidio estatal. Estimamos que el factor de corrección que hay que aplicarles es de un 14% para prebásica, básica y media.

La tasa de cobertura bruta en la enseñanza media también ha experimentado una notable mejoría en los últimos 40 años, pasando de aproximadamente un 50% en los años setenta al 90% en 2011 (ver cuadro 4). En el año 2011, todos los niveles tuvieron una tasa neta de asistencia en torno al 90%. La convergencia en las tasas brutas y netas refleja que en los últimos 40 años el sistema sufrió un ordenamiento importante, con edades de entrada al sistema claramente reguladas⁵, y

con una disminución en las tasas de repitencia en los años iniciales.

Este fenómeno se aprecia en el cuadro 5, que presenta las tasas de entrada brutas y netas, y en el cuadro 6, que presenta las tasas de sobrevivencia en la enseñanza básica y media. Es notable cómo del año 1970 al año 2000 se consolida la transición entre la enseñanza básica y media. El deterioro en los últimos 10 años puede reflejar sin duda el fenómeno los ninis: jóvenes que no trabajan ni estudian.

CUADRO 4

TASAS BRUTAS Y NETAS DE ACCESO POR NIVEL EDUCATIVO Y GÉNERO (EN PORCENTAJES)

	1970	1980	Brutas		Netas	
			1990	2000	2011	2011
Pre-básica						
Mujeres	23,5	66,5	79,5	78,1	110,3	82,2
Hombres	21,2	63,8	78,7	78,2	113,5	82,6
Total	22,3	65,1	79,1	78,1	111,9	82,4
Básica						
Mujeres	112,5	118,4	104,3	99,0	100,2	93,3
Hombres	113,3	121,9	106,4	101,5	103,4	93,4
Total	112,9	120,2	105,4	100,3	101,8	93,3
Media						
Mujeres	48,1	64,7	80,3	83,6	91,5	86,6
Hombres	44,5	59,1	76,1	81,8	88,8	83,3
Total	46,3	61,9	78,2	82,7	90,1	84,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas de la Unesco. Data consultada en el mes de abril del año 2013.

Nota: El guarismo para 1980 es del año 1979.

Siguiendo criterios internacionales, en básica se incluyen los primeros 6 años de educación; en media los últimos dos de básica y los de enseñanza secundaria (4).



5 En Chile la edad de ingreso a la enseñanza básica es de 6 años. Legalmente la fecha de cumpleaños no puede exceder el 30 de marzo del año correspondiente; pero el director del colegio puede autorizar en casos excepcionales que un niño entre a la enseñanza básica con 5 años si su fecha de cumpleaños no es posterior al 30 de junio. Algunos colegios privados imponen una regla distinta, que no se contradice con la reglamentación oficial (Decreto 1718 exento, publicado con fecha 3 de octubre de 2011) y establecen la exigencia de tener 6 años cumplidos hasta diciembre del año anterior.

CUADRO 5
TASAS DE ENTRADA BRUTAS Y NETAS POR NIVEL EDUCATIVO (EN PORCENTAJES)

	1970	1980	2000	2011	2011
Bruta -Primer año de la Enseñanza Básica					Neta
Mujeres	122,4	114,9	94,7	91,7	81,5
Hombres	122,0	121,7	95,9	92,0	82,6
Total	122,2	118,4	95,3	91,8	80,5
Bruta - Ultimo año de la enseñanza Básica					
Mujeres	78,2	89,9	97,5	95,2	
Hombres	76,8	88,6	98,6	95,0	
Total	77,5	89,2	98,1	95,1	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas de la Unesco. Data consultada en el mes de abril del año 2013.

Nota: El guarismo para 1980 es del año 1977.

En este mismo fenómeno se enmarcan también las altas tasas de embarazo adolescente que existen en Chile que dificultan la permanencia en el sistema escolar. Por ejemplo, casi el 9% de los jóvenes de 15 a 17 años sin estudios medios completos no asiste a ningún establecimiento educativo y, de este porcentaje, solo el 22% está trabajando. Las mujeres tienen tasas similares de no-asistencia, pero la tasa de inactividad es aún mayor, pues, solo el 9% trabaja.⁶

Las tasas de aprobación por año y por nivel no muestran una disminución en los últimos años, excepto por el año 2011 que puede haber estado notablemente influido por las manifestaciones estudiantiles (ver gráfico 3). Sí hay diferencias importantes entre niveles educativos y género, lo que podría explicar las brechas por género en las tasas de transición entre niveles.

CUADRO 6
TASA DE PROGRESIÓN EN LA ENSEÑANZA BÁSICA Y MEDIA (EN PORCENTAJES)

	1970	1980	2000	2011
Básica - Tasa de sobrevivencia hasta el grado 4				
Mujeres	77,2	91,2	98,1	99,1
Hombres	74,4	86,9	98,4	99,6
Total	75,8	89,0	98,3	99,4
Básica - Tasa de sobrevivencia hasta el ultimo grado				
Mujeres	57,9	79,7	98,1	97,6
Hombres	56,9	73,7	97,2	98,2
Total	57,4	76,6	97,6	97,9
Transición entre la enseñanza básica y media				
Mujeres	77,8	81,4	98,3	93,1
Hombres	76,1	82,2	96,8	88,1
Total	76,9	81,8	97,5	90,5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas de la Unesco. Data consultada en el mes de abril del año 2013.

Nota: El guarismo para 1980 es del año 1977. El guarismo para 2000 es del año 1999.



6 Del informe de la OCDE (2013) se desprende que Chile es uno de los países en los que este fenómeno se ha agudizado en los últimos años. Estos datos fueron estimados por las autoras usando la Encuesta CASEN 2011.

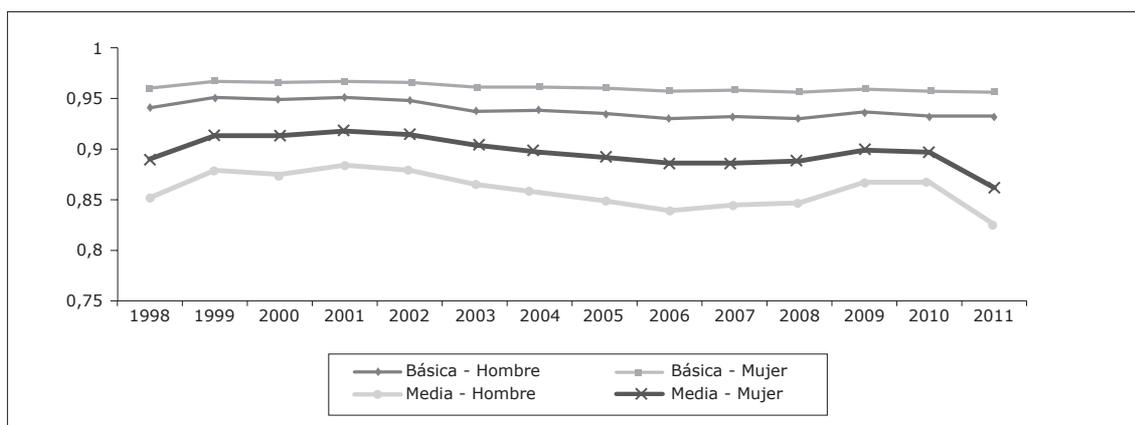
2.3 Calidad y equidad del sistema

La reforma educacional chilena tiene como objeto no solo aumentar la cobertura, mediante la creación de colegios privados con subvención, sino también de incrementar la calidad del sistema –entendida principalmente como mejores aprendizajes y rendimientos y la equidad de su distribución– para ampliar las oportunidades educativas de los niños y jóvenes de los sectores más pobres. El organismo responsable de la evaluación y monitoreo de la calidad es el Sistema Nacional de Medición de la Calidad Educativa (SIM-

CE). La medición SIMCE se sostiene desde la perspectiva criterial, esto es, se evalúa el desempeño de cada estudiante en relación con ciertos criterios disciplinares preestablecidos y que reflejan los objetivos curriculares propuestos en cada área o sector de aprendizaje evaluado. Se establecen así medidas o estándares de desempeño que constituyen un continuo de calidad que va desde un desempeño considerado básico a uno de excelencia. Dichos estándares describen cómo debe desempeñarse –qué debe saber y poder hacer– un estudiante en un grado escolar determinado para alcanzar cierto nivel de logro.

GRÁFICO 3

TASA DE APROBACIÓN POR GÉNERO Y NIVEL EDUCATIVO, 1998-2011 (EN PORCENTAJES)



Fuente: Ministerio de Educación de Chile, indicadores de rendimiento de niños y jóvenes.

La implementación del sistema de subsidios per cápita (*vouchers*) se establece con el propósito de promover la competencia entre proveedores públicos y privados responsables del servicio educacional. Se esperaba que la elección de los padres generara competencia entre los establecimientos para captar estudiantes y así obtener la subvención estatal, mecanismo que debería haber promovido un aumento de la calidad de la educación. A 30 años de la reforma, la evidencia no avala tales supuestos. Román y Peticara (2012)

señalan que casi el 88% de los alumnos que estudian en escuelas con una baja calidad histórica medida por el SIMCE, permanecen en ellas, a pesar de sus magros resultados. Indagaciones recientes, identifican problemas o barreras estructurales –como el cobro y la selección de estudiantes por parte de los colegios–, junto con miradas, expectativas y valoraciones distintas sobre el concepto de calidad por parte de los padres, como aspectos decisivos a la hora de elegir o cambiar de colegio a sus hijos (Román, 2012). De una

u otra forma, el propio sistema y sus mecanismos regulatorios atentan contra aquello que busca, poniendo trampas y restringiendo la presión del movimiento por calidad de los estudiantes y las familias. Para algunos, se trata también de problemas de información o sencillamente que la libertad de elegir no es tal, porque en algunas comunas sencillamente no hay colegios de calidad superior y si existen, el copago para las familias es inalcanzable.

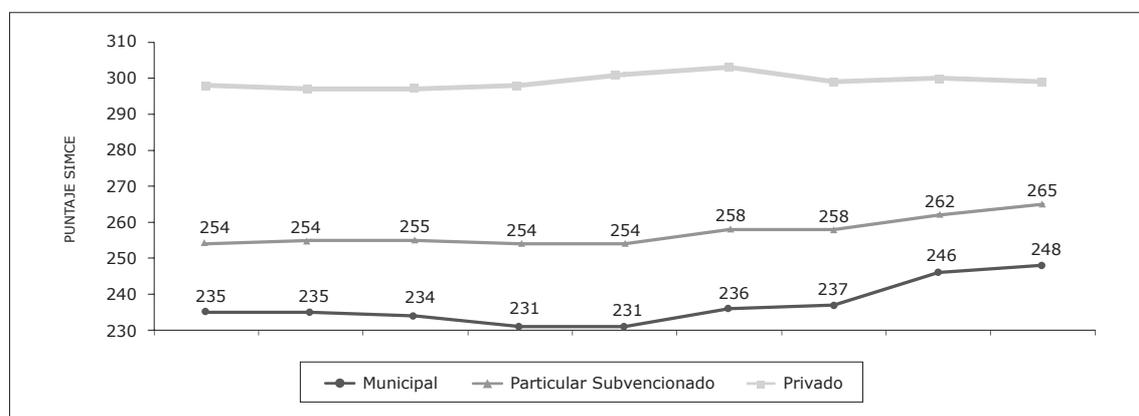
Más aún, según pruebas estandarizadas nacionales e internacionales, Chile no solo presenta magros resultados en lectura, matemáticas y ciencias, sino que también es uno de los países en los que los resultados están más estrechamente vinculados al nivel socioeconómico de los alumnos y de los

colegios: aprenden y rinden más aquellos estudiantes pertenecientes a sectores de mayores recursos y quintiles de ingreso.

En los resultados de las pruebas nacionales SIMCE existen diferencias importantes en el área de lenguaje y matemática, persistentes en el tiempo, entre tipo de colegios. La brecha entre colegios privados, particulares subvencionados y municipales alcanzó un peak en el año 2008 (ver gráfico 4), para luego descender. Un colegio privado obtiene un puntaje 50 puntos más alto que un particular subvencionado, quien a su vez aventaja por 20 puntos a un colegio municipal. La mayor parte de esta brecha se explica por nivel socioeconómico de las familias, y no necesariamente responde al mayor valor agregado del colegio (McEwan, 2001).

GRÁFICO 4

PRUEBA SIMCE MATEMÁTICAS, PUNTAJE POR TIPO DE ESTABLECIMIENTO



Fuente: Agencia de Calidad de la Educación (2013). Resultados SIMCE 2012. Santiago: MINEDUC. http://www.gob.cl/media/2013/04/Resultados-SIMCE-2012-14_04_2013.pdf.

El cuadro 7 presenta el nivel promedio de rendimiento en la prueba PISA por género y por área del conocimiento. Si bien de 2000 a 2009 aumentaron los puntajes

promedio en matemática, lenguaje y ciencias⁷, en 2009 Chile aún tenía un promedio más bajo que el de los países de la OCDE.



7 El aumento en todas las áreas es estadísticamente significativo (Montt, 2010).

CUADRO 7

PRUEBA PISA EN CHILE, NIVELES PROMEDIO DE DESEMPEÑO POR GÉNERO Y ÁREA DEL CONOCIMIENTO, 2000, 2006 Y 2009

	2000	2006	2009
MUJERES			
Matemática	380,0	396,3	410,4
Lectura	421,0	451,3	460,6
Ciencia	412,0	426,5	442,9
HOMBRES			
Matemática	388,0	424,2	431,3
Lectura	396,0	434,3	438,6
Ciencia	418,0	448,1	451,9
TOTAL			
Matemática	384,0	411,4	421,1
Lectura	410,0	442,1	449,4
Ciencia	415,0	438,2	447,5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos PISA, años 2000, 2006 y 2009.

La mayor brecha se da en la prueba de matemática –Chile tiene un puntaje promedio un 15% más bajo que el de los países de la OCDE– y la menor en lenguaje (8%). Hay importantes diferencias por género, pues que las mujeres en nuestro país obtienen sistemáticamente puntajes más bajos que los hombres en matemática con una diferencia de 20 puntos (aproximadamente un 5%), pero puntajes más altos en lectura (22 puntos).

Hay otras estadísticas que reflejan características particulares de la distribución de los puntajes y también la segmentación socioeconómica del sistema que son preocupantes. El 30,6% de los estudiantes chilenos no alcanza competencias mínimas de lectura; el 51% en matemática y el 32,3%

en ciencias. Respecto del resto de los países de la OCDE, la mayor brecha se encuentra en la prueba de matemáticas, con 26 puntos porcentuales de diferencia.⁸ En la otra cola de la distribución, solo el 1,3% de los alumnos alcanza competencias altas en lectura y en matemática un 1,1%, mientras estas cifras para países de la OCDE son aproximadamente un 8% en ciencias y matemática y casi un 13% en lectura.

El cuadro 8 presenta niveles de logro por tipo de colegio (municipal, particular subvencionado y privado) para el año 2009, mientras que el gráfico 5 presenta el cambio en los puntajes promedio por tipo de colegio (privado o público) para el período 2000-2009.

CUADRO 8

PRUEBA PISA EN CHILE, NIVELES PROMEDIO DE DESEMPEÑO SEGÚN TIPO DE ESTABLECIMIENTO Y NIVEL SOCIOECONÓMICO, POR ÁREA DEL CONOCIMIENTO, 2009

	Lectura	Matemática	Ciencias
TIPO DE ESTABLECIMIENTO			
Municipal	421	396	422
PS	458	426	454
PP	540	520	541
NIVEL SOCIOECONÓMICO			
Bajo	405	378	410
Medio bajo	425	398	426
Medio	440	419	442
Medio alto	463	434	462
Alto	512	487	507
OECD	493	496	501
Brecha Alto-bajo (%)	26,4%	28,8%	23,7%

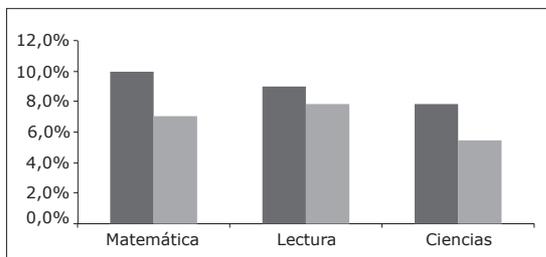
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos PISA, años 2000, 2006 y 2009.



8 Para el promedio de países OCDE, los guarismos son 19%, 22% y 18% respectivamente.

GRÁFICO 5

CAMBIO EN LOS PUNTAJES PISA POR TIPO DE ESTABLECIMIENTO, 2000-2009 (EN PORCENTAJES)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos PISA, años 2000 y 2009.

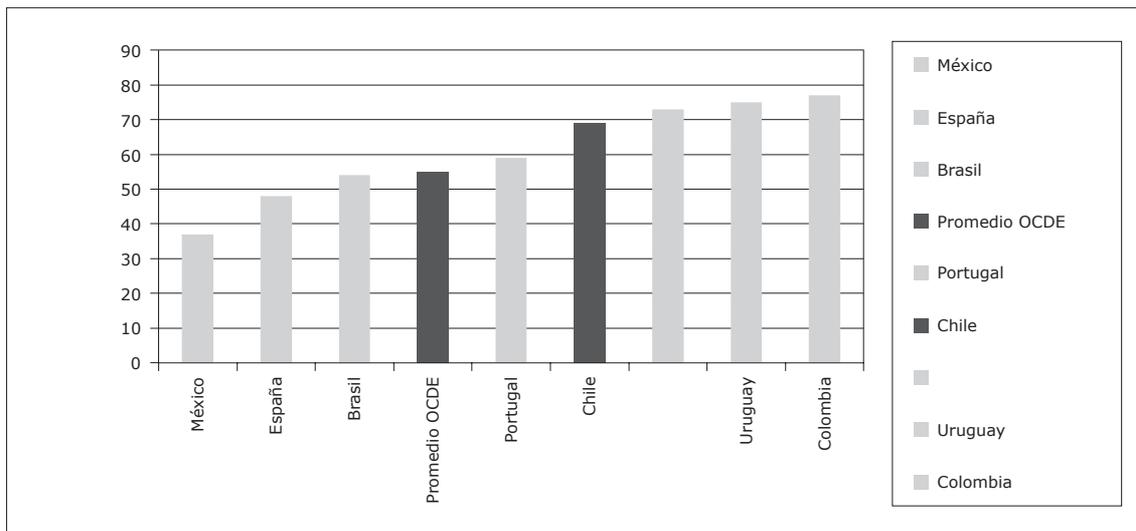
Como ya se señaló, en todas las áreas hubo un aumento importante, de aproximadamente un 7% a un 9% para colegios públicos y un 5% a un 7% para privados. Los mayores aumentos se concentran en matemáticas y lectura y los menores en ciencias, aunque todos los cambios son estadísticamente significativos. Del año 2000 al 2009, la brecha entre el estrato bajo y el alto disminuye 15

puntos, particularmente en lectura. También se reduce el porcentaje de estudiantes que no alcanzan las competencias mínimas en lectura de un 73% a un 53% (MINEDUC, 2010).

En Chile, una fracción muy alta de la varianza en los puntajes se explica por el nivel socioeconómico, que en lectura asciende a un 18,7%. Además en el país más del 50% de la varianza en nivel socioeconómico se explica por diferencias entre establecimientos, mientras para la OCDE corresponde a un 25%. De esta manera, el 69% de la varianza en puntajes se explica por diferencias en el nivel socioeconómico de los establecimientos (ver gráfico 6). Chile se ha impuesto a países con mejor tradición de igualdad como Uruguay, pero su sistema educativo está lejos de haber quebrado la fuerte asociación entre resultados académicos y nivel socioeconómico, a la vez que ha tendido a reforzar la segmentación de los alumnos en escuelas por nivel socioeconómico.

GRÁFICO 6

PORCENTAJE DE LA VARIANZA DE DESEMPEÑO EXPLICADA POR EL NIVEL SOCIOECONÓMICO DE LA ESCUELA



Fuente: Tabla 1, MINEDUC (2013b).

2.4 Los docentes en Chile

Chile ha aumentado de manera sistemática el monto de recursos para la educación, pero aún está lejos de tener un sistema educativo de calidad, que nivele efectivamente las diferencias socioeconómicas que los alumnos traen desde su origen. Hay diversas hipótesis sobre qué es lo que produce este escenario. Por una parte, hay quienes opinan que el sistema de financiamiento no genera los incentivos adecuados a nivel de sostenedores para que brinden servicios de calidad, aunque sigue siendo un buen negocio tener un colegio, sea este bueno o malo. Por otra, si el techo de una mejor educación es la calidad docente, vale preguntarse hasta qué punto las carreras de pedagogía reciben a jóvenes con vocación para ser profesores y en qué medida se les dota de habilidades suficientes para hacer bien su trabajo. Hay voces que, a la luz de los resultados de la prueba INICIA,⁹ sostienen que el gran problema es la calidad de los profesores de básica y media, no solo de los más antiguos sino también de los recién egresados. Asimismo, también hay quienes piensan que con la carga horaria que tienen los profesores en Chile, estos no tienen el tiempo suficiente para preparar sus clases ni para continuar capacitándose, a lo que se suma que los bajos salarios del sector produce un efecto de selección negativo, puesto que los “mejores” optan por estudiar carreras más rentables.

Qué tan buen negocio es tener un colegio en Chile, la respuesta está en el aumento del número de establecimientos cada año. De 1990 al año 2010, el número de establecimientos con subvención estatal se duplicó. La matrícula en este tipo de establecimientos se incrementó del 32% al 52% en el mismo período (ver gráfico 2 al inicio de la sección). Por otra parte, la falta de interés de algunos sostenedores por mantener estándares mínimos de calidad se debe a la falta de fiscalización del sistema en sus primeros 20 años de funcionamiento. En 2012, se presentaron 107 solicitudes para abrir colegios, de las cuales el 59% fue rechazada. En el año 2013 ya se han registrado 112 peticiones, de las cuales 45 corresponden a escuelas de lenguaje, que reciben una subvención escolar especial –U\$ 225 por niño– casi el doble de la subvención escolar estándar. Con independencia de las regulaciones, tener un colegio en Chile sigue siendo altamente rentable.¹⁰

Existe consenso en la literatura respecto al papel clave que los profesores y el liderazgo directivo ejercen en la generación y adquisición de capital humano.¹¹ En Chile los jóvenes de bajo rendimiento académico son quienes tienden a optar por una carrera pedagógica. En el año 2011 egresaron de pedagogía cerca de 15 mil alumnos, un 73% de ellos obtuvo bajo 500 puntos o no rindió la PSU. Los resultados de la prueba INICIA corroboran que los egresados en promedio no están preparados para enfrentar exitosamente su labor.



9 La prueba INICIA es una evaluación que se les aplica a los egresados de pedagogía para enseñanza básica y media. Tiene como propósito entregar la información necesaria a las instituciones, que les permita orientar sus procesos de formación docente, así como entregar información a egresados e ingresantes de las distintas instituciones de educación superior y también informar a la comunidad escolar.

10 Datos aportados por Alan Wilkins, Seremi de Educación de la Región Metropolitana (a septiembre de 2013) en un reportaje publicado en el Diario El Mercurio. Ver <http://www.elmercurio.com/blogs/2013/09/09/15110/El-29-de-las-solicitudes-para-abrir-nuevos-colegios-han-sido-rechazadas.aspx>.

11 Ver, por ejemplo, Rockoff (2004). Resultados más mixtos presenta Harris y Sass (2011).

En las pruebas de conocimiento disciplinar de INICIA 2012, los egresados de educación parvularia, básica y media, cuya evaluación fue deficiente correspondió al 60%, 34% y 50% respectivamente. El cuadro 9 presenta los resultados en la prueba para las distintas áreas del conocimiento y niveles de enseñanza. Los peores resultados se encuentran en la prueba de conocimientos disciplinarios, en las asignaturas de biología, física y química, en las que un 69% o más de los egresados tienen un nivel de conocimientos insuficiente.

El Sistema de Evaluación del Desempeño Docente, que evalúa obligatoriamente a

docentes de colegios municipales, entrega resultados también desalentadores. Si bien el 67% se encuentra en la categoría de profesores con conocimientos satisfactorios (solo el 10% tiene sobresalientes), las evaluaciones de los portafolios individuales –material que elabora el profesor y es evaluado externamente– arroja las peores puntuaciones en la prueba (2,25 puntos), seguido de la evaluación del superior (2,91 puntos), en tercer lugar la entrevista por un par evaluador (3,19) y la nota máxima es la autoevaluación del mismo docente (3,87) en una escala del 1 al 14.

CUADRO 9
RESULTADOS PRUEBA INICIA 2012 (EN PORCENTAJES)

	Ed. Parvularia	Ed. Básica	Ed. Media
CONOCIMIENTOS PEDAGÓGICOS			
Insuficiente	62%	34%	35%
Aceptable	28%	55%	55%
Sobresaliente	10%	11%	10%
CONOCIMIENTOS DISCIPLINARIOS			
Insuficiente	60%	56%	39% a 76%
Aceptable	30%	34%	14% a 51%
Sobresaliente	11%	10%	4% a 11%
HABILIDADES DE COMUNICACIÓN ESCRITA			
No Logra nivel adecuado	51%	41%	36%
Logra un nivel adecuado	49%	59%	64%

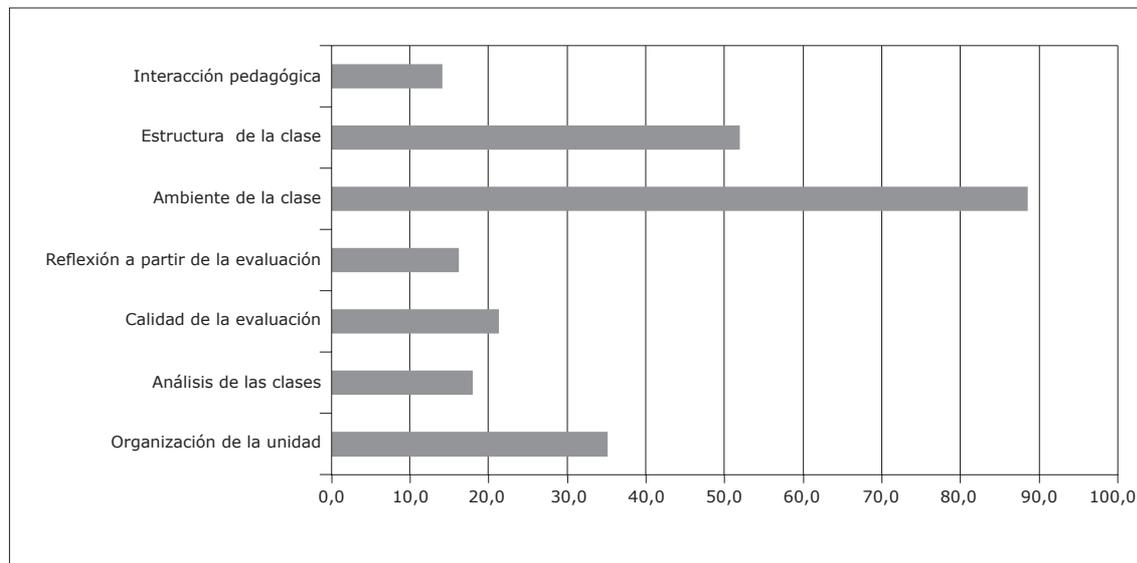
Fuente: MINEDUC (2013c, p. 23).

El gráfico 7 muestra la fracción de docentes que alcanza los resultados esperados por cada elemento del portafolio. Los peores resultados (menos del 20%) lo obtienen en

las dimensiones de interacción pedagógica, reflexión a partir de la evaluación y análisis de las clases. La mejor evaluación la obtienen en generación del ambiente de la clase.

GRÁFICO 7

DOCENTES QUE ALCANZAN NIVEL ESPERADO EN LAS DISTINTAS DIMENSIONES DEL PORTAFOLIO, EVALUACIÓN DOCENTE. 2012 (EN PORCENTAJES)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Resultados de la Evaluación Docente, MINEDUC (2013^a, p. 11).

Luego de su formación inicial, las condiciones de trabajo hacen claramente difícil que los profesores tengan suficiente tiempo para actualizarse y desarrollar nuevos materiales. Estimaciones de la OCDE (2011) indican que los maestros chilenos dedican a actividades lectivas unas 1.200 horas anuales, es decir, el 70% de su tiempo total de trabajo, mientras que en el promedio para los países de la OCDE es de 700 horas anuales. El número promedio de horas lectivas diarias es de máximo tres en Japón, Corea y Polonia, mientras que en Chile el promedio supera las 5 horas diarias.

Análisis comparativos de la realidad laboral de los docentes de primaria en América Latina, constatan que uno de cada diez profesores en Chile realiza labores docentes en más de un establecimiento (Murillo & Román, 2013). A pesar de ser una de las cifras más

bajas en la región, obviamente tiene importantes impactos en los aprendizajes. La calidad de la educación se juega principalmente en lo que pasa en el aula, y lo que allí ocurre o no ocurre está estrechamente relacionado con la organización y planificación de la enseñanza, con la atención adecuada a los estudiantes y sus dificultades, con la motivación e identidad con la escuela. Todos estos aspectos se ven negativamente afectados cuando el tiempo profesional se trabaja en dos o más colegios o tienen otras actividades remuneradas. Y tal como lo analizan Peticara y Ponce (2013) ni los salarios ni las condiciones laborales que tienen los docentes en Chile, hacen atractiva la profesión para los jóvenes. El salario de un profesor es aproximadamente un 75% del salario promedio de un trabajador a tiempo completo. Hay pocas diferencias entre niveles educativos (ver cuadro 10).

CUADRO 10
INDICADORES DE SALARIOS DOCENTES
EN CHILE VERSUS OCDE

	CHILE	OCDE
Salario profesores/trabajador prom. FT		
Pre básica	0,73	0,80
Básica	0,73	0,82
Media	0,77	0,89
Máx salario / salario entrada		
Pre básica	1,79	1,58
Básica	1,79	1,59
Media	1,83	1,62
Años para llegar al salario máximo	30	24
Salario horario 15 años experiencia		
Básica	21	49
Media	23	66
Razón salario hora básica/media	1,06	1,31

Fuente: OCDE (2013).

En Chile, los salarios anuales están de un 40% a un 50% por debajo del promedio de los países de la OCDE, aunque el salario de un docente con 15 o más años de antigüedad corresponde al 1,5 veces el PIB per cápita (superior al promedio OCDE, que corresponde a 1,2 veces). El salario de un docente aumenta según la cantidad de años en el cargo, por lo que, en Chile, la razón entre el salario de un docente al inicio y el PIB per cápita es 0,45, mientras que el promedio en los países de la OCDE es de 0,63, por lo que la remuneración inicial es muy baja en Chile y, en consecuencia, está creando un efecto de selección negativo incluso entre los mismos individuos que eligen la carrera docente.



De esta manera, los que optan por mantenerse en la profesión son los que tienen costos de oportunidad mucho más bajos.

3. La política educativa en Chile. Avances y retrocesos de las últimas décadas

En los años ochenta, durante la dictadura militar, se instrumentan numerosas políticas educacionales que transforman al sector educativo en los años venideros. Entre ellas, descentralización de la educación –hasta ese entonces nacional– a los municipios, se establece el sistema de *vouchers* o de subsidio a la demanda, se introduce el sistema de evaluación SIMCE y hacia el final del gobierno militar, se aprueba la Ley Orgánica Constitucional de enseñanza (LOCE).¹² En los años inmediatamente posteriores, con el restablecimiento de la democracia, no se introducen cambios sustanciales al sistema educativo heredado de la dictadura, pero sí se implementan programas especiales focalizados en las escuelas más vulnerables. Así surge el Programa P 900 para atender a las 900 escuelas más pobres de Chile, se aumenta significativamente el monto de la subvención estatal y se introducen asignaciones especiales para las escuelas rurales, se implementa la jornada escolar completa y se hacen cambios importantes en el currículum de la enseñanza básica y media. En 1996, se crea el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educacionales Subvencionados, SNED, con el propósito de contribuir al mejoramiento de la calidad de la educación impartida por el

12 La LOCE tiene por objeto fijar los requisitos mínimos que deberán cumplir los niveles de enseñanza básica y enseñanza media, regular el deber del Estado de velar por su cumplimiento, y normar el proceso de reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel. Fue publicada en el Diario Oficial de Chile el 10 de marzo de 1990.

sistema educacional subvencionado del país, incentivando y reconociendo a los profesionales de los planteles educativos de mejor desempeño, mediante pagos o bonos.

Recién en el gobierno del presidente Ricardo Lagos (2000-2004) se extiende la obligatoriedad de la enseñanza hasta el fin del nivel medio y se introducen nuevos incentivos al desempeño docente (premios), a la vez que se inicia la Evaluación Docente. Más recientemente, durante el gobierno de Michelle Bachelet, se crea la Subvención Escolar Preferencial (SEP) y se sanciona una nueva ley de educación (Ley General de Educación, LGE), que crea la institucionalidad del Consejo Nacional de Educación, la Agencia de Calidad y Superintendencia de Educación.

A continuación, se describirán brevemente las fortalezas y debilidades de cuatro políticas relativamente recientes. La primera de ellas es la Subvención Escolar Preferencial (SEP), que se enmarca dentro del universo de políticas que buscan focalizar recursos en sectores de la población con mayor déficit y con pobres resultados educativos. Chile tiene una larga tradición en políticas focalizadas en el sistema educativo, con programas desarrollados desde los años noventa, como el programa de Mejoramiento de la Calidad de Escuelas Básicas de Sectores Pobres (P 900), Mejoramiento de la Calidad de la Educación Rural (P Rural) y el Programa de Escuelas Prioritarias.¹³ Estas políticas presumen que la población vulnerable necesita de mayor cantidad de recursos y estrategias diferenciadas para mejorar su desempeño educativo.

Otras dos están relacionadas con incentivos colectivos o individuales a profesores:

el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los establecimientos subvencionados (SNED) y el Sistema de Evaluación del Desempeño Profesional Docente. Y finalmente, la cuarta es el programa Vocación de Profesor, que busca mejorar el universo de postulantes a las carreras de pedagogía. En definitiva estas tres políticas buscan mejorar la calidad de la enseñanza. Las primeras dos mediante incentivos para capacitarse y hacer mejores clases; la última, fomentando la entrada a la carrera de pedagogía de jóvenes con mayores habilidades.¹⁴

3.1 La Ley de Subvención Escolar Preferencial

En el año 2008 se promulga la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP), que posibilita la transferencia de recursos adicionales a colegios que tienen una alta concentración de niños vulnerables (bajo nivel socioeconómico). Tal como señalan Román y Murillo (2012), esta es la primera iniciativa que liga la subvención a resultados académicos. La exigencia es mejorar los resultados de los estudiantes prioritarios, al mismo tiempo que se establecen sanciones cuando esto no se cumple. El objetivo de la política es apoyar y mejorar los procesos de enseñanza y el aprendizaje escolar.

La intervención en sí, consiste en recibir una subvención por alumno prioritario que es superior a la subvención escolar estándar, más un monto adicional que guarda directa relación con la fracción de alumnos prioritarios que cada centro entrega. En la actualidad están adscritos a la Ley SEP un



13 Román y Murillo (2013) describen estos programas y se también analizan la Subvención Escolar Preferencial.

14 La política presupone que jóvenes con mejor puntaje en la prueba de selección universitaria o con mejores promedios en la enseñanza media son mejores candidatos para ser docentes.

total de 7.511 centros: el 99% de las escuelas municipales (gestión pública) y el 75% de las de particulares subvencionadas (gestión privada) que ofrecen enseñanza básica en el sistema. En conjunto reúnen unos 800.000 alumnos prioritarios.

Para poder recibir la subvención escolar, los sostenedores deben suscribir un plan de mejoramiento educativo, donde se definen tareas específicas sobre temas tan diversos como gestión del currículum, liderazgo escolar, convivencia escolar o gestión de recursos en la escuela. Para participar en este programa, el colegio debe dejar de cobrar financiamiento compartido, no puede seleccionar a los alumnos en la entrada, ni tampoco desvincularlos por mal desempeño académico. El colegio también se compromete a hacer una rendición de cuenta anual al Ministerio de Educación.

Según Román y Murillo (2012), si bien el propósito de la política (dar recursos a los colegios para mejorar su gestión escolar) es loable, está cimentada en supuestos erróneos sobre el sistema. Los autores destacan que el éxito de la política depende crucialmente de las condiciones iniciales del sistema y de prácticas que no se dieron antes o durante de la aplicación de la política: i) los equipos docentes tiene la capacidad de diseño y ejecución de los programas de mejoramiento; ii) la comunidad escolar participa activamente en el diseño de los programas; iii) los establecimientos tienen diagnósticos claros de qué no funciona o la capacidad para realizar estos diagnósticos; iv) para los sostenedores y administradores de los colegios pueden contratar buenas asistencias técnicas externas (ATE), para diagnosticar, planificar y ejecutar los cambios en los colegios; v) se generan alianzas entre sostenedores, administradores y las ATE, que fortalecen la gestión de las escuelas; y finalmente vi), está implícito en la

lógica de la política que el bajo rendimiento en los colegios es un tema de recursos y gestión. Se sobreentiende, que sacadas estas restricciones, el colegio debiera mejorar. No es tan claro que hubiera sido así.

Además, tampoco existe claridad sobre el vínculo entre el rendimiento del colegio y el nivel de presión que ejercen los padres. En el diseño, los colegios tienen el incentivo de que deben aprovechar bien su oportunidad, ya que los padres optarán por matricular a sus hijos en los mejores colegios. En este contexto, una y otra vez se ratifica que las familias y los estudiantes muestran altos grados de satisfacción y compromiso con sus centros, incluso con escuelas de muy bajos rendimientos escolares. La decisión del cambio, cuando ello ocurre, responde a otros factores y, entre ellos, el rendimiento escolar, los resultados del SIMCE en la escuela tienen muy poca o nula importancia (Román & Peticara, 2012).

3.2 Cómo mejorar la calidad de los profesores

La construcción de un buen sistema educativo debe asegurar, paralelamente, una formación docente de calidad. Docentes motivados y preparados adecuadamente son y pueden ser recursos fundamentales para los resultados de aprendizajes y rendimientos escolares. De ahí la necesidad de articular políticas de formación –inicial y continua– del profesorado para que efectivamente logren incidir en la calidad del sistema educacional. En Chile, la evidencia señala que la calidad docente de los recién egresados es preocupantemente baja y que los niveles de desempeño entre los docentes en servicio y de mayor edad no es alto.

Para discutir sobre este crucial aspecto, se revisarán las tres políticas referidas al tema, sus propósitos, e instrumentos.

a. *El Sistema de Evaluación del Desempeño Profesional Docente: evaluación individual para docentes en ejercicio*

El Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) –perteneciente al MINEDUC– es el encargado de coordinar el proceso obligatorio de evaluación docente para los más de 70.000 profesores de aula que se desempeñan en establecimientos municipales. Esta política busca mejorar la labor pedagógica de los educadores. La calidad del desempeño se evalúa sobre la base de un conjunto de estándares contenidos en el Marco para la Buena Enseñanza (MBE), en cada uno de sus cuatro dominios: i) preparación de la enseñanza, ii) creación de un ambiente propicio para el aprendizaje, iii) enseñanza para el aprendizaje de todos los estudiantes y iv) responsabilidades profesionales.

Dicha evaluación se realiza mediante cuatro instrumentos (CPEIP, 2013): primero, se exige la presentación de un informe de autoevaluación del docente –llamado portafolio– en el que debe presentar evidencia de su trabajo y de su mejor práctica pedagógica. Además, se pide que el docente llene una pauta de autoevaluación, estructurada desde las dimensiones y criterios del Marco para la Buena Enseñanza. Con las preguntas, se invita al docente a reflexionar sobre su práctica y valorar su propio desempeño profesional. Finalmente, los dos instrumentos restantes son la opinión calificada de un par evaluador, quien lo entrevista, y la valoración de su jefe directo contenida en un informe de referencia.

El objetivo de la política es correcto, aunque hay que tener presente que la mayoría de los elementos que contienen los instrumentos de evaluación son subjetivos, en los que docentes y superiores pueden

tener incentivos para responder satisfactoriamente. Tal como se comentó anteriormente, el peor puntaje que reciben los docentes es en el componente que se somete a una evaluación más objetiva (portafolio), mientras que el mejor puntaje está en la autoevaluación del propio profesional. Los resultados obtenidos no son neutros, ya que la evaluación establece consecuencias para el docente de no cumplir con los estándares establecidos. Aquellos que obtienen un resultado destacado o competente, pueden postular a una asignación variable por desempeño, pero de todas maneras deben rendir una prueba de conocimientos disciplinarios y pedagógicos correspondiente al nivel y asignatura de evaluación. Quienes obtienen un resultado básico, deben obligatoriamente participar en Planes de Superación Profesional (PSP) gratuitos, diseñados y ejecutados por los departamentos de educación de las municipalidades. Estos docentes deben reevaluarse en un período de dos años. Finalmente, los docentes que obtienen un resultado insatisfactorio deben repetir su evaluación al año siguiente y participar en los PSP que dicta cada comuna. Si un profesor obtiene resultados insatisfactorios en dos oportunidades, debe abandonar la dotación docente. Los directores de establecimientos municipales tienen la facultad de desvincular hasta un 5% de su planta por este motivo.

Es razonable que los sistemas educacionales con problemas de calidad y de distribución de esta, cuenten con políticas y sistemas de evaluación de desempeño docente. Sin embargo, subsiste la duda sobre la utilidad del instrumento, en particular sobre la pauta de autoevaluación y el peso que tiene en el puntaje final, así como de su escasa relación con los resultados que alcanzan los estudiantes.

b. Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de establecimientos subvencionados (SNED), evaluación colectiva del desempeño docente

El Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los establecimientos educacionales subvencionados (SNED) se crea con el propósito de contribuir al mejoramiento de la calidad de la educación impartida por el sistema subvencionado del país.¹⁵

El SNED funciona mediante el incentivo y reconocimiento a los docentes y asistentes de la educación de los establecimientos con mejor desempeño en cada región. Mediante este sistema se busca también que los padres y apoderados conozcan los resultados obtenidos y la evolución del establecimiento al que asisten sus hijos, y que los directivos, docentes y asistentes de la educación retroalimenten sus decisiones de gestión técnico-pedagógicas y administrativas.

El SNED es un incentivo atado a los resultados de los niños y niñas que asisten al establecimiento. Y para definir a los ganadores, se hace competir a los colegios dentro de grupos homogéneos: por nivel de enseñanza, por zona geográfica y por grupo socioeconómico (educación padres, índice de vulnerabilidad del establecimiento, ingreso del hogar). Se compara a los colegios por eficacia (medido por el SIMCE), superación (si ha mejorado desde la medición pasada), iniciativa (actividades extracurriculares, grupales, etc.), mejora de las condiciones de trabajo en la escuela y un indicador de integración como las tasas de retención y

acciones discriminadoras, entre otros (Mineduc, 2013d).

El SNED contempla la entrega, dentro de cada subgrupo así definido, de un beneficio económico denominado Subvención por Desempeño de Excelencia, que corresponde a un monto mensual por alumno o alumna, que se entrega trimestralmente a los establecimientos seleccionados con mejor desempeño de acuerdo al índice SNED. En el año 2012 el monto mensual alcanza los \$3.982 por alumno o alumna, para los docentes y los \$279, para los asistentes de la educación. Un 90% de los recursos recibidos por el sostenedor para su establecimiento debe ser distribuido en proporción a las horas de contrato de los docentes. El porcentaje restante deberá destinarse a incentivos monetarios especiales a los profesores destacados, según la forma de distribución que determinen los propios docentes del establecimiento.

Para ser justos, el diseño del SNED, recoge algunos de los aspectos críticos que la literatura económica ha relevado respecto de los sistemas de pago por mérito individual. Mizala y Romaguera (2002), hacen un buen recuento de estas debilidades: i) crean un clima laboral altamente competitivo; ii) no es trivial identificar desempeño individual; y iii) si las evaluaciones de los profesores se basan en el desempeño de los alumnos, hay incentivos para descremar y sacarse de encima a los malos alumnos. Y el SNED, al comparar alumnos dentro de grupos con condiciones de entrada similares, quita a los colegios y profesores el incentivo de quedarse solo con los mejores alumnos.



15 La creación es por la Ley 19.410. Luego en los años 2008-2009, se incorporan a la medición los liceos técnico-profesionales regidos por el Decreto Ley N° 3166 de 1980 y se extiende el beneficio a los asistentes de la educación de los establecimientos que resulten calificados como de excelente desempeño.

Hasta la fecha, no se puede comprobar que el SNED efectivamente esté premiando el buen desempeño –o qué está premiando– y que efectos produce este mecanismo en las escuelas. Una evaluación de Carnoy y otros (2008) muestra datos que hay colegios que han tenido éxitos en mejorar los puntajes de cuarto básico y, por lo tanto, han obtenido premios SNED, pero que han sido poco efectivos en lograr mejoras intracohorte, es decir, que el niño que fue medido, mejore posteriormente sus puntajes. Los autores recomiendan incorporar a la medición el cambio en SIMCE entre cuarto y octavo, más que mirar la evolución de los puntajes de cuarto y octavo por separado. También señalan que hay evidencia de que los profesores de cursos más avanzados están menos capacitados que los de cursos básicos para desarrollar contenidos de matemática, lenguaje y ciencias, lo que podría explicar que los puntajes de octavo son más difícil de intervenir que los de cuarto.

c. Beca Vocación de Profesor, incentivo para contar con mejores estudiantes de pedagogía

La beca Vocación de Profesor busca incentivar a los estudiantes aventajados de la enseñanza media para que se matriculen en carreras pedagógicas, que serán financiadas en su totalidad –matrícula y arancel–¹⁷. Si el alumno obtiene más de 700 puntos en la Prueba de Selección Universitaria (PSU), se le entrega además un pago mensual de 80 mil pesos (160 dólares) de marzo a diciembre. Si el alumno tiene más de 720 puntos se le paga también un semestre de intercambio

en el extranjero, que puede cursarse a partir del quinto semestre de la carrera.

Es importante señalar que la beca no está condicionada al nivel socioeconómico del postulante, sino que su objetivo promover entre los jóvenes con mejores puntajes la opción por la carrera docente, como un mecanismo que incremente la calidad (piso) de la formación inicial y aminorar el bajo nivel de formación de aquellos que ingresan a estudiar carreras pedagógicas.

Lamentablemente, aún no hay evaluaciones o estadísticas que muestren el nivel de efectividad de esta política, dado que se implementó en 2011. Sin embargo, en un contexto en que la PSU ha sido cuestionada por su baja capacidad para predecir el éxito del futuro estudiante y el nivel de segmentación que genera denle el sistema universitario – con universidades de elite *versus* el resto–, el único requisito para acceder a la beca es el puntaje en la prueba. Como retribución, una vez obtenido el título profesional, el becario debe trabajar por al menos tres años en un establecimiento municipal, subvencionado o de administración delegada, cumpliendo una jornada de 30 horas lectivas semanales. Respecto a lo anterior, debiera restringirse a escuelas que registraran alta vulnerabilidad, ya que, si el objetivo es nivelar, es necesario priorizar los establecimientos que atienden niños con mayores déficits; asimismo, la exigencia de 30 horas lectivas de clase (6 horas semanales) puede inhibir en la primera etapa de la vida profesional, la capacitación continua de los docentes.

Por otra parte, esta política no considera la masividad de la profesión docente, por lo



17 La carrera debe ser declarada por la institución en la oferta académica del año 2013 como carrera elegible en todas sus sedes y jornadas, estableciendo que, a lo menos, el 85% de los matriculados como estudiantes de primer año con PSU rendida hayan obtenido un puntaje mínimo de 500 puntos promedio entre las pruebas de Lenguaje y Comunicación y Matemáticas.

que, por mucho éxito que se tuviera en la capacitación de buenos estudiantes, es del todo improbable que este simple instrumento impacte en la calidad de los docentes a nivel del sistema. Así, resulta aún más preocupante percibir en ella, una suerte de renuncia a la expectativa de eficacia de la formación de los docentes; a exigir y regular la calidad de la formación docente a cargo de universidades e institutos profesionales. Esto es, a demandar responsabilidad de la propia educación superior en la producción de aquello que se identifica como deficitario, tal como lo señala Terigi (2011), al analizar políticas y estrategias que buscan de atraer a jóvenes talentosos a las carreras docentes en distintos países de la región.

4. Propuestas de política

En esta sección se proponen medidas para mejorar la calidad de los docentes, sus condiciones de trabajo y romper con los incentivos que generan un sistema educativo altamente segregado. En esta sección y, por la complejidad de su naturaleza, no tocamos temas relacionados con prácticas pedagógicas, aun cuando existe evidencia de sus debilidades. Sin duda, mejorar las dinámicas y los métodos de enseñanza es esencial y estratégico en el incremento de la calidad e igualdad de oportunidades que debe ofrecer el sistema educativo. El proceso de enseñanza y aprendizaje en el aula es el factor de mayor impacto e incidencia en el aprendizaje y desempeño escolar; en el desarrollo pleno e integral de los niños, niñas y jóvenes; en el fomento entre los estudiantes del pensamiento crítico y autónomo y de la creatividad. Pero ocuparnos de la calidad y resultados de tales prácticas y dinámicas, requiere darle espacio y abordaje propio.

A continuación, se desarrollan las propuestas de cambio al régimen de financiamiento del sistema educativo e de implementación de una carrera docente. Luego, se presentan otras políticas que se consideran importantes para mejorar la cobertura, calidad y equidad del sistema.

a. Sobre el régimen de financiamiento del sistema

El sistema actual de financiamiento está totalmente obsoleto. Se comienza con una subvención escolar básica a la que se suman "adicionales", o subvenciones especiales, que están sujetas a reglas o mecanismos de control distintos. Hay que transitar hacia un régimen de financiamiento que refleje la estructura de costos cuasi fija que enfrenta un colegio típico, y también las características particulares de las familias y de los alumnos que atiende. Cualquier esquema de financiamiento debiera tener componentes que varíen por:

Pagos fijos: hay costos fijos que el colegio debe solventar que no dependen de la cantidad de alumnos que atiende y que se relacionan con el tipo de infraestructura, condiciones climáticas de la zona y cantidad de salas necesarias para un cierto año, entre otros factores.

Asistencia promedio: el cálculo no puede hacerse mensualmente, sino que deben establecerse rangos de asistencia sujeto a mínimos históricos y presentes, que deben ser consistentes con la infraestructura del colegio.

Condiciones particulares del colegio: condición de ruralidad, nivel socioeconómico de la comuna y tipo de sostenedor (en red o independiente), entre otras características.

Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario avanzar hacia un sistema que centralice en un solo régimen de financiamiento todas

las subvenciones especiales que actualmente están vigentes (ruralidad, subvención escolar preferencial, etc.). La idea no es obviar que algunos colegios enfrentan condiciones especiales, sino entender que no es eficiente para un sostenedor recibir fondos de programas distintos, sujetos a mecanismos de control más o menos estrictos, que le exigen tener cuentas de gasto y de ingreso diferenciadas.

Junto con este cambio, deben exigirse un conjunto de medidas, que –aunque específicas– son importantes para terminar con la segmentación del sistema. Primero, exigir a todo colegio que reciba subsidio público que deje de percibir recursos por financiamiento compartido. Entendemos que este es uno de los mecanismos de segregación que existe en nuestro sistema educativo actual. Los colegios que reciben subvención estatal tampoco podrán seleccionar a sus nuevos alumnos, no podrán aplicar criterios de desempeño para no renovar las matrículas de alumnos nuevos. En caso de sobredemanda, el colegio deberá tener un mecanismo público y transparente para la selección de alumnos, basados en loterías por ejemplo. Solo se podrán permitir instrumentos de selección positiva en pos de hermanos o hermanas de alumnos que aún estuvieran en el colegio, con el objeto de favorecer la integración de la familia en una comunidad escolar. El colegio tampoco podrá exigir uniformes o útiles escolares con marcas particulares, y que costeen actividades especiales que formen parte del currículum oficial (y evaluable). Cualquiera de estos deberá ser provisto por el mismo colegio, sin ningún costo adicional para la familia.

Las nuevas reglas de financiamiento y gestión de matrícula deben estar acompañadas de una regulación *sana* pero efectiva, en que cualquier procedimiento administrativo para constatar matrícula y/o destino de los gastos sea centralizado en una sola agencia del MINE-

DUC. Reducir las múltiples avenidas de financiamiento a una sola va en esta dirección.

b. La carrera docente

Los niños aprendan no pueden aprender si no hay profesores que puedan enseñarles. Tener profesores capaces va en directa relación con tener buenos alumnos que quieran ser profesores y con incentivos para que los buenos profesores se mantengan en labores lectivas. Los incentivos se deben traducir en una mejora salarial, pero también en las condiciones de trabajo –horas de clase presenciales, posibilidades de capacitación y empoderamiento del docente– y en una mejora sustancial de la gestión en los colegios.

Esta propuesta tiene –dada la complejidad de la carrera docente– varios subcomponentes, todos estrechamente relacionados entre sí.

1) Incentivos a estudiar carreras de profesorado

Es esencial atraer a estudiantes motivados y con aptitudes. Es complejo establecer becas solo en función del puntaje PSU, pero claramente deben establecerse ciertos estándares mínimos para acceder a pedagogía. Y lo más primordial, hay que establecer mecanismos de habilitación para quienes pueden ejercer la docencia. Se propone continuar incentivando el ingreso de jóvenes con aptitudes, pero establecer un mecanismo mixto para acceder tanto a un cupo en una carrera de pedagogía, como a financiamiento público, que contemple PSU, promedio en la enseñanza media, ranking de notas, y entrevistas con los directores de carrera. Asimismo, todos aquellos alumnos que recibieran financiamiento público para financiar sus carreras –al estilo de la Beca Vocación de Profesor– deberán trabajar al menos tres años

en colegios subvencionados, con preferencia establecimientos de alta vulnerabilidad.

2) Calidad de las carreras de pedagogía

Relacionado con el punto anterior, es imperioso mejorar la formación de los estudiantes de pedagogía. La prueba INICIA revela una alta heterogeneidad entre las universidades tradicionales y las privadas. No es claro si la heterogeneidad es producto de alumnos con puntos de inicio distintos, o producto de buenos y malos programas de educación. Aun así, lo relevante para el sistema es tener buenos profesores. No se puede hacer política social, dándoles un título profesional en pedagogía a alumnos universitarios vulnerables para que luego estos repliquen sus propias falencias dentro del sistema educacional. Si queremos darle la oportunidad a jóvenes con vocación pero con menos aptitudes, hay que garantizar un proceso formativo que los ubique en un nivel de conocimientos similar al de sus pares más aventajados. En el largo plazo, si lográramos mejoras en la educación básica y media subvencionada, debiéramos tener la cancha más nivelada (por nivel socioeconómico) a la entrada a la universidad. Pero el mensaje debiera ser que quien no tiene las aptitudes, no puede pararse frente a un aula.

El mecanismo de habilitación profesional, debe ser un examen nacional único que contemple desde conocimientos disciplinares hasta prácticas pedagógicas. Ningún egresado que no cumpla con el puntaje mínimo en este examen podrá ejercer labores docentes.

3) Salarios y condiciones de empleo de los docentes

Luego de atraer a buenos alumnos para estudiar pedagogía y formar buenos profesionales, es importante retenerlos. En la actualidad, un docente al iniciar su carrera gana un 75% de lo que gana un trabajador a tiempo completo. Es necesario mejorar de manera sustancial el salario de entrada –de 400 a 600 mil pesos–, premiando incluso a aquellos docentes que opten por colegios más vulnerables o en zonas más aisladas. La escala salarial debe contemplar asignaciones por cargos de responsabilidad, y deben distinguirse entre los distintos niveles de enseñanza. Cualquier pago por incentivo o mérito debe darse directamente a los profesores, y no asignarse un fondo a los sostenedores, sobre el que la fiscalización de los destinos es difícil de ejecutar.

Se deben también aumentar significativamente los premios por desempeño, unificando las instancias y los fondos que existen para acceder a estos pagos.¹⁸ Estos premios permiten a los docentes avanzar en la escala salarial, sin distinciones respecto de la edad o de los años de experiencia laboral. Debe haber un único examen para obtener estos bonos al mérito, que debe incluir no solo la presentación de un portafolio, sino la evaluación del docente en una instancia real de enseñanza. No debe haber ningún requisito sobre quién puede tomar el examen y acceder al beneficio monetario, como por ejemplo cantidad de horas semanales de clase o el tipo de dependencia del establecimiento.



18 Existe la evaluación docente, que se realiza a los profesores de colegios municipales, y la asignación de excelencia pedagógica, abierta a todos los docentes.

Disponer de una carrera docente que genere expectativas de alta realización profesional individual, con condiciones laborales y salarios justos y dignos, no debería tomarse como una estrategia para atraer a los mejores estudiantes a carreras pedagógicas, debe ser en primer lugar el derecho de todo profesor, que en tanto profesional se encuentra ejerciendo la enseñanza en el sistema.

Por último, es importante transitar hacia una carga de horas lectiva más acorde con los estándares internacionales. En la actualidad el 75% de las horas son lectivas, cuando países desarrollados están en torno al 50% o al 60%. Gradualmente, se deben reestructurar las funciones de producción de los colegios, para que contemplen tiempo suficiente para preparación de material, corrección de controles, y capacitación.

5. A modo de conclusión

Un estudio reciente sobre las competencias básicas de los adultos chilenos de 15 a 65 años arrojó que un 44% de ellos no entiende lo que lee. Entre los jóvenes menores de 30 años, la fracción de población analfabeta funcional es similar. Cualquier política que impacte al sistema educativo al que entran los niños hoy, impactará a las generaciones que serán nuevos trabajadores en el año 2025 o 2030. En este contexto, los políticos y empresarios que están preocupados por la baja productividad laboral en Chile, debieran preocuparse por mejorar el sistema educativo. Es imperioso comenzar a desarrollar una agenda que garantice la inclusión y equidad del sistema educacional.

Luego de más de 30 años de funcionamiento de la actual institucionalidad en educación, resulta bastante ingenuo seguir sosteniendo que la existencia de colegios

particulares subvencionados garantiza el derecho de los padres a elegir. Casi el 88% de los estudiantes de las escuelas que muestran una baja calidad histórica medida con el SIMCE, permanecen en dichos establecimientos a pesar de los magros resultados. Existen importantes barreras para la movilidad de los estudiantes entre colegios, ya que en algunas comunas no hay colegios de calidad superior o si existen, los copagos de matrícula son inalcanzables para las familias en presencia. Muchos colegios también imponen pruebas de selección a los estudiantes, o sencillamente en la transición entre niveles, reducen de manera significativa los cupos disponibles, quedándose con los mejores estudiantes de cada promoción. Mecanismos de premio al desempeño del colegio en pruebas estandarizadas claramente promueven estas prácticas.

Más aun, según pruebas estandarizadas nacionales e internacionales, Chile no solo presenta magros resultados en lectura, matemáticas y ciencias, sino que también es uno de los países en los que los resultados están más estrechamente vinculados al nivel socioeconómico de los alumnos y de los colegios en los que estudian. Aprenden y rinden más, quienes pertenecen a sectores de mayores recursos y quintiles de ingreso.

Debiera ser claro a estas alturas que para reducir el nivel de segregación del sistema educativo, hay que cambiar el régimen de financiamiento y dotar al Ministerio o a la agencia encargada de mayor poder de fiscalización. Asimismo, para mejorar las competencias de nuestros estudiantes se debe mejorar la calidad de los docentes y sus condiciones de trabajo, lo que implica hacer más eficaces las prácticas pedagógicas y los métodos de enseñanza. Sobre todo, hay que priorizar que la calidad educativa sea igual para todos los estudiantes que asisten a escuelas con financiamiento público; sean estos de gestión

privada o municipal, rurales o urbanos o de distintos nivel socioeconómico.

Estos dos últimos puntos son aspectos esenciales y estratégicos para incrementar la calidad e igualdad de oportunidades en cada escuela del sistema educacional. El proceso de enseñanza y aprendizaje en el aula es el factor de mayor impacto e incidencia tanto en el aprendizaje y desempeño escolar como en el desarrollo pleno e integral de los niños, niñas y jóvenes. Es necesario fortalecer en los estudiantes el pensamiento crítico y autónomo, y la creatividad. La dinámica e interacción social y pedagógica que caracteriza la enseñanza y el aprendizaje en la sala de clases son esenciales para lo que niños y jóvenes aprenden o dejan de aprender durante su proceso escolar. Mejorar la calidad del proceso que allí ocurre, implica fortalecer la formación y profesionalización de los docentes, junto con la gestión y condiciones institucionales para lograr el éxito en el ejercicio de dicha labor.

Es preciso intervenir urgentemente dos ámbitos: primero, cambiar el esquema de financiamiento de los colegios subvencionados, eliminando también el financiamiento compartido y prohibiendo la selección de alumnos. Segundo, se proponen cuatro medidas para mejorar la calidad y condiciones de empleo de nuestros docentes: mejorar los incentivos para estudiar carreras de pedagogía, cambiar las exigencias a las universidades que imparten dichas carreras, aplicar un examen único que habilite al profesional a ejercer la docencia y cambios en la carrera que se traduzcan en aumentos salariales y en la reducción de horas lectivas.

Si el techo de un sistema educativo es la calidad de sus docentes; el techo del desarrollo de un país es el nivel educativo de su población y el clima social. Chile, como país latinoamericano y a 40 años del inicio de la dictadura militar, debería tener muy presente las consecuencias de descuidar estos aspectos.

■ Marcela Perticará

Ph.D. en Economía de Texas A&M University (2002) y Licenciada en Economía de la Universidad Nacional de Córdoba (1995). Desde el año 2002 es profesor auxiliar de la Universidad Alberto Hurtado, Chile y Professorial Lecturer in Economics de Georgetown University, USA. Ha trabajado como consultora en proyectos de diversos organismos para el Gobierno de Chile y otros organismos internacionales (CEPAL, Banco Interamericano de Desarrollo, PNUD, entre otros). Sus áreas de investigación son economía laboral, educación y desarrollo económico.

■ Marcela Román

Antropóloga, Doctora en Educación de la Universidad Autónoma de Madrid, España (2014) y Máster en Antropología y Desarrollo de la Universidad de Chile (2002). Investigadora principal del Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación, CIDE (www.cide.cl <<http://www.cide.cl/>>), de la Universidad Alberto Hurtado e Investigadora asociada al *Centro de Prácticas y Políticas Educativas*, CEPPE, de la Pontificia Universidad Católica de Chile (<http://www.ceppe.cl/> <<http://www.ceppe.cl/>>). Es evaluadora y consultora en temas educativos de diversos organismos internacionales, tales como, UNESCO, BID, OEA, PNUD, IPEE-UNESCO, Buenos Aires y diversos Ministerios de Educación de América Latina. Directora de la *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, RIEE.

■ Bibliografía

- Aedo, C. & Sapelli, C. (2001). El sistema de vouchers en educación. Una revisión de la teoría y evidencia empírica para Chile. *Estudios Públicos* N° 82, pp. 35-88. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Beyer, H., Eyzaguirre, B. & Fontaine, L. (2001). La reforma educacional chilena. *Revista Perspectivas*, 4 (2), pp. 289-314.
- Carnoy, M. (2005). La búsqueda de la igualdad a través de las políticas educativas: alcances y límites. *Política educativa y equidad*. Santiago: UNICEF-Universidad Alberto Hurtado.
- Carnoy, M. et al. (2008). *Las limitaciones de incentivos salariales para profesores basados en comparaciones inter-cohortes: el caso del programa SNED*. Serie Indagación N° 3, Expansiva.
- CASEN (2006). *Adolescentes y jóvenes que abandonan sus estudios antes de finalizar la enseñanza media: principales tendencias*. Santiago: División Social, MIDEPLAN.
- Contreras, D. (2001). Evaluating a Voucher System in Chile. Individual, Family and School Characteristics. Documento de Trabajo N° 175. Santiago: Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile.
- Corvalán, J. et al. (2009). El sector particular subvencionado en Chile. Tipologización y perspectivas frente a las nuevas regulaciones. Informe final FONIDE, proyecto N° 69.
- Cox, C. (2003). Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del Siglo XX. *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar chileno*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Cox, C. & González, P. (1997). Políticas de Mejoramiento de calidad y equidad en la educación escolar en la década de los años 90. *160 años de educación pública. Historia del Ministerio de Educación*. Santiago: MINEDUC.
- Drago J. L. & Paredes, R. (2011). "The quality gap in Chile's education system". *Cepal Review* N° 104, pp.167-180. Disponible en: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/revista/noticias/articuloCEPAL/8/45338/P45338.xml&xsl=/revista/tpl-i/p39f.xsl&base=/revista/tpl-i/top-bottom.xslt>.
- Elacqua, G. & Fábrega, R. (2004). *El consumidor de la educación: el actor olvidado de la libre elección de escuelas en Chile*. Santiago de Chile: PREAL.
- Espínola, V., Chaparro, M. & Lazcano, L. (1997). Evaluación de la gestión municipal en educación en el contexto de la descentralización. *Estudios Sociales CPU*, N° 91.
- Espínola, V., Chaparro, M. J., Fuenzalida, A., Silva, M. E. & Zárate, G. (2008). Estructura organizacional de la administración educativa municipal para asegurar la efectividad del apoyo y seguimiento a escuelas vulnerables. Informe Final, proyecto FONIDE N° 39. Santiago: FONIDE, Ministerio de Educación de Chile.
- Gallego, F. (2002). Competencia y resultados educativos: teoría y evidencia para Chile, Working Paper, N° 150. Santiago de Chile: Banco Central de Chile. Disponible en <http://www.bcentral.cl/eng/studies/working-papers/pdf/dtbc150.pdf>
- García-Huidobro, J. E. & Cox, C. (1999). *La reforma educacional chilena 1990-1998. Visión de conjunto. La Reforma Educacional Chilena*. Madrid: Editorial Popular.
- García-Huidobro, J. & Bellei, C. (2003). Desigualdad educativa en Chile. Documento de Trabajo, Escuela de Educación. Santiago: Universidad Alberto Hurtado.
- González, P. (2005). La igualdad educativa, el financiamiento vía subvenciones y la administración privada de la educación: elementos para la discusión. *Política educativa y equidad*. Santiago: UNICEF-Universidad Alberto Hurtado.

- Harris, D. & Sass, T. (2011). Teacher training, teacher quality and student achievement. *Journal of Public Economics* 95 (7-8).
- Hsieh, Ch. & Urquiola, M. (2006). The effects of generalized school choice on achievement and stratification: Evidence from Chile's voucher program. *Journal of Public Economics*, 90 (8-9).
- McEwan, P. J. (2001). The effectiveness of public, Catholic, and non-religious private schools in Chile's voucher system. *Education Economics*, 9 (2).
- Ministerio de Educación (MINEDUC) (2010). *Resumen de resultados PISA 2009 en Chile*. Reporte. Santiago: Ministerio de Educación de Chile.
- _____(2013a). *Resultados de la evaluación docente 2012*. Santiago: Ministerio de Educación de Chile.
- _____(2013b). *Equidad en los aprendizajes escolares en Chile en la última década*. Serie Evidencias, Centro de Estudios.
- _____(2013c). *Evaluación Inicia. Presentación de resultados 2012*. Santiago: Ministerio de Educación de Chile.
- _____(2013d). SNED. *Hacia la excelencia académica 2012-2013*. Santiago: Ministerio de Educación de Chile.
- Mizala, A. & Romaguera, P. (2002). Evaluación del desempeño e incentivos a la educación chilena. *Cuadernos de Economía*, 39 (118).
- Mizala, A., Romaguera, P. & Ostoic, C. (2004). Equity and achievement in the Chilean school choice system. Documento de Trabajo, Nº 185, Santiago de Chile: Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.
- Montt, G. (2010). PISA 2009 Results for Chile, Santiago, Presentación CEPPE.
- Murillo, F.J. & Román, M. (2013). La distribución del tiempo de los directores y las directoras de escuelas de educación primaria en América Latina y su incidencia en el desempeño de los estudiantes. *Revista de Educación*, Nº 361.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (2011), *Education at a Glance 2011: OECD Indicators*, OECD Publishing.
- _____(2013), *Education at a Glance 2013: OECD Indicators*, OECD Publishing.
- Perticara, M. & Ponce, C. (2013). La (olvidada) carrera docente. *Observatorio Económico*. Santiago: Facultad de Economía y Negocios, Universidad Alberto Hurtado.
- Raczynski, D. & Muñoz, G. (2005). *Efectividad escolar y cambio educativo en condiciones de pobreza en Chile*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación.
- Raczynski, D. & Salinas, D. (2007). Gestión municipal de la educación: diagnóstico y líneas de propuesta. Informe final. Santiago: MINE-DUC-Asesorías para el Desarrollo.
- Rockoff, J. (2004). The Impact of Individual Teachers on Student Achievement: Evidence from Panel Data. *The American Economic Review*, 94 (2).
- Román, M. (2007). *Un sistema Educativo con dos cabezas: ¿Quién responde por las escuelas públicas en Chile?* Buenos Aires: AIQUE.
- _____(2008). Focalización en educación. Límites y tensiones de una política que ha buscado mejorar la calidad y equidad del sistema educativo en Chile. *Revista Docencia*, 13 (35).
- _____(2009). El fracaso escolar de los jóvenes en la enseñanza media. ¿Quiénes y por qué abandonan definitivamente el liceo en Chile?, REICE. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 7 (4).
- Román, M. & Carrasco, A. (2007). Los niveles intermedios del sistema escolar chileno: posibilidades y limitaciones para la equidad. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación REICE*, 5 (1).
- Román, M. & Murillo, F. J. (2012). Políticas educativas de apoyo a escuelas de sectores pobres y de bajo logro académico en Chile: 1990-2011. *Revista de Educación*, Nº extraordinario.

Román, M. & Peticara, M. (2012). Elección y permanencia en colegios de baja calidad en Chile. *Estudios de Economía*, 39 (2).

____ (2013). *Uso de los recursos de la ley SEP y su efecto en los resultados SIMCE. Informe final, proyecto FONIDE F611118-2011*. Santiago: FONIDE, Ministerio de Educación de Chile, Enero.

Terigi, F. (2011). Consultas nacionales para la Estrategia Regional Docente. Informe resumen sobre el documento "Estado del Arte". UNESCO.

La educación básica y media en Colombia: retos en equidad y calidad

Martha Delgado Barrera

1. Introducción

Mejorar la cantidad y la calidad de la educación es uno de los desafíos fundamentales que enfrenta Colombia en su propósito de acelerar el crecimiento económico y ofrecer mayores posibilidades de bienestar a toda la población. En el presente siglo, el país ha avanzado en materia de disminución de la pobreza gracias a un ritmo favorable de crecimiento y a una mejor cobertura y focalización de los programas sociales. No obstante, cerca de la tercera parte de la población –un 32,7% en el año 2012– sigue en la pobreza al tiempo que el país es uno de los más desiguales de América Latina. Entre los factores que explican esta situación destaca la escasa capacidad del sistema educativo para incrementar la acumulación de capital humano y promover la movilidad social (OCDE, 2013).

Este diagnóstico no es nuevo. Las deficiencias del sistema educativo en materia de acceso, calidad y pertinencia han sido ampliamente reconocidas, por lo que la necesidad de una reforma ha sido prioridad de los sucesivos gobiernos, especialmente en

las dos últimas décadas, con el objetivo de cumplir el mandato constitucional de 1991 que consagra la educación como un derecho y le asigna al Estado la responsabilidad de garantizar su cubrimiento y calidad.¹ Estas reformas ya están arrojando resultados en el aumento de la cobertura en todos los niveles escolares. En el ciclo de educación básica (primaria y secundaria) las coberturas brutas superan el 100%, mientras que en los niveles de educación preescolar y media llegan al 97% y al 75% respectivamente. Asimismo, la calidad de la educación –medida por las pruebas de aprendizajes nacionales e internacionales– muestra algunos signos de mejora. Los resultados de las pruebas PISA para los años 2006 y 2009 registran un avance en las tres áreas (matemáticas, lectura y ciencias). No obstante, el país se ubica en los rangos inferiores entre los países participantes y por debajo de países latinoamericanos como Chile, México y Argentina (OCDE, 2010).

Pese a los logros, persisten rezagos significativos en cobertura y en calidad que afectan sobre todo a los hogares de bajos ingresos, a algunas regiones geográficas, a



1 Constitución Política de Colombia, artículo 67.

la población rural y a las minorías étnicas. De cada 100 estudiantes que ingresan al sistema educativo en la zona rural, 48 culminan la educación media, mientras que en las áreas urbanas llegan a término 82 estudiantes (MEN, 2013).

El propósito de este trabajo es presentar un balance sobre la evolución reciente del sistema educativo colombiano en materia de cobertura y calidad en sus niveles de preescolar, básica y media, e identificar los principales retos hacia el futuro. Se consideran también posibles opciones de política para mejorar el desempeño general del sector y reducir las brechas sociales y poblacionales existentes.

El trabajo se divide en cuatro secciones de las cuales la primera corresponde a esta introducción. La segunda, describe la organización del sector y su financiamiento, además se analiza el desempeño reciente respecto de la cobertura y la calidad. La tercera sección incluye las principales reformas adoptadas desde 1991 y la cuarta resume los principales retos de política que enfrenta el sector. Finalmente, en la quinta sección se presentan las conclusiones.

2. Educación preescolar, básica y media: organización y tendencias recientes

2.1 Organización y financiamiento del sector

2.1.1 Organización

El sistema educativo colombiano está organizado en cuatro niveles:

- i) Educación preescolar: corresponde a la educación impartida a niños y niñas menores de 6 años y abarca tres años, aunque solo uno es obligatorio para las entidades públicas (transición).
- ii) Educación básica: comprende los ciclos de básica primaria (primero a quinto grado) y básica secundaria (sexto a noveno grado).
- iii) Educación media: comprende los grados diez y once.
- iv) Educación superior: corresponde a la educación técnica, tecnológica y universitaria, con una duración que de 1 a 7 años.

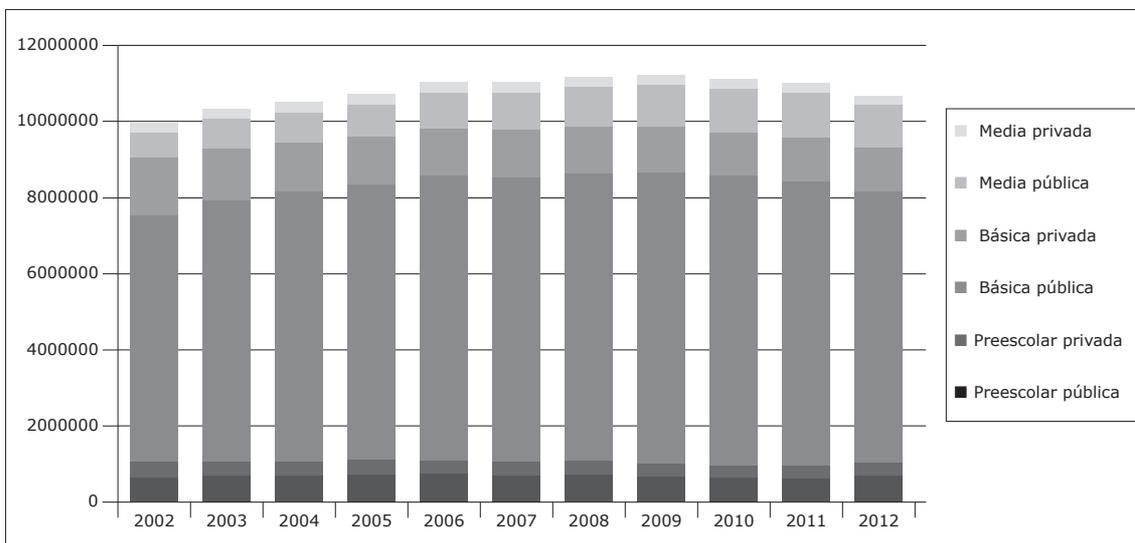
Son obligatorios en el sistema el grado de transición y los 9 grados de educación básica, para un total de 10 años.

El número de estudiantes en educación preescolar, básica y media aumentó de manera continua hasta el año 1999 cuando alcanzó los 11,2 millones de estudiantes matriculados tanto en el sector público y privado. A partir del 2010, la matrícula total se ha reducido y llegó a 10,7 millones de estudiantes en 2012 (ver gráfico 1).²



2 Los datos de matrícula por sector y nivel se presentan en el anexo.

GRÁFICO 1
MATRÍCULA POR NIVEL EDUCATIVO Y SECTOR, 2002-2012



Fuente: Ministerio de Educación Nacional, Sistema Integrado de Matrícula (SIMET).

La oferta educativa para estos niveles se concentra en el sector público, que ha incrementado su participación de manera sostenida durante la década, alcanzando el 84% en 2012, comparado con un 78% en 2002.

En la educación financiada con recursos públicos, se han desarrollado modalidades de participación público-privada como la educación subsidiada y la educación por concesión. Bajo la primera modalidad, el Estado, por medio de las secretarías de educación, transfiere recursos a entidades privadas para que presten el servicio educativo en zonas donde la oferta pública es insuficiente. Este tipo de contratación se ha prestado en algunos casos para favorecer intereses políticos, razón por la que el Ministerio de Educación ejerce un mayor control para que exista solo cuando la insuficiencia de cupos oficiales sea comprobada y en instituciones que cumplan requisitos mínimos de calidad.

En la otra modalidad, se concede una entidad educativa pública a una institución

privada de reconocida trayectoria para que la administre. Implementada por primera vez en Bogotá en 1999, la educación por concesión ha recibido considerable atención por parte de los expertos como una experiencia innovadora para mejorar la educación básica en áreas marginales. Actualmente existen 67 instituciones de este tipo en el país que atienden a cerca de 100.000 estudiantes (Barrera, 2006; Vélez, 2013).

El aumento sostenido de la demanda por educación pública se atribuye en buena medida a un cambio de percepción en los hogares que la ven cada vez más como una opción viable, en términos de calidad, frente a la educación privada (Barrera, 2005). La experiencia de Bogotá es ilustrativa en este sentido. La ciudad implementó, durante varias administraciones, un conjunto de reformas tendientes a mejorar la calidad y eficiencia del sistema educativo público, lo que ha llevado a un rápido crecimiento de la matrícula oficial, con el consecuente aumento de

participación de la educación pública del 54% al 66% de los años 2002 a 2011.³

La variación de la matrícula refleja también los cambios en la composición de la población según edad, como resultado del proceso de transición demográfica que se ha manifestado en menores tasas de fecundidad y natalidad y, por lo tanto, en un menor número de niños y niñas en edad escolar. La población de cero a 4 años ha disminuido en términos absolutos desde 1997; la de 10 a 14 desde 2005 y la de 15 a 19 del 2012. Producto de este proceso se redujo progresivamente la presión sobre la demanda por educación básica y media. Este hecho, que es una manifestación de lo que se conoce como el bono demográfico⁴, constituye una oportunidad en materia educativa, ya que abre la posibilidad de concentrar mayores esfuerzos y recursos para mejorar aspectos relacionados con la equidad y calidad del sistema.

2.1.2 Recursos

En Colombia, el gasto total en educación como proporción del PIB, ha oscilado durante la última década entre el 7,3% y el 8,1%, con una leve tendencia al aumento en los años más recientes. Si se compara con cifras internacionales, el nivel de gasto es elevados respecto del contexto latinoamericano como de países desarrollados, tal como lo confirma un informe reciente de la OCDE que muestra que Colombia supera en el gasto en educación a Argentina, Brasil, México, Chile, los Estados

Unidos y a la mayoría de los países europeos (2013).

La participación del gasto público en el gasto total ha aumentado, del 4,4% en 2000 al 5% en 2012. Dicho incremento se dirigido al financiamiento de la educación básica y media, cuya participación pasó del 3,3% al 3,8% del PIB, compensando la reducción del gasto privado, que disminuyó del 3,6% al 3%. El gasto público en educación superior, por su parte, se ha mantenido alrededor del 1 por ciento del PIB (ver anexo para los datos de distribución del gasto público).

Los recursos públicos para educación básica y media provienen del presupuesto del Ministerio de Educación y de otras entidades nacionales. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, por ejemplo, administra los subsidios condicionados a la asistencia escolar de los niños de hogares de bajos ingresos atendidos por programas como Familias en Acción. El Ministerio de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones maneja programas para proveer de computadores y de conexión a internet a los colegios públicos. También participan las entidades territoriales que destinan recursos provenientes de fuentes distintas a las transferencias para apoyar programas complementarios como alimentación y transporte, entre otros.

La principal fuente de financiamiento son las transferencias (Sistema General de Participaciones), que, mediante las sucesivas reformas implementadas, han asegurado un



3 Bogotá con 1,5 millones de estudiantes matriculados representa cerca del 14% de la matrícula total en preescolar, básica y media del país. De los años 2002 a 2011, la matrícula oficial en Bogotá aumentó en un 21% (www.mineducación.gov.co).

4 El bono demográfico corresponde al período de tiempo en el que disminuye la proporción de población dependiente (aquella menor de 15 años y mayor de 60) con respecto a la población en edad productiva (aquella de 15 a 59 años). Durante este período la proporción de población en edad productiva alcanza sus máximos niveles históricos. En Colombia se estima que este período se inició en 1999 y va hasta 2035 (Martínez, 2013).

volumen de recursos que mantiene un crecimiento real estable con independencia de las condiciones económicas y fiscales del país. Con estas medidas, los recursos del sector han aumentado en un 47% en términos reales de 2002 a 2012. Por otra parte, la asignación de estos recursos es más equitativa y ha mejorado su progresividad, ya que la distribución está determinada por el número de estudiantes atendidos y por atender por cada entidad regional, además el mecanismo de distribución está basado en tipologías que

incorporan variables socioeconómicas e institucionales además de las educativas.

La magnitud del esfuerzo se manifiesta de manera más clara cuando se compara el monto de recursos públicos que recibe en promedio cada estudiante, con respecto al ingreso promedio de la economía medido por el PIB per cápita. De acuerdo con este indicador, los recursos por estudiante alcanzaban en 2012 cerca del 20% del PIB real per cápita, con un aumento del 11,5% durante la última década (ver cuadro 1).

CUADRO 1
GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA EN COLOMBIA

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Porcentaje del PIB	3,4	3,4	3,5	3,5	3,6	3,5	3,7	3,8	3,9	3,8	3,8
Porcentaje de ingreso per cápita	17,8	17,1	17,2	16,7	17,3	16,8	17,8	18,2	18,6	18,9	19,8

Fuente: Cálculos sobre la base de información de gasto y matrícula del MEN y DANE.

Estos resultados muestran que las reformas adoptadas en el marco de la Constitución de 1991 han tenido un impacto positivo sobre el financiamiento público de la educación básica y media, al incrementar el monto total de recursos y su asignación por estudiante.

2.2 Coberturas: avances y retos

2.2.1 Coberturas en preescolar, básica y media

Las reformas institucionales al sistema educativo sentaron las bases para el desarrollo de políticas sectoriales enfocadas en ampliar rápidamente la cobertura en los niveles de educación básica y media, mediante la expansión de la oferta pública. En particular, la decisión de asignar los recursos según la población atendida y por atender

se constituyó en un incentivo para ampliar la cobertura y para mejorar la capacidad de gestión de las secretarías de educación y de las entidades educativas. En este proceso tuvo un papel clave el desarrollo de sistemas de información sobre estudiantes y docentes, los que permitieron identificar con mayor claridad dónde estaban las necesidades y los recursos para hacer los ajustes correspondientes. También se reforzaron los mecanismos de seguimiento y control y se mejoró la infraestructura mediante la ampliación y construcción de nuevas sedes educativas (MEN, 2010).

Desde 2002 hasta 2009, año en que la matrícula alcanzó su máximo nivel, se registró una rápida expansión de la oferta educativa, sobre todo del sector público, que creó un total de 1.587.770 nuevos cupos con un

incremento del 20,3%. En el sector privado, en cambio, la oferta se redujo en un 16.6% por ciento (-363.077 cupos). De acuerdo con lo anterior, en el período 2002-2009, se crearon un total de 1.224.693 cupos, con un incremento del 12,3%. Por nivel educativo, el crecimiento se concentró en la educación básica secundaria con el 68,5% del total de los nuevos cupos creados.

CUADRO 2

NUEVOS CUPOS POR NIVEL, 2002-2009

	Variación absoluta	Participación (en porcentajes)
Preescolar*	-39.075	
Primaria	35.591	2,9
Secundaria	838.706	68,5
Media	389.471	31,8
Total	1.224.693	100,0

* Incluye prejardín.

Fuente: MEN, SIMAT.

La expansión de la oferta educacional de los años 2002 a 2012 se tradujo en el aumento de las coberturas brutas y netas para todos los niveles. La cobertura bruta en educación básica (primaria y secundaria) superó el 100%, mientras que en preescolar y educación media alcanzó al 97% y al 75% respectivamente. Las coberturas netas, por su parte, registran su nivel más alto en primaria, con aumentos más modestos para preescolar, básica y media que ascienden en 2012 al 63%, 71% y 41% respectivamente. La mayor expansión durante el período se dio en las coberturas de secundaria, acorde con el aumento en los cupos para este nivel.

La diferencia entre las dos tasas refleja el elevado número de estudiantes que supera el rango de edad establecido para cada nivel y muestra que los aumentos en la oferta se

orientaron en buena medida a cubrir rezagos educativos. Este fenómeno, a su vez, se explica por la entrada tardía de los estudiantes al sistema escolar y por las altas tasas de repetición, factores que incrementan el riesgo de deserción escolar (Barrera et al., 2012).

CUADRO 3

TASA DE COBERTURA BRUTA Y TASA DE COBERTURA NETA POR NIVEL, 2002-2012

Año	Preescolar	Primaria	Secundaria	Media
Tasa de cobertura bruta				
2002	75,7	114,1	79,5	57,4
2003	89,0	115,6	84,2	60,5
2004	87,7	117,3	85,9	61,7
2005	95,4	118,1	89,0	64,9
2006	93,7	120,2	93,0	68,9
2007	90,3	119,2	95,6	70,7
2008	94,0	120,1	98,0	71,3
2009	90,8	121,3	102,0	75,8
2010	89,4	117,5	103,7	78,6
2011	88,5	114,5	105,2	80,3
2012	97,1	111,0	101,9	75,5
Tasa de cobertura neta				
2002	58,27	89,93	57,10	29,48
2003	54,03	87,68	57,94	29,59
2004	51,28	88,43	57,93	29,0
2005	62,40	91,11	62,33	33,97
2006	61,83	91,56	64,75	36,03
2007	60,14	89,68	66,54	37,96
2008	62,85	90,07	68,38	38,21
2009	61,78	90,47	70,49	39,83
2010	61,80	89,66	70,81	41,65
2011	62,23	89,35	72,31	42,53
2012	63,39	87,10	71,48	40,98

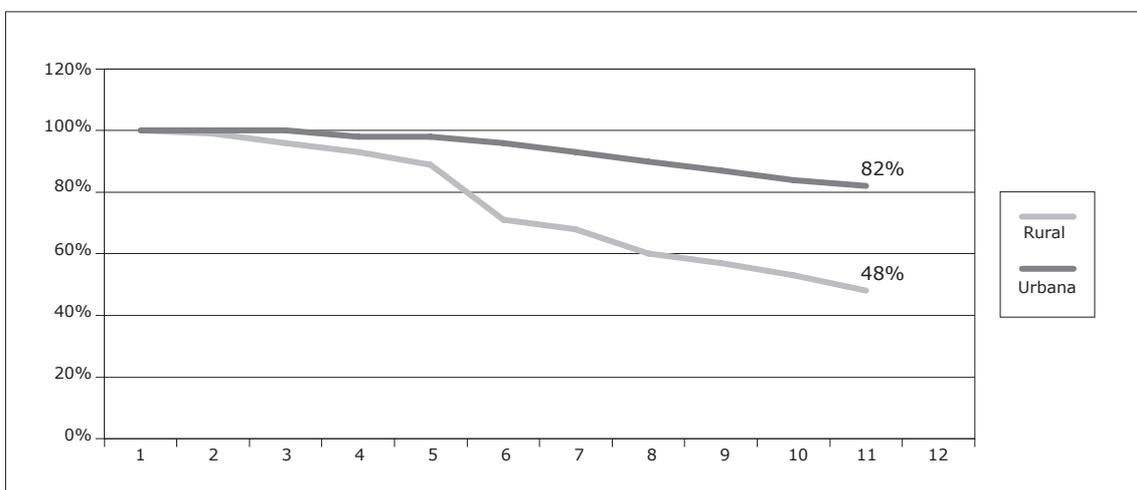
Fuente: Sobre la base de información de las Secretarías de Educación, MEN, SIMAT.

En cuanto a la deserción, aunque se ha reducido en la última década al bajar del 8% al 5%, sigue siendo elevada. De cada 100 estudiantes que ingresan al sistema educacional en las áreas urbanas, solo 82 terminan la educación media, número que se reduce en las áreas rurales a apenas 48 estudiantes (MEN, 2010, 2013). Estas cifras evidencian el hecho de que, pese a las importantes inver-

siones y esfuerzos, el sistema no ha podido asegurar la culminación del ciclo educativo de una proporción importante de jóvenes, especialmente en las áreas rurales. Algunos estudios han identificado que el costo de oportunidad de no trabajar y la baja calidad y poca relevancia de los aprendizajes son factores importantes que contribuyen al abandono de los estudios (Banco Mundial, 2008).

GRÁFICO 2

TASA DE PERMANENCIA POR ZONA (EN PORCENTAJES)



Fuente: MEN (2013).

Pese a los avances en la cobertura, se estima que existen 1,1 millón de niños y niñas y jóvenes en edad escolar (de 5 a 16 años) que no están en el sistema (MEN, 2013). En Colombia la dificultad para acceder y permanecer en el sistema educativo está asociada principalmente con factores socioeconómicos y poblacionales, particularmente, de niños y jóvenes provenientes de hogares de menores ingresos, de zonas rurales y de comunidades étnicas (afrocolombianos e indígenas).

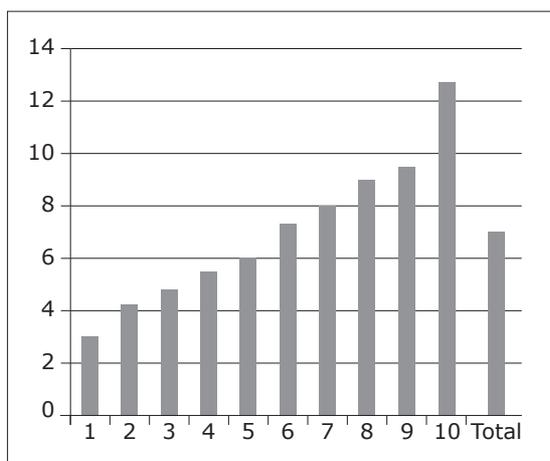
Brechas sociales

Las condiciones de pobreza representan una importante barrera para acceder a la educación, con lo cual se genera un círculo vicioso en el que la pobreza y desigualdad tienden a reproducirse. En Colombia una forma como esta inequidad se manifiesta es en menos años de escolaridad promedio para las personas de menores ingresos. Como se muestra en el cuadro 3, la población mayor de 5 años del decil más pobre (medido por el

Índice de Calidad de Vida), tiene en promedio apenas una cuarta parte de los años de escolaridad de la población en el decil más rico (2,9 frente a 12,9 años) (Sarmiento, 2010).

GRÁFICO 3

ESCOLARIDAD PROMEDIO EN NIÑOS Y NIÑAS DE 5 AÑOS Y MÁS POR DECIL DE INGRESO, 2008



Fuente: Sarmiento (2010).

Para promover la permanencia de los más pobres en el sistema educativo se han implementado diversas políticas, entre ellas la entrega de subsidios condicionados a los hogares con niños de 7 a 18 años pertenecientes al nivel 1 del SISBÉN (Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales), a los que se encuentran en situación de desplazamiento y a grupos indígenas. Esto se hace mediante el programa Familias en Acción que beneficia actualmente a 2,9 millones de familias, de las cuales un 77% tienen bajos ingresos, un 19% habita en zonas desplazadas y un 4% pertenece a una comunidad indígena. Un análisis de impacto confirma el efecto favorable de este programa en la tasa de asistencia escolar, especialmente entre la

población rural de 12 a 17 años (www.dps.gov.co).

Por otra parte, el programa de gratuidad en la educación busca aumentar la cobertura mediante la reducción de los costos educativos (académicos y complementarios) para los estudiantes. Se inició en Bogotá en 2004 y se extendió a todo el país en 2008 con la atención de los estudiantes pertenecientes a grupos vulnerables (niveles 1 y 2 del SISBÉN, estudiantes en situación de desplazamiento, indígenas y con discapacidad). Desde 2012, el programa se extendió a todos los estudiantes de entidades estatales.

Destacan también los programas de alimentación escolar que, además de ser un incentivo para las familias de bajos ingresos, son un soporte nutricional importante para los niños y jóvenes en edad escolar. Se estima que cerca del 60% de los estudiantes de entidades públicas (5 millones) están actualmente en estos programas.

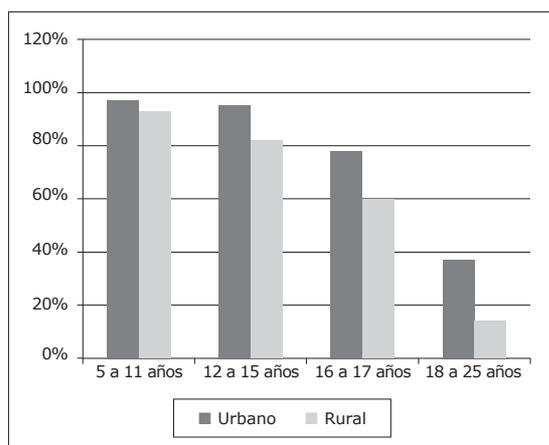
Por último, cabe anotar la creciente importancia que se ha dado a la educación inicial como una política que contribuya a la reducción de la pobreza y desigualdad. En efecto, los avances legales que reconocen los niños y niñas como sujetos de derecho y la evidencia científica de que las bases para el desarrollo de las capacidades y habilidades de los individuos se construyen mucho antes de que inicien su educación formal, ha orientado a las autoridades hacia la atención a la primera infancia, concretándose en el Programa Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (PAIPI) y en la actual Estrategia Nacional de Cero a Siempre que busca garantizar la protección, la salud, la nutrición y la educación para la población menor de 5 años. Esta estrategia prioriza a la población más pobre y tiene como meta atender a 1,2 millones de niños de hogares vulnerables en el 2014.

Brechas entre población urbana y rural

En Colombia las brechas económicas y sociales entre la población urbana y rural se han acentuado con el tiempo, producto, entre otros factores, del menor crecimiento relativo de la actividad agropecuaria –que ha reducido los ingresos rurales– y de los efectos del conflicto armado. La población rural, que representa el 25% de la población total del país (11,2 millones de personas)⁵, enfrenta niveles más elevados de pobreza y rezagos en la mayoría de los indicadores sociales, incluido el educacional. La tasa de analfabetismo entre la población mayor de 15 años supera el 15%, tres veces el promedio nacional (Sarmiento, 2010). En la educación formal, los niveles de matrícula y permanencia son inferiores a los de las áreas urbanas, lo que se refleja también en una menor asistencia escolar para todos los grupos de edad (ver el gráfico 4).

GRÁFICO 4

ASISTENCIA ESCOLAR POR GRUPO ETARIO Y ÁREA DE RESIDENCIA (EN PORCENTAJES)



Fuente: Dane, Encuesta de Calidad de Vida 2010.



5 Para 2013 la población total del país era de 47.121.000. Este porcentaje corresponde a la clasificación que hace el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en la que se asume que la población de las cabeceras municipales es urbana y el resto es rural. De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano del PNUD (2011) en el que se tienen en cuenta las relaciones espaciales, la población rural corresponde al 31,6%.

Asimismo, las tasas de permanencia en el sistema educacional comienzan a descender en la educación primaria, tendencia que se acentúa a medida que se avanza en los niveles de secundaria y media, lo que contribuye a perpetuar las condiciones de pobreza y exclusión. De cada 100 estudiantes que ingresan al sistema en la zona rural, 52 ya han desertado a los 18 años.

El rezago educativo del sector rural es ampliamente reconocido por las autoridades, por lo que las estrategias educativas se han adaptado a sus condiciones particulares. La más importante es el Proyecto de Educación Rural (PER), que desarrolla modelos educacionales flexibles para preescolar, básica y media, dirigidos a estudiantes que por razones de edad, distancia, trabajo o problemas de desplazamiento, no pueden seguir una educación regular. Para el año 2010 se habían atendido en estos programas a cerca de 1 millón de estudiantes (MEN, 2010). El PER ha sido reconocido como una importante experiencia para la educación básica rural en Colombia, con resultados positivos en cobertura, calidad y eficiencia. De acuerdo con la evaluación de impacto aplicada a las primeras etapas del programa, el PER ha aumentado las tasas de aprobación y ha reducido la deserción escolar, al mismo tiempo que ha generado mejoras moderadas en la calidad en áreas como lenguaje (Barrera et al., 2012). Adicionalmente, algunos componentes del programa, como la Escuela Nueva, son un referente internacional para el mejoramiento de la educación básica rural (FAO, 2004).

Para abordar el problema del analfabetismo en la población adulta se han implementado distintos programas, entre ellos, el Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica para Jóvenes y Adultos que, más allá de la alfabetización, busca promover la escolarización de esta población. El programa ha atendido a cerca de 1,2 millones de personas entre los que se incluye un número importante de analfabetas funcionales. No obstante estos esfuerzos, se estima que aún existen alrededor de dos millones de personas iletradas, localizadas principalmente en zonas rurales dispersas, por lo cual es poco probable que el país alcance la meta del 1% de analfabetismo propuesta para el 2015 en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (MEN, 2010).

En términos generales, los esfuerzos por ofrecer una educación adaptada a las condiciones y características de la población rural han tenido efectos positivos en alfabetismo, escolaridad promedio y asistencia escolar. No obstante, persiste la brecha educativa con respecto a la zona urbana, por lo cual es necesario seguir profundizando en el desarrollo de estrategias educativas adaptadas a las condiciones rurales de las diferentes regiones del país.

Brechas entre grupos étnicos

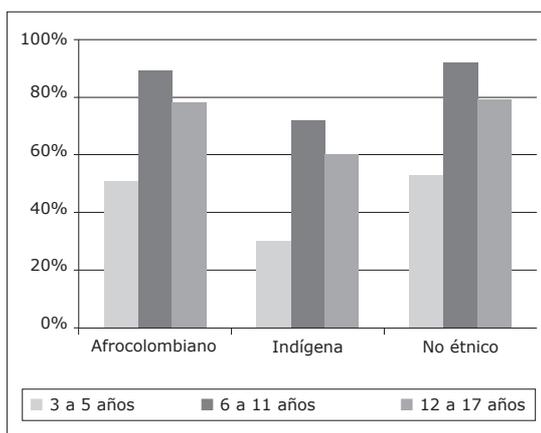
Veinte años después de que la Constitución definiera la nación colombiana como pluriétnica y multicultural y garantizara los derechos de las minorías étnicas, las comunidades afrocolombiana e indígena siguen enfrentando condiciones de bienestar menos favorables en comparación con el resto de la población, lo que se traduce en menores logros educativos.

La población étnica del país se estima en 6,3 millones de personas, de las cuales 5

millones son afrocolombianos y 1,3 millones indígenas. Ambos grupos presentan tasas de analfabetismo muy altas respecto del resto de la población. Así, mientras la población no étnica mayor de 15 años registraba en 2005 una tasa del 7,4% de analfabetismo, la tasa de la población afrocolombiana era de un 11,2% y la de la población indígena de un 28,6% (DANE, 2009).

La tasa de asistencia escolar confirma el rezago de la población indígena en todos los rangos de edad. El porcentaje es considerablemente menor respecto de la población no étnica y también de la afrocolombiana, aunque la brecha de esta última con la población no étnica no es significativa, lo que puede estar asociado a su concentración en áreas urbanas. En efecto, el 51% de la población afrocolombiana habita en 16 ciudades del país (PNUD, 2011) (ver gráfico 5).

GRÁFICO 5
TASA DE ASISTENCIA ESCOLAR
SEGÚN GRUPOS ÉTNICOS (EN PORCENTAJES)



Fuente: DANE, Censo 2005.

Las dificultades que enfrentan las comunidades indígenas en materia de acceso y permanencia en el sistema se relacionan con deficiencias de oferta en sus territorios y con la falta de pertinencia de la educación

impartida. Si bien la Ley General de Educación establece la necesidad de brindar una educación diferencial a los grupos étnicos, solo desde hace algunos años se viene trabajando en la formulación de proyectos etnoeducativos elaborados con la participación de las comunidades, en los que deciden los contenidos teniendo en cuenta la autonomía, lengua y plan de vida de cada pueblo indígena, elaborándose proyectos con 49 pueblos indígenas que atienden a 200.164 estudiantes (MEN, 2010; PNUD, 2012).

Sin embargo, cabe señalar que, aunque la Constitución le reconoce a los grupos étnicos la autonomía para orientar y administrar sus procesos educativos, en la práctica dicha autonomía se ha reducido desde la promulgación de la Ley 715 que supeditó la educación de las comunidades étnicas a los lineamientos del MEN y transfirió el manejo de los recursos de los resguardos a la entidad territorial a la que estos pertenecen.

2.3 Desafíos en calidad de la educación

2.3.1 Tendencias recientes en la calidad de la educación

Los resultados de las pruebas tanto nacionales como internacionales que miden los logros educativos de los estudiantes muestran que durante la última década la calidad de la educación en Colombia ha avanzado en algunos aspectos pero mantiene rezagos

importantes en otros. El Cuadro 4 muestra los resultados de las pruebas SABER desarrolladas por el ICFES para medir las competencias de los estudiantes en los ciclos de educación básica y media (grados 5, 9 y 11) en las áreas de lenguaje y matemáticas⁶. De los años 2002 a 2009, las pruebas Saber 5 muestran mejoras en las dos áreas, mientras que en las pruebas saber 9 se registra una disminución significativa. Las pruebas Saber 11, por su parte, muestran un descenso en lenguaje pero mejoras en matemáticas.

CUADRO 4

RESULTADOS PRUEBAS SABER 2002-2009

	Saber 5		Saber 9		Saber 11	
	2002	2009	2002	2009	2002	2009
Lenguaje	291,9	296,4	295,3	292,5	48,13	46,47
Matemáticas	286,4	287,3	294,8	288,1	42,64	46,18

Fuente: MEN, 2010, ICFES.

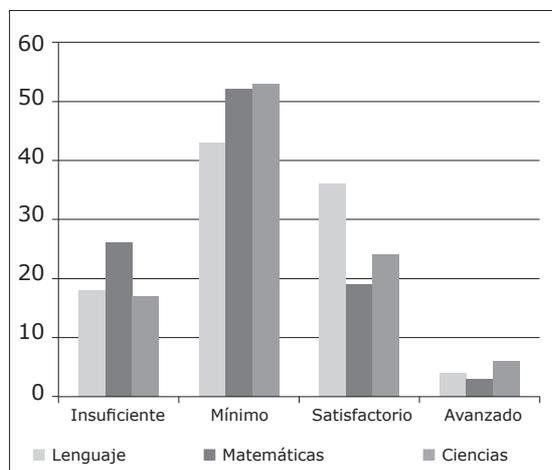
Los puntajes de las pruebas Saber no solo muestran poco avance durante el período, sino que sus niveles son bajos. Del total de estudiantes de noveno grado que presentaron las pruebas en 2009, la mayoría apenas alcanza el nivel de conocimiento considerado mínimo en las tres áreas, mientras que un porcentaje cercano al 20% se ubica en nivel insuficiente. En matemáticas se presentaron los peores resultados con un 53% de los estudiantes en la categoría mínimo y un 26% en insuficiente (ICFES, 2010).



6 La prueba Saber 11 era hasta hace algunos años el único examen que se hacía para evaluar los aprendizajes de los estudiantes. Se realiza anualmente para todos los estudiantes de grado 11 y cubre las áreas de lenguaje, matemáticas, ciencias sociales, química, física, filosofía, biología e inglés. En los años 2002 y 2003 se introdujeron las pruebas Saber para los estudiantes de quinto y noveno grado. Se concentran en las áreas de lenguaje, matemáticas y ciencias y se aplican cada tres años.

GRÁFICO 6

RESULTADOS PRUEBAS SABER 9, 2009 (EN PORCENTAJES DE ESTUDIANTES POR NIVEL)



Fuente: ICFES.

Por otra parte, los resultados de las pruebas PISA, que evalúan los conocimientos en matemáticas, lectura y ciencias de los estudiantes de 15 años, muestran avances para todas las áreas de conocimiento de 2006 a 2009. No obstante, Colombia se mantiene entre los países con más bajo desempeño. En la prueba PISA 2009, entre los 65 países participantes Colombia ocupó el puesto 58 en matemáticas, 52 en lectura y 54 en ciencias, ubicándose por debajo de países como Chile, México y Uruguay (ver cuadro 6).

CUADRO 6

PUNTAJES PROMEDIO PISA 2006, 2009 Y 2012

	MATEMÁTICAS			LECTURA			CIENCIAS		
	2006	2009	2012	2006	2009	2012	2006	2009	2012
Público	361	369	369	378	400	394	379	389	392
Privado	415	430	441	425	468	476	429	455	455
TOTAL	370	381	376	385	413	403	388	402	399

Fuente: Barrera, Maldonado, Rodríguez, 2012; para el año 2012, OCDE (2013) *Pisa 2012 Results: What Makes Schools Successful? Resources, Policies and Practices*, IV, cap. 4.

Las pruebas PISA confirman también la baja calidad de la educación en el país y la brecha entre los colegios públicos y privados. Estos últimos muestran avances superiores en todas las áreas respecto de los colegios públicos. No obstante, la calidad es baja en general y los últimos resultados de las pruebas aplicadas en 2012 muestran un deterioro en todas las áreas en relación con las de 2009. La mayoría de los estudiantes de 15 años no llega al nivel de competencia 2 (de un total de 6), considerado el nivel mínimo

de conocimientos y competencias para desenvolverse en el mundo actual. Es así como en 2012, el 74% de los estudiantes no está en capacidad de hacer referencias simples a partir de resultados matemáticos; el 55% no sabe tomar resultados científicos simples y relacionarlos con hechos cotidianos y 51% no puede comprender un texto. Estas pruebas también evidencian la brecha de género, en el desempeño en matemáticas y ciencias, que están entre las más amplias de todos los países participantes.

2.3.2 Inequidades en la calidad de la educación

Los resultados no solo son deficientes en general, sino que están distribuidos desigualmente entre la población. Los estudiantes de colegios públicos, de niveles socioeconómicos bajos y de zonas rurales tienen peor desempeño respecto de los estudiantes de colegios privados, de niveles de ingreso altos y que habitan en zonas urbanas. Asimismo, existen diferencias en calidad entre regiones.

Los resultados de los estudiantes rurales son inferiores a los de las zonas urbanas en todas las pruebas (ver cuadro 7). Las mayores diferencias se dan en las pruebas Saber 9 con resultados totales inferiores en un 10%, mientras que en las pruebas Saber 5 la diferencia es de un 8%.

CUADRO 7

PUNTAJES PROMEDIO EN LAS PRUEBAS SABER 5, 9, 11 POR ZONA, 2009

	Saber 5		Saber 9		Saber 11	
	Zona urbana	Zona rural	Zona urbana	Zona rural	Zona urbana	Zona rural
Lenguaje	308	280	306	274	49	47
Matemáticas	307	282	306	277	46	42
Total	307	283	306	276	45	43

Fuente: Barrera, Maldonado & Rodríguez, 2012.

Las diferencias entre niveles de ingreso son aún más marcadas. En las pruebas Saber 5, los puntajes del grupo de estudiantes de mayores ingresos (nivel 4) superan en 40% a los del grupo de ingresos más bajos (nivel 1). En las pruebas Saber 9 la brecha entre los dos grupos supera el 53% (ver cuadro 8).

CUADRO 8

PUNTAJES PROMEDIO EN LAS PRUEBAS SABER 5 Y 9 POR NIVEL SOCIOECONÓMICO DEL ESTABLECIMIENTO, 2009

PRUEBA	Nivel socioeconómico			
	1	2	3	4
Saber 5	262	279	304	368
Saber 9	243	270	298	373

Fuente: ICFES, 2010.

2.4 Factores que inciden en la calidad de la educación

La presencia de diferencias en la calidad de la educación que reciben los individuos, genera brechas en calidad de vida y brechas en ingresos que profundizan y reproducen las desigualdades sociales. De allí la necesidad de identificar los factores que desde el sistema educativo inciden en esas diferencias, con el fin de adoptar correctivos que contribuyan a su mejora. Diversos estudios que se han realizado sobre el tema para Colombia, destacan los siguientes factores:

- *Calidad de los docentes:* la planta de docentes públicos del país para educación preescolar, básica y media, está conformada por cerca de 314.000 profesores, de los cuales el 75% son bachilleres normalistas o licenciados en educación y el 25% restante son profesionales de otras áreas. Las personas que se forman como docentes son estudiantes con baja preparación académica y la calidad curricular de los programas de licenciatura presenta limitaciones, lo que se traduce en la baja calidad de la enseñanza que imparten y en los bajos resultados de sus estudiantes

(Barrera et al., 2012). Cabe señalar que uno de los propósitos del Nuevo Estatuto Docente de 2002 era, precisamente, atraer personas más idóneas a la profesión. Una evaluación reciente sugiere que los resultados del nuevo estatuto son favorables: se han logrado implementar procesos de selección estandarizados y transparentes, lo que ha permitido atraer personal más calificado. Más importante aún, se evidencian efectos positivos sobre los estudiantes en términos de una reducción en la deserción y mejores resultados en pruebas de conocimiento (Ome, 2013). Sin embargo, hay que tener en cuenta que el régimen anterior aún cobija a dos terceras partes de la planta docente, lo que ha limitado sus efectos.

- *La capacidad institucional y de gestión de la entidad educativa y los recursos a los que tiene acceso, incluyendo la infraestructura física:* pese a la descentralización, la mayoría de los municipios del país no tiene autonomía para tomar decisiones sobre contratación y traslado de docentes, que están en manos del departamento. Los rectores de las instituciones oficiales tienen poco control sobre el personal docente y cuentan con escasos recursos financieros para invertir en actividades educativas adicionales, lo que les resta margen de maniobra para tomar decisiones que incidan en la calidad de su institución. La infraestructura escolar inadecuada (estado de las aulas y acceso a servicios sociales básicos), por otra parte, afecta a los estudiantes más pobres en las áreas urbanas y rurales y tienen un impacto negativo sobre la calidad educativa (Duarte, Bos & Moreno, 2012).
- *La jornada escolar:* pese a que se ha recomendado repetidamente ofrecer la educación pública en una sola jornada de

8 horas diarias, sigue imperando la doble jornada. Actualmente, solo el 10% niños y jóvenes de educación básica y media que estudian en establecimientos públicos tienen jornada completa, comparado con el 45% de los estudiantes de instituciones privadas. En varios análisis se señala que, además de ofrecer mayores oportunidades para el aprendizaje, la jornada completa tiene un efecto favorable en la reducción del embarazo adolescente y en la disminución del crimen y del consumo de alcohol y drogas (Barrera et al., 2012).

3. La política educativa a partir de la Constitución de 1991

3.1 Principales reformas

La Constitución de 1991 marca un hito en el desarrollo reciente del sector educacional colombiano, al afianzar la descentralización política y administrativa y declarar la educación como un derecho y un servicio público que puede ser prestado directamente por el Estado o por los particulares bajo supervisión estatal. Este mandato ha dado origen a una serie de reformas que han moldeado la estructura y el reciente desempeño del sector y en la que pueden distinguirse dos etapas. En la primera, de 1993 a 2001, se desarrollan los principios constitucionales en materia de descentralización de competencias y recursos, al tiempo que se definió la estructura y organización del sector. La segunda, desde el año 2002, está enfocada en la atención a los problemas de cobertura, permanencia y calidad, así como en el fortalecimiento de la capacidad institucional del Ministerio de Educación Nacional (MEN) como máximo ente rector del sistema.

3.1.1 Desarrollo de los principios constitucionales 1993-2001

Distribución de recursos y competencias

Desde mediados de la década de los ochenta, se empezó a avanzar en la transferencia de responsabilidades en materia de educación a las entidades territoriales (departamentos y municipios). No obstante, el mandato constitucional de descentralización demandaba una norma legal más amplia sobre las nuevas responsabilidades que deberían asumir las entidades territoriales y cómo se financiarían. Con este fin se promulgó la ley 60 de 1993 que delegó la provisión y administración de los servicios de educación y salud a las entidades territoriales, para lo que la nación debía transferirles una porción creciente de sus ingresos corrientes. La distribución de los recursos para el sector se estableció sobre la base del gasto histórico de las entidades educativas y no sobre el número de estudiantes actuales y potenciales como lo planteaba la Constitución. Esta decisión tuvo efectos adversos sobre la sostenibilidad financiera y capacidad de cobertura del sistema ya que concentraba los recursos en las regiones con mayor número de docentes o donde estaban los más calificados, en desmedro de las zonas más pobres y marginadas del país.

Ley General de Educación

En 1994 se promulgó la Ley General de Educación (ley 115), que define la organización del sistema educativo nacional en todas sus modalidades y desarrolla los principios para la prestación del servicio. Mediante

esta ley se organizó la educación formal en los niveles de preescolar, básica (primaria y secundaria) y media y se determinó la obligatoriedad de 10 años de educación. Asimismo, se amplió el alcance del sistema al incluir también la educación no formal e informal, la de los grupos étnicos, los campesinos, los adultos y la población discapacitada. En materia de gestión se destaca la autorización a escuelas y colegios para formular su propio proyecto educacional, en un esfuerzo por fortalecer la institucionalidad educativa otorgándole mayor autonomía y flexibilidad.

La ley estableció también el compromiso de formular participativamente un plan decenal con los lineamientos para el desarrollo de largo plazo, en el que se deben enmarcar las políticas educativas de los diferentes gobiernos, tanto nacionales como territoriales. En este contexto se han formulado a la fecha dos planes decenales: Educación Compromiso de Todos (1996-2005) y el Pacto Social por la Educación (2006-2016).

Sistema General de Participaciones

Los criterios adoptados por la ley 60 para la distribución de recursos generaron serias dificultades para el sector. A finales de la década de los noventa, el acelerado crecimiento de los costos superaba las transferencias de la nación, por lo que el faltante debía ser cubierto por el presupuesto nacional. Asimismo, el MEN no contaba con la estructura organizacional ni las herramientas necesarias para ejercer una adecuada vigilancia y control del sistema, de manera que el mayor flujo de recursos no se tradujo en mejoras proporcionales en cobertura ni en calidad.⁷



⁷ Las transferencias de la nación se incrementaron en un 30% 1993 a 2000, el número de docentes en un 25%, mientras que los estudiantes aumentaron en un 18%. Además, el único indicador de calidad disponible en ese entonces (las pruebas ICFES), registró una reducción del 20% en promedio para los colegios públicos (MEN, 2010, p. 29).

Por otra parte, la crisis económica de 1999 redujo los ingresos de la nación y puso en evidencia el carácter insostenible del sistema de transferencias, lo que llevó a reformar la Constitución para establecer un nuevo mecanismo de reparto de recursos conocido como el Sistema General de Participaciones o SGP (Acto Legislativo 001 de 2001). Con esta reforma se limitó temporalmente el crecimiento de las transferencias respecto de la evolución de los ingresos corrientes de la nación, al tiempo que se aseguró un aumento sostenido en términos reales. Además, se reafirmó el principio constitucional de asignar los recursos para educación de acuerdo con la población atendida y por atender, incorporando criterios adicionales de reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad.

En el marco de dicha reforma se promulgó la ley 715 de 2001, que reglamentó la distribución de los recursos del SGP y definió con mayor claridad las responsabilidades de la nación, de las entidades territoriales y de las instituciones educativas en la prestación del servicio. Según esta ley, es responsabilidad del Ministerio de Educación Nacional formular las políticas y objetivos de desarrollo del sector, fijar las normas para su organización, distribuir los recursos del SGP, definir la asignación por estudiante, establecer normas técnicas y curriculares, reglamentar los concursos para la selección y ascenso de los docentes, evaluar la gestión de las entidades territoriales y ejercer las labores de vigilancia y control del sistema. Los departamentos y municipios, por su parte, tienen la función de dirigir planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media; administrar y distribuir los recursos en su jurisdicción y ejercer las actividades de vigilancia

y control. Se le asignaron también funciones concretas a las entidades educacionales en relación con la formulación del Plan Educativo Institucional y la administración y control del personal docente. Se dispuso igualmente la integración de los establecimientos educativos con el fin de asegurar la continuidad –al menos en el ciclo básico– en una sola institución (MEN, 2010).

Para la distribución de los recursos según el criterio de población atendida y por atender, se determinó que debía hacerse de acuerdo con tipologías que tuvieran en cuenta los niveles educativos y las zonas geográficas. Las tipologías se han ajustado periódicamente, incorporando variables sobre las condiciones socioeconómicas e institucionales de las entidades territoriales, con el fin de focalizar mejor los recursos y asegurar su progresividad (Barrera et al, 2012).

Por último, se determinó la certificación de todas las ciudades de más de 100.000 habitantes así como también de todos aquellos municipios que cumplieran con los requisitos técnicos, administrativos y financieros. En la actualidad hay un total de 94 entidades certificadas –departamentos, distritos y municipios– para la prestación del servicio educativo en el país.

3.1.2 Período 2002-2011

Nuevo Estatuto Docente

Uno de los elementos críticos que se debía abordar para mejorar la educación en el país era el relacionado con los maestros. La carrera docente está regulada por un régimen laboral especial conocido como estatuto docente. El régimen vigente hasta 2002 no ofrecía incentivos para atraer a personas más idóneas y capacitadas. El ingreso a la

carrera docente estaba en buena medida determinado por intereses políticos, los niveles educativos eran relativamente bajos y los ascensos se daban de manera automática por antigüedad o por asistencia a cursos de capacitación. No existían procesos de selección ni de evaluación de desempeño, por lo que no había incentivos para atraer y promover a los mejores maestros ni para retirar del servicio a los de bajo desempeño.

La Ley de Educación abrió la posibilidad de crear un nuevo estatuto docente⁸ mediante el cual se reglamentó el ingreso y permanencia en el servicio educativo oficial. El nuevo estatuto introdujo reformas de fondo entre las que se destacan el ingreso por concurso de méritos, el establecimiento de un período de prueba de un año y la realización de evaluaciones periódicas para permanecer y ascender en el escalafón. También incluyó mejoras salariales y la posibilidad de ascender más pronto en la carrera.

Fortalecimiento institucional

El MEN y las secretarías de educación certificadas adelantaron transformaciones institucionales de fondo para asumir sus nuevas funciones. El MEN modificó su estructura interna alrededor de los diferentes niveles educativos, con un enfoque más estratégico que permitiera definir objetivos y metas claras y, en consecuencia, facilitar el posterior seguimiento y evaluación de las políticas implementadas en cada uno de ellos. Se crearon dos viceministerios: uno para educación preescolar, básica y media, y el otro a cargo de la educación superior. Cada viceministerio se compone de áreas encargadas

de los tres ejes fundamentales de política: cobertura, calidad y eficiencia. Otro avance significativo fue el desarrollo de un sistema de información confiable y oportuno sobre el sistema educacional para apoyar la toma de decisiones. Se destaca el sistema de información sobre matrícula en educación básica, el que se alimenta desde la institución educativa y sirve de base para la distribución de los recursos y el seguimiento de las políticas. Por último, se responsabilizó al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), antes encargado del manejo y control de la educación superior, de las pruebas de evaluación de calidad en todos los niveles educativos.

3.2 Políticas para el mejoramiento de la calidad

Aunque el énfasis de política ha estado en la última década en el aumento de la cobertura educacional, también ha habido esfuerzos enfocados en su calidad, entre los que destacan la elaboración de referentes sobre lo que deben saber los estudiantes (estándares básicos de competencias), el mejoramiento de los sistemas de evaluación del logro académico y el Programa de Transformación de la Calidad Educativa Todos a Aprender.

En relación con las competencias, en 2002 se formularon los estándares para las competencias básicas en matemáticas, comunicación, ciencias y ciudadanía, que fueron elaborados teniendo en cuenta, además del contexto social y cultural del país, los estándares de diferentes países de América y Europa (MEN, 2010).



8 Decreto 1278 de 2002, Estatuto de Profesionalización Docente.

Las evaluaciones, por su parte, se elaboraron según el nuevo enfoque de competencias e incluyeron, además, la recolección de información sobre el contexto en que viven los estudiantes y las condiciones de las instituciones a las que asisten, con el fin de identificar otros aspectos que estén asociados con la calidad de la educación. Asimismo, se decidió participar de manera sistemática en las evaluaciones internacionales para establecer un referente internacional para la calidad educacional del país. En la última década, Colombia ha participado en las siguientes pruebas: Estudio de Tendencias Internacionales en Matemáticas y Ciencias (TIMSS); Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) y el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA).

El Programa para la Transformación de la Calidad Educativa Todos a Aprender refleja las nuevas prioridades en torno a la calidad de la educación. Esta iniciativa busca mejorar las condiciones de aprendizaje para incidir en las competencias básicas de cerca de 2,3 millones de estudiantes entre transición y quinto grado. El programa plantea como meta cuantitativa lograr que más del 25% de los estudiantes de los establecimientos focalizados ascienda de nivel en las áreas de lenguaje y matemáticas en las pruebas Saber de 3º y 5ª que se apliquen en 2014.

Se han focalizado un total de 4.362 entidades educativas conformadas por más de 22.000 sedes en 882 municipios del país. El énfasis del programa está en las sedes educativas rurales con una participación del 77%. Para lograr sus propósitos, tiene previsto capacitar a 70.000 docentes de las entidades participantes, mediante una formación situada, donde se acompaña a los maestros en las respectivas aulas (MEN, 2011).

4. Recomendaciones de política

4.1 Avanzar en el aumento de las coberturas con criterios de equidad

Dado que 1,1 millones de niños y niñas en edad escolar están aún fuera del sistema, es necesario continuar con los esfuerzos de expansión de la oferta educativa y con el mejoramiento de los indicadores de eficiencia interna (edad por encima de la establecida para el correspondiente nivel, repitencia y deserción). Así, para la educación preescolar es preciso ampliar la oferta en alrededor de 250.000 cupos para asegurar una cobertura adecuada. En básica, los principales retos son disminuir la repitencia y la presencia de estudiantes de mayor edad, especialmente en las áreas rurales. Este proceso se facilita por la progresiva disminución de la población en edad escolar que reduce la presión sobre la oferta. En educación media se requiere un aumento de cupos estimado en 250.000, junto con la reducción de la cantidad de estudiantes de mayor edad y de la deserción. Algunos expertos recomiendan que los recursos que se ahorren en educación primaria por la menor demanda, se destinen a este nivel (Sarmiento, 2010).

Por otra parte, para acortar las brechas sociales y poblacionales, es necesario diseñar estrategias que focalicen la expansión de la oferta y la mejora en eficiencia en niños, niñas y jóvenes de bajos ingresos, que habitan en el sector rural o que pertenezcan a una minoría étnica.

Uno de los principales retos es la atención de la población rural, para lo que es necesario desarrollar estrategias para incrementar la culminación de la educación básica y media, además de la reincorporación social y educativa de los niños y jóvenes rurales en situación de desplazamiento o afectados por el conflicto armado. Si bien la experiencia con

los modelos educativos flexibles, como el Proyecto Educativo Rural (PER), ha sido positiva, sus efectos sobre las coberturas rurales siguen siendo limitados. Sería conveniente, por lo tanto, revisar la viabilidad de ampliar este proyecto e introducir ajustes a sus diferentes componentes para lograr un mayor impacto sobre la cobertura y la calidad de la educación rural. Asimismo, se sugiere revisar la posibilidad de ampliar los programas de subsidios condicionados como Familias en Acción entre la población rural, teniendo en cuenta su mayor impacto relativo en esa zona.

Las políticas antes señaladas pueden tener un efecto importante en la equidad social como se sugiere en un reciente estudio sobre movilidad social en Colombia, donde se señala que una parte importante de la desigualdad en los resultados que obtienen las personas a lo largo de sus vidas está determinada por sus circunstancias al nacer. Una de estas circunstancias es el nivel de escolaridad alcanzado por los padres, la que tiene una alta correlación con los resultados de sus hijos en la edad adulta. Esto sugiere que una reforma que expanda las oportunidades educativas de las personas de bajos ingresos y, en general, de los grupos vulnerables tendría un impacto potencial elevado sobre la equidad (Ferreira & Menéndez, 2012).

4.2 Mejorar la calidad de los docentes

Si bien el nuevo estatuto docente representa un avance en esta dirección, no es suficiente para asegurar las condiciones de calidad que demanda el sistema, por lo que se han planteado reformas complementarias en cuatro aspectos: i) atraer mejores estudiantes a la carrera docente, ii) aumentar y mejorar los programas académicos de licenciatura, iii) poner en marcha el sistema de evaluaciones docentes del nuevo estatuto y,

iv) crear incentivos de acuerdo con el desempeño laboral y ubicación (Barrera et al., 2012).

En relación con el primer aspecto, se ha comprobado que a la carrera docente ingresan bachilleres de bajo nivel académico, lo que se traduce en un desempeño profesional bajo. Para atraer bachilleres de calidad se propone un programa masivo de becas-crédito para que los estudiantes más calificados sigan la formación docente e incluso se especialicen en el exterior. Esto debe complementarse con programas para mejorar el estatus de la profesión docente, muy desprestigiada en la actualidad. Paralelamente, respecto del segundo aspecto, se deben mejorar los programas de formación docente, para ello, se recomienda el apoyo de expertos internacionales en el tema que evalúen los programas existentes y den lineamientos para su reforma. También se recomienda mejorar y hacer seguimiento a los programas de formación de los maestros.

En cuanto a las evaluaciones, si bien se implementó el ingreso por concurso y existen adelantos en la evaluación para ascender en la carrera docente, no ha sido posible avanzar en la medición anual de desempeño. Recientemente se introdujeron incentivos a los rectores de acuerdo con los indicadores de calidad del establecimiento a su cargo, lo que podría incidir en su aplicación, pero la evaluación docente está lejos de convertirse en una práctica generalizada. Por último, para promover el mejoramiento continuo de la calidad docente, se sugiere adoptar un sistema de bonificaciones que permitan mejorar la remuneración de acuerdo con el esfuerzo. Estos incentivos pueden ser grupales para facilitar su implementación. También se recomienda introducir bonificaciones adicionales para docentes que trabajen en zonas marginales, rurales o en conflicto.

4.3 Otorgar mayor autonomía a las instituciones educativas

Experiencias internacionales muestran que las medidas que aumentan la autonomía de las instituciones tienen un efecto positivo sobre la calidad de la educación. En ese sentido, hay que profundizar el proceso de descentralización, transfiriéndole mayor capacidad de decisión al colegio para el desarrollo de los procesos educativos en su comunidad y fortalecer el papel de los rectores y de los padres de familia.

A pesar de que a los rectores se les han dado incentivos para crear dinámicas que contribuyan al mejoramiento de la calidad al interior de los colegios, se debe avanzar aún y evaluar la posibilidad de que los recursos destinados a educación se entreguen directamente a los colegios, sin que pasen por las secretarías de educación, lo que facilitaría establecer incentivos directos para mejorar la calidad de educación. Este proceso, sin embargo, debe hacerse de manera gradual, partiendo de experiencias piloto que puedan ser evaluadas.

En relación con el papel de los padres se sugieren tres acciones. Primero, realizar campañas de concientización sobre la importancia que la educación de calidad tiene en el futuro de sus hijos y el derecho que tienen de exigirlos. Segundo, diseñar mecanismos que obliguen a los colegios a publicar sus resultados en las pruebas Saber. Tercero, crear un mecanismo que canalice las quejas de los padres de familia y las comunidades sobre los colegios y las remita a las secretarías de educación o al MEN para que adopten las medidas necesarias (Barrera et al., 2012).

4.4 Ampliar la jornada escolar

Si bien la doble jornada en la educación pública contribuyó a los avances en la cober-

tura, el cambio de enfoque hacia la calidad implica eliminarla. Su impacto sobre la calidad y otros aspectos del desarrollo infantil y juvenil es ampliamente reconocido y han sido comprobados en el caso colombiano, por lo que su eliminación debe ser una de las prioridades en materia de política educativa (Duarte et al., 2012; Barrera et al., 2012). El principal impedimento son los altos costos, pues se estima que habría que construir 832 establecimientos adicionales con una inversión de 1,2% del PIB, además de los costos operacionales que podrían ascender a 0,6% del PIB al año. No obstante, se considera que existen opciones para sacar adelante esta iniciativa que involucra la participación de la nación, los departamentos y municipios (Barrera et al., 2012).

Por último, más allá de la discusión sobre la jornada única, es necesario mejorar la infraestructura, en especial la de los establecimientos públicos rurales y urbanos que atienden a la población más pobre, que presentan deficiencias graves en el estado de las aulas y en el acceso a servicios públicos. La mejora de estas condiciones aumenta significativamente la probabilidad de que los estudiantes logren resultados adecuados en las pruebas Saber (Duarte et al., 2012).

5. Conclusiones

El presente trabajo hace un balance de la evolución reciente del sistema educativo colombiano en los niveles de educación preescolar, básica y media, e identifica los principales retos que enfrenta para avanzar en equidad y calidad.

La Constitución de 1991 marcó un hito en el desarrollo del sector, al consagrar el derecho a la educación y acelerar el proceso de descentralización. Las reformas que se

adoptaron para la distribución de recursos y competencias han sentado las bases para un crecimiento sostenido de los montos destinados al sector, al tiempo que han contribuido a hacer más equitativa su asignación al considerar la población atendida y por atender, y las condiciones socioeconómicas de las diferentes regiones del país.

Las reformas permitieron una rápida expansión de la oferta pública en educación y un aumento significativo de la cobertura bruta en todos los niveles, sobre todo en la educación básica secundaria. La cobertura neta también aumentó, aunque a un ritmo más moderado. La diferencia entre las dos tasas refleja la presencia de un gran número de estudiantes cuya edad supera la establecida para cada nivel y muestra que los aumentos en la oferta se destinaron en buena medida a cubrir rezagos en la trayectoria escolar.

A pesar del aumento en la cobertura, existen todavía 1,1 millón de niños y jóvenes en edad escolar (5 a 16 años) que están fuera del sistema educativo. En Colombia, la dificultad para acceder y permanecer en él se asocia principalmente con factores socioeconómicos y poblacionales, ya afecta, en particular, a los hogares de menores ingresos, a la población rural y a los que pertenecen a comunidades étnicas (afrocolombianos e indígenas). Para reducir la brecha en el acceso y permanencia, se han adoptado programas como los subsidios condicionados a la asistencia escolar (Familias en Acción), progra-

mas de alimentación escolar y la gratuidad educativa que elimina los pagos administrativos y académicos de los estudiantes en educación pública. Para la población rural y las comunidades indígenas se han implementado programas adicionales que ofrecen educación diferenciada adaptada a sus condiciones como es el caso del Proyecto Educativo Rural (PER). Pese a estos avances, las brechas en cobertura persisten.

En materia de calidad, las evaluaciones nacionales e internacionales muestran que, aunque ha habido algunas mejoras, los resultados académicos de los estudiantes son bajos en general y se distribuyen de manera inequitativa entre grupos sociales y entre las poblaciones urbana y rural.

Todos estos resultados indican que se debe avanzar en el proceso de reforma en cuatro áreas de política: i) continuar con la expansión de la oferta educativa focalizada en educación preescolar y media y en los grupos de bajos ingresos, los que habitan en el sector rural y las minorías étnicas; ii) mejorar la calidad de los docentes, atrayendo a estudiantes más calificados a esta profesión mediante incentivos y mejorando la calidad de los programas de formación, bonificaciones por desempeño y por ubicación en zonas marginales; iii) dar mayor autonomía a los colegios para decidir sobre los procesos educativos; y iv) implementar la jornada completa en todas las instituciones educativas públicas en un período de 10 años.

■ Martha Delgado Barrera

Master en Políticas Públicas de la Universidad de Oxford (1991) y economista de la Universidad de los Andes (Bogotá). Actualmente es investigadora de Fedesarrollo en las áreas de economía regional y desarrollo económico. Coordinó el proyecto de Objetivos de Desarrollo del Milenio en lo Local del PNUD y la Visión Colombia 2019 en el Departamento Nacional de Planeación. Ha trabajado como consultora para el Banco de la República y el Banco Mundial.

■ Bibliografía

- Banco Mundial (2008). *La calidad de la educación en Colombia*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Barrera, F. (2005). *La política de educación en Colombia 1957-2004*. Bogotá: Fedesarrollo.
- _____ (2006). The impact of private provision of public education, empirical evidence from Bogota's concessions schools. Documento de trabajo 412. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Barrera, F., Maldonado, D. & Rodríguez, C. (2012). Calidad de la educación básica y media en Colombia. Diagnóstico y propuestas. Documento de Trabajo 126. Bogotá: Facultad de Economía Universidad del Rosario.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2009). La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos. Bogotá: Dane.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2011). Igualdad de oportunidades para la prosperidad social. *Prosperidad para todos. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*. Bogotá.
- Duarte, J., Bos, M. S. & Moreno, J. M. (2012). *Calidad, igualdad y equidad en la educación colombiana. Análisis de las pruebas Saber 2009*. Washington D. C.: BID.
- Econometría-IFS-SEI (2006). Evaluación del impacto del programa Familias en Acción. www.dps.gov.co
- ESOCEC (2011), *Educación ¿Qué dicen los indicadores?* Bogotá.
- Ferreira, F. & Meléndez, M. (2012). Desigualdad de oportunidades y resultados en Colombia 1997-2010. Documento CEDE 40.
- García, S., Perry, G., Rodríguez, C., Maldonado, D. & Saavedra, J. E. (2013). Tras la excelencia docente. Bogotá: Fundación Compartir.
- Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES) (2010). Resultados Pruebas Saber 5 y 9, 2009. Resultados Nacionales, Resumen Ejecutivo. Bogotá: ICFES.
- Jola, A. F. (2011). Determinantes de la Calidad de la educación media en Colombia. Un análisis de los resultados PISA 2006 y del plan sectorial "Revolución Educativa". *Coyuntura Económica Fedesarrollo*, LXI, 1.
- Ley General de Educación, ley 115 de 1993.
- Ley 715 de 2001, Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias (Sistema General de Participaciones).
- Martínez, C. (2013), *Descenso en la fecundidad, bono demográfico y crecimiento económico en Colombia 1990-2010*. Bogotá: Profamilia, UNFPA, Fundación Corona, Fundación Hernán Echavarría Olózaga.
- Ministerio de Educación Nacional (MEN) (2001). Informe nacional sobre el desarrollo de la educación en Colombia, presentado en la 46 Conferencia Internacional de Educación. Ginebra.
- _____ (2010). *Revolución educativa 2002-2010 Acciones y Lecciones*. Bogotá: MEN.
- _____ (2012). *Programa Todos a Aprender. Guía uno: sustentos del programa*. Bogotá: MEN.
- _____ (2012). *Rendición de cuentas*. Bogotá: MEN.
- _____ (2013). Programa para la Transformación de la Calidad Educativa, Presentación, 24 de mayo.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (2013). *Economic Surveys: Colombia*. Economic Assessment. París.
- _____ (2013). *Pisa 2012 Results: What Makes Schools Successful? Resources, Policies and Practices*. París.

Ome, A. (2013). *El Estatuto de Profesionalización Docente: una primera evaluación*. Cuadernos de Fedesarrollo 43. Bogotá: Fedesarrollo.

Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la Agricultura-Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (FAO-UNESCO) (2004). *Educación para la población rural en Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México, Paraguay y Perú*. Roma.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura-Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (UNESCO-PRELAC) (2007). *Educación de calidad para todos. Un asunto de derechos humanos*. Santiago: UNESCO.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2011). *Colombia rural. Razones para la esperanza*. Informe Nacional de Desarrollo Humano. Bogotá.

_____ (2011). *Los afrocolombianos frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Bogotá.

_____ (2013). *Pueblos Indígenas y los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Bogotá.

Santa María, M. & Acosta, P. (2007). *Colombia. Plan Decenal de Educación 2006-2015: notas de política*. Caracas: CAF.

Sarmiento, A. (2010). *Situación de la educación en Colombia*. Educación Compromiso de Todos. Bogotá.

Vélez, C. M. (2013). Los colegios en concesión en Colombia. Presentación PPP Américas. Cartagena.

■ Anexo

GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN COMO PORCENTAJE DEL PIB

	Educación básica y media	Educación superior	No calificable	Total
2000	3,3	1	0,1	4,4
2001	3,4	1	0,1	4,5
2002	3,3	1	0,1	4,4
2003	3,4	0,9	0,1	4,4
2004	3,5	0,9	0,1	4,5
2005	3,5	0,9	0,1	4,5
2006	3,4	0,9	0,1	4,4
2007	3,4	0,9	0,1	4,4
2008	3,5	0,9	0,1	4,5
2009	3,9	0,9	0,1	4,9
2010	3,9	1	0,1	5,0
2011	3,8	0,9	0,1	4,8
2012	3,8	1	0,1	4,9

Fuente: MEN.

MATRÍCULA POR NIVEL Y SECTOR, EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA (NÚMERO DE ESTUDIANTES)

	Prejardín y jardín		Transición		Primaria		Secundaria		Media	
	Oficial	No oficial	Oficial	No oficial	Oficial	No oficial	Oficial	No oficial	Oficial	No oficial
2002	156411	226333	511462	175428	4310635	887690	2157992	617257	671610	279586
2003	74840	202941	613964	185923	4418608	839052	2423655	549156	766778	248665
2004	78733	225396	628805	152755	4550839	753854	2519562	543107	792020	256888
2005	52721	218322	692013	150389	4579370	718893	2669018	522777	862269	254721
2006	73054	208158	674463	150051	4653790	716074	2813721	534282	941785	257273
2007	62897	216632	640670	147142	4580526	711946	2900918	539367	985188	258559
2008	67664	209115	661789	151000	4574648	716357	2975878	538737	1010251	256001
2009	47545	204617	630832	147565	4541602	692314	3090940	523015	1084961	255706
2010	17943	178416	625449	136368	4437235	647731	3188166	493303	1149444	248819
2011	15115	191655	616034	138714	4262700	661641	3204121	503186	1171878	251591
2012	12755	186219	682157	147560	4079061	663395	3066406	502105	1098824	236127

Fuente: Matrícula 2002 certificada por las secretarías de educación. 2003-2012 MEN, SIMAT.

Los desafíos de la educación preescolar, primaria y media en Costa Rica

Ronulfo Jiménez ▪ Gilberto Arce

1. Introducción

El análisis de la experiencia de Costa Rica en materia educativa es particularmente interesante por al menos dos razones. En primer lugar, Costa Rica ha tenido una larga tradición en el desarrollo de políticas educativas. En la década de 1960 del siglo XIX, Costa Rica aprobó una reforma constitucional en la que se estableció que la educación primaria es obligatoria, gratuita y costeadada por el Estado. A fines del siglo XIX, en el contexto de las reformas liberales, se forjó una reforma educativa que buscó hacer efectiva la enmienda constitucional con el objetivo de universalizar la educación básica. Para ello, se reorganizó y centralizó el sistema educativo que dependía de organismos privados y de las municipalidades. Una vez alcanzada la universalización de la primaria en los años setenta, la política educativa se propuso ampliar la cobertura de la educación media.

En segundo lugar, Costa Rica es una economía pequeña que históricamente ha mostrado una importante combinación de logros en el crecimiento económico, en el desarrollo social y en el campo de la estabilidad política. En estos logros, las políticas educativas han tenido un papel importante.

Sin embargo, la crisis de los años ochenta obligó al Estado a reducir el déficit fiscal, lo que se tradujo en una reducción del gasto en

el sector afectando la cobertura y calidad del sistema educativo y, principalmente, la educación media de los jóvenes de hogares más pobres. A mediados de la década de 1990, aún no se había logrado recuperar la cobertura de la educación media que el país tenía en 1980. Esta realidad obligó a las autoridades a plantearse objetivos para revertir la situación, planteándose una nueva política educativa denominada "Política educativa hacia el siglo XXI", que sigue vigente hasta el día de hoy.

Los diferentes componentes de esta política se detallarán en el presente artículo, y se examinarán sus resultados. En general, se concluye que hay logros importantes en la ampliación de la cobertura de la educación preescolar y secundaria, pero que hay retos importantes para lograr la universalización, eficiencia y calidad de los servicios educativos. Al respecto se plantean varias recomendaciones.

El objetivo general de este trabajo es describir y analizar el sistema educacional y la evolución de las políticas educativas en Costa Rica, en la educación preescolar, básica y media. En la segunda sección, se describen las principales características del sistema educativo costarricense por medio de indicadores cuantitativos y cualitativos en el período 1980-2012; en la tercera sección se aborda la política educativa desarrollada en Costa Rica en las últimas dos décadas; y, finalmente en la cuarta sección, se extraen lecciones

para proponer políticas para mejorar el desempeño del sistema educativo.

2. Breve descripción del estado de la educación del país

2.1 Demografía

El tamaño de la población es uno de los principales insumos para un sistema educativo. En Costa Rica el crecimiento demográfico fue especialmente fuerte durante 1950 y 1960. En la década de 1950, el crecimiento promedio anual de la población fue del 3,9% y en los años sesenta, fue del 3,4%. En las décadas posteriores, hay una disminución del crecimiento demográfico, hasta que en la primera década del siglo XXI el crecimiento demográfico es del 1,1% anual (ver cuadro 1).

La dinámica demográfica general se refleja en el crecimiento de la población en edad de asistir a los diferentes ciclos lectivos. En las décadas de 1950 y 1960, hay un gran aumento de la población que debe ser atendida por el sistema educativo. Diez años después, disminuye la presión de la población en edad de asistir a preescolar y primaria, pero se man-

tiene alta en secundaria. En los años ochenta, aumenta la población en edad de asistir a la educación preescolar y a la primaria. En la década de 1990, crece la presión sobre la educación secundaria y, en la primera década del siglo XXI, disminuye el apremio demográfico sobre el sistema educativo (ver gráfico 1).

CUADRO 1

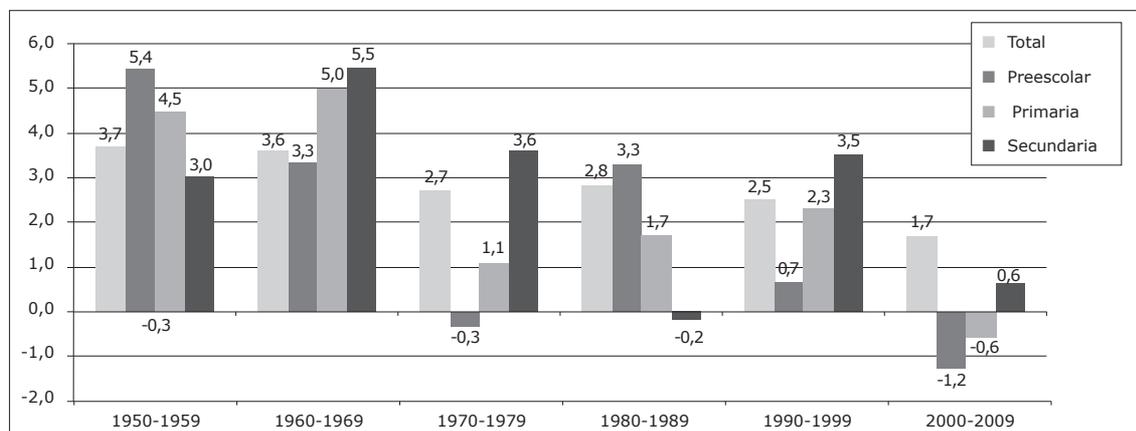
POBLACIÓN TOTAL POR SEXO Y TASA DE CRECIMIENTO ANUAL, 1864-2011
(EN CANTIDADES Y PORCENTAJES)

Año	Población total	Tasa de crecimiento
1864	120.499	
1883	182.073	2,2
1892	243.205	3,2
1927	471.524	1,9
1950	800.875	2,3
1963	1.336.274	3,9
1973	1.871.780	3,4
1984	2.416.809	2,3
2000	3.810.179	2,8
2011	4.301.712	1,1

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

GRÁFICO 1

TASA DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN EN EDAD DE ASISTIR, 1950-2009 (EN PORCENTAJES)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras del INEC.

2.2 Estructura

El sistema educativo de Costa Rica tiene ciertas características estructurales que es importante tener presente para entender su funcionamiento:

- Es un sistema eminentemente público, tanto desde el punto de vista de su financiamiento como de su gestión. La participación del sector privado es escasa, ya que, en general, no han existido propuestas de políticas para ampliar la participación de este sector en la provisión de servicios educativos.
- Es un sistema muy centralizado. Las principales decisiones se toman en el Ministerio de Educación en la ciudad de San José, y solo para resolver trámites de índole burocráticos, tiene instancias administrativas en diferentes zonas del país. También se debe considerar que Costa Rica es un país pequeño de tan solo 4,5 millones de habitantes.
- Ausencia de incentivos. Los centros educativos reciben recursos por parte del Ministerio, pero no hay metas explícitas de cumplimiento obligatorio respecto de la producción o a la eficiencia del servicio educacional. Tampoco existe un mecanismo de incentivos para el personal, en función de la producción o eficiencia de su labor. Así, las remuneraciones y condiciones de trabajo están determinados por factores como el título y la antigüedad laboral, más que por el desempeño del docente. Por otra parte, el Ministerio controla el uso de insumos, por ejemplo, que los maestros se presenten al centro

educativo o que no se sustraiga material escolar; y, mide el número de estudiantes matriculados, aprobados, aplazados y reprobados de cada centro educacional. De esta manera, se evidencia que la relación entre el Ministerio de Educación y los centros educativos no está claramente establecida y no induce a un uso eficiente de los recursos.

2.3 Acceso

A lo largo de su historia, el Estado costarricense ha buscado el acceso de niños y jóvenes al sistema educativo, lo que se ha alcanzado pero con diferentes grados de intensidad según el nivel y el período histórico bajo análisis. En la actualidad, el sistema de educación pública ha establecido para el nivel de preescolar una duración de dos años, con niños desde los cuatro años y tres meses, hasta los seis años y tres meses de edad. Desde la década de 1970, el país ha ampliado la cobertura de este nivel, de tal forma que, al finalizar la primera década del siglo XXI, cubría al 80% de la población en edad de asistir; en tanto que a inicios de los años noventa, el porcentaje era del 40% (ver gráfico 2)¹. Esta ampliación de la cobertura se logró focalizándose en los niños de los hogares más pobres (ver gráfico 3), lo que ha reducido las diferencias entre los porcentajes de asistencia según quintiles. En el año 2009, prácticamente el 100% de los niños pertenecientes a hogares del quintil de mayor ingreso asistía a la educación preescolar, porcentaje que descendía a un 80% para el quintil de los hogares de menor ingreso.² A



1 Según los reportes del Ministerio de Educación, este cálculo de la cobertura corresponde al contraste entre de la matrícula inicial en preescolar, con respecto a la población en edad de asistir a ese ciclo educativo.

2 Los datos de cobertura por quintiles corresponden a cálculos de los autores mediante el uso de datos de la Encuesta Nacional de Hogares, realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

su vez, la ampliación de la cobertura de este nivel educativo fue especialmente intenso en las zonas rurales, lo que redujo en forma importante la diferencia con respecto a la cobertura en la zona urbana. En el año 2009, concurría al nivel preescolar el 85,1% de los niños de las zonas urbanas en edad de asistir, mientras que entre los niños de zonas rurales este porcentaje desciende al 78%.

Respecto de la educación primaria, el país ha sido relativamente exitoso en brindar acceso a este nivel de educación que se inicia cuando los niños tienen 6 años y tres meses, con una duración de seis años. La tasa de asistencia a la educación básica no ha disminuido del 100% en los últimos 50 años. Es decir, Costa Rica logró la universalización de la educación primaria desde mediados del siglo XX (ver gráfico 2)

La tasa de cobertura de la educación primaria –definida como la matrícula inicial reportada por el Ministerio como proporción de la población en edad de asistir a este nivel educativo– es mayor al 100%, lo que refleja fenómenos de atraso y repitencia. En el año 2009, sobre la base de los datos de la encuesta de hogares, se puede observar que la cobertura es prácticamente universal en todos los quintiles de ingreso y que aumentó en el quintil de menor ingreso de un 93,7% en 1996 a un 97,6% en 2009 (ver gráfico 4). Tampoco existen diferencias significativas en la cobertura de la educación primaria entre zonas geográficas (ver cuadro 2).

La repitencia en educación primaria disminuyó de aproximadamente un 20% en 1959 a un 5% en 2011 (ver gráfico 6). La tasa de aprobación en el primer y segundo

ciclos gira en torno al 85% de 1963 a 2012. Sin embargo, ha disminuido lenta pero consistentemente de casi un 100% en 1972, al 85% en el año 2012.³ La tasa de reprobación en estos ciclos es menor al 10% (ver gráfico 7).

En la actualidad, la educación secundaria en Costa Rica está constituida por dos ciclos: el denominado tercer ciclo educativo con tres años de duración (VII, VIII y IX años) y el ciclo de educación diversificada, que puede ser de modalidad académica con una duración de dos años, o modalidad técnica con una duración tres años.⁴

En cuanto a la cobertura de la educación secundaria en Costa Rica, se puede distinguir tres períodos:

- *La expansión.* Desde el año 1950 hay un incremento sostenido en la tasa de asistencia a la educación secundaria, que alcanzó poco más del 60% en 1980 (ver gráfico 2).
- *Contracción, estancamiento y lenta recuperación.* La expansión de la cobertura de la educación secundaria se vio interrumpida por la crisis económica de la década de 1980, llegando a un nivel mínimo del 50% en 1985. La disminución en la cobertura obedeció a que la oferta se mantuvo constante y los hogares tuvieron menos posibilidades de enviar a sus hijos a los colegios dada la reducción de sus ingresos. Luego, se produjo un período de lenta recuperación que apenas recuperó la cobertura observada en 1980. Esto indica que durante dos décadas el país no fue exitoso en ampliar la cobertura del sistema educacional.



3 Se debe considerar que a inicios de los años setenta se relajaron los criterios de evaluación y prácticamente no existía la reprobación de cursos.

4 También existen otras modalidades en el ciclo diversificado: artística, deportiva, científica y humanista.

- *Una nueva expansión.* Desde el año 2000, hay un incremento en la cobertura de la educación secundaria desde un 60% hasta un 85% en 2011. El incremento de la cobertura es el resultado de los esfuerzos educativos que se inician a mediados de la década de los noventa.

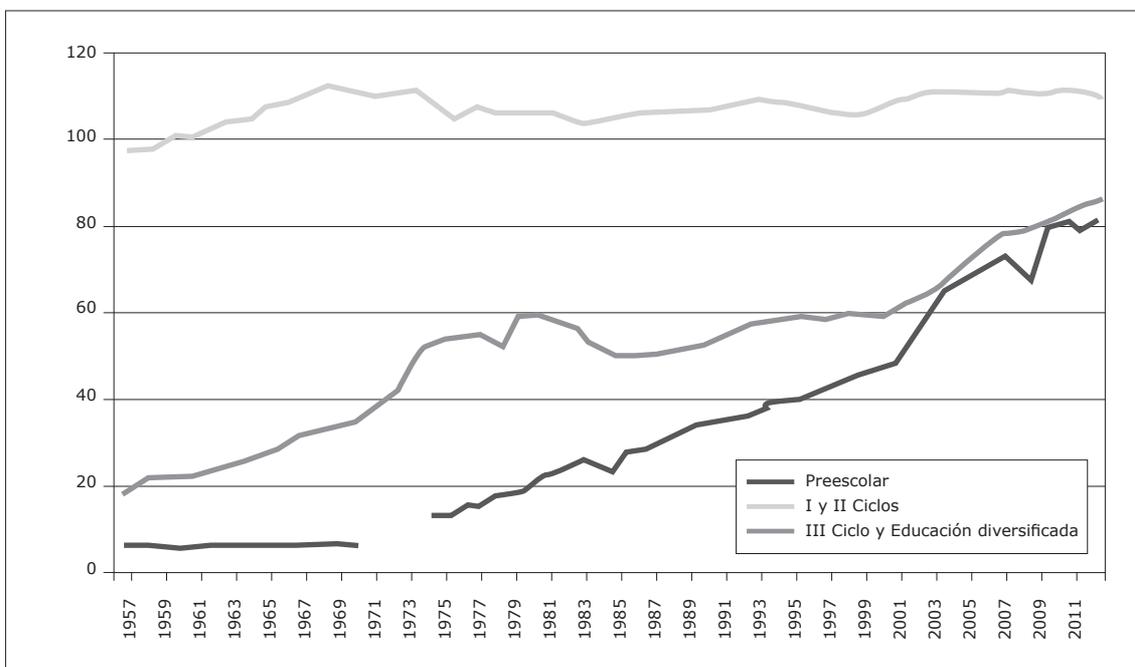
Hoy, la mayor cobertura observada ha llevado a una menor desigualdad del acceso a la educación secundaria, porque el mayor incremento ha ocurrido entre los jóvenes pertenecientes a los hogares de los quintiles más pobres del país. Por ejemplo, en 1996, el 56,6% de los jóvenes del quintil de menor ingreso asistía a la educación secundaria, en tanto que en el año 2009, lo hacía el 76,6% (ver gráfico 5). Asimismo, se ha observado un

mayor incremento de la cobertura en zonas rurales.

La repitencia en el tercer ciclo y educación diversificada bajó de un 16% a inicios de los años sesenta, a cerca de un 11% en 2011 (ver gráfico 6). Es importante recordar que la repitencia tiende a incrementar los costos asociados a la prestación de los servicios de educación. La tasa de aprobación en el tercer ciclo y educación diversificada aumentó del 50% en 1950, a un 85% en 1972. Desde entonces, esta ha disminuido hasta alcanzar el 54% en 2012. En este nivel, la tasa de reprobación es cercana al 13%. La diferencia entre la tasa de aprobación y reprobación son estudiantes aplazados, es decir, aquellos que deben cumplir un requisito adicional para aprobar el año lectivo (ver gráfico 7).

GRÁFICO 2

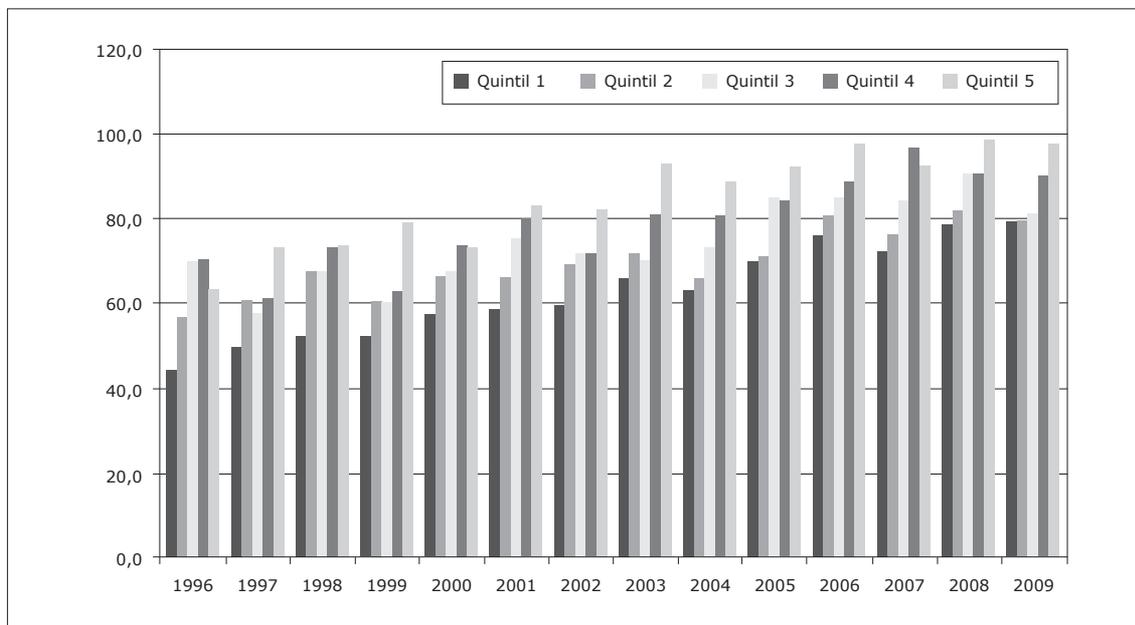
MATRÍCULA INICIAL SEGÚN LA POBLACIÓN EN EDAD DE ASISTIR, 1957-2011 (EN PORCENTAJES)



Fuente: Ministerio de Educación Pública.

GRÁFICO 3

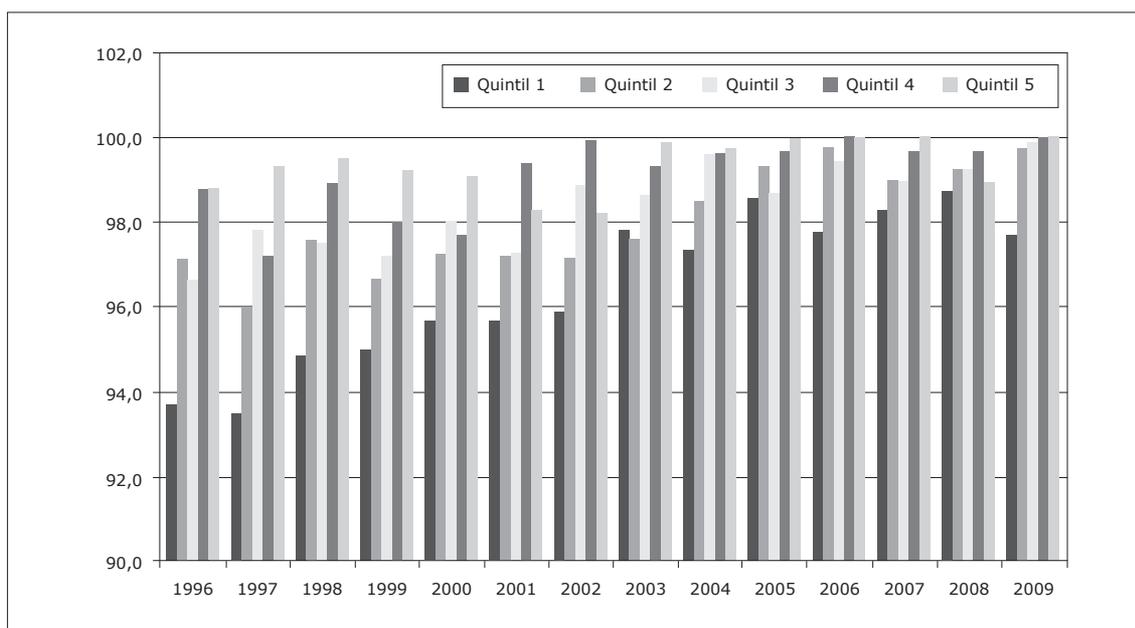
ASISTENCIA POR QUINTIL DE INGRESO EN EL NIVEL PREESCOLAR, 1996-2009 (EN PORCENTAJES)



Fuente: Estado de la Nación.

GRÁFICO 4

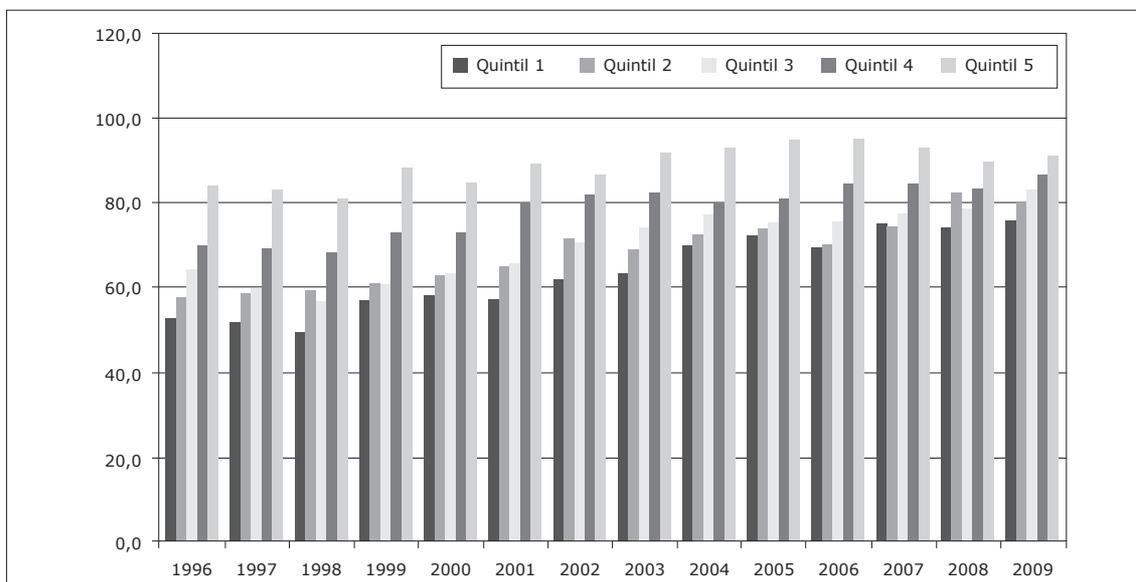
ASISTENCIA POR QUINTIL DE INGRESO EN EL NIVEL PRIMARIO, 1996-2009 (EN PORCENTAJES)



Fuente: Estado de la Nación.

GRÁFICO 5

ASISTENCIA POR QUINTIL DE INGRESO EN EL NIVEL SECUNDARIO, 1996-2009 (EN PORCENTAJES)



Fuente: Estado de la Nación.

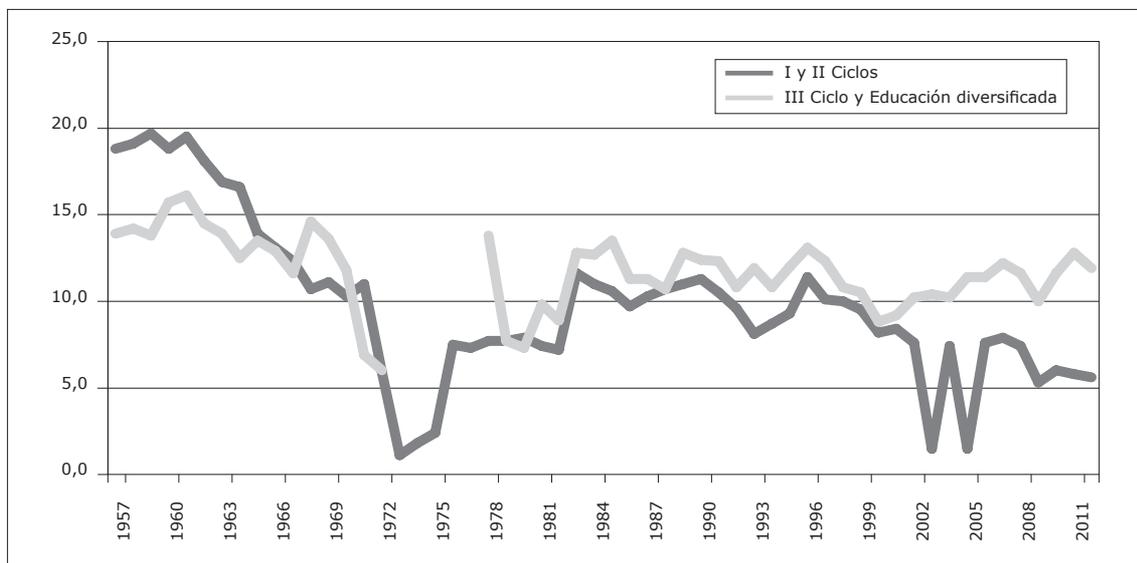
CUADRO 2

ASISTENCIA SEGÚN REGIÓN, 1996-2009 (EN PORCENTAJES)

	Preescolar		Primaria		Secundaria	
	URBANA	RURAL	URBANA	RURAL	URBANA	RURAL
1996	70,9	51,7	97,7	95,7	78,1	54,4
1997	67,7	51,8	96,9	95,2	77,8	53,9
1998	71,0	59,1	98,6	96,2	76,1	52,4
1999	65,1	55,0	98,5	95,1	75,4	54,8
2000	69,8	60,5	98,3	95,7	76,3	55,0
2001	73,8	61,4	97,6	96,3	78,4	56,9
2002	75,2	62,6	98,5	96,6	81,2	61,3
2003	78,5	68,1	99,1	97,5	82,3	63,5
2004	74,2	66,7	99,5	97,4	83,3	68,5
2005	80,9	72,8	99,3	98,6	83,7	70,0
2006	85,9	79,6	99,2	98,6	82,2	69,1
2007	85,7	76,0	99,5	98,2	84,3	72,3
2008	88,5	80,4	99,4	98,8	85,6	75,0
2009	84,8	81,5	99,2	99,0	85,1	78,0

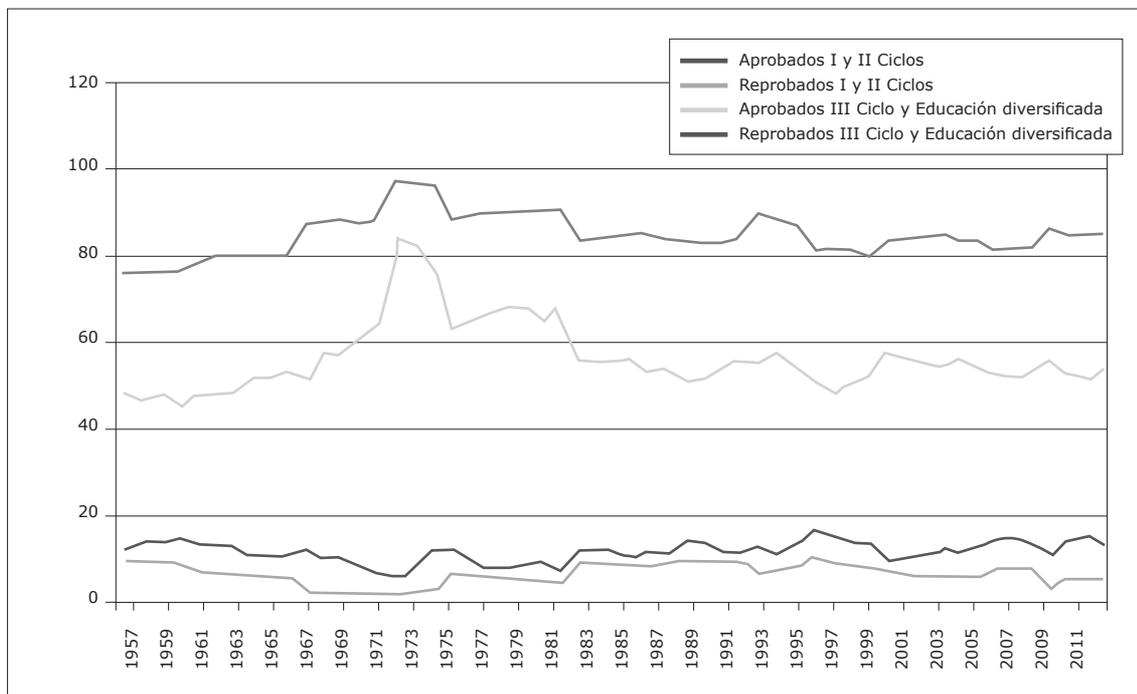
Fuente: Estado de la Nación.

GRÁFICO 6
REPITENCIA, 1957-2011 (EN PORCENTAJES)



Fuente: Ministerio de Educación Pública.

GRÁFICO 7
APROBACIÓN Y REPROBACIÓN, 1957-2011 (EN PORCENTAJES)



Fuente: Ministerio de Educación Pública.

2.4 Participación del sector privado

En Costa Rica los niveles de preescolar, primaria y secundaria son cubiertos principalmente por instituciones administradas por el Ministerio de Educación Pública y financiadas por el presupuesto de la República. En 2013, la matrícula en el sector privado representó solo el 8,1% de la matrícula total en educación primaria, el 7,9% en el caso de la educación secundaria y el 14,8% en educación preescolar. Existen instituciones privadas que reciben algún subsidio del Ministerio de Educación Pública, que representan solo el 1,3% de la matrícula total en educación primaria y el 3,6% en educación secundaria. Las escuelas y colegios privados son principalmente un fenómeno urbano y responden a la demanda de hogares de altos ingresos.

La participación de la matrícula del sector privado en la educación preescolar, primaria y secundaria ha experimentado fases bien definidas en los últimos 40 años. Durante la segunda mitad de la década de 1970, la participación del sector privado disminuyó en to-

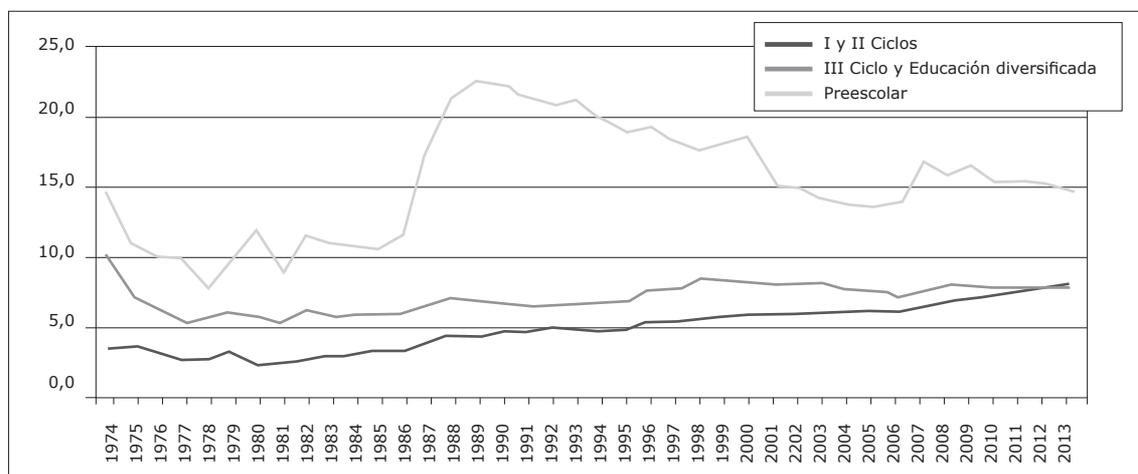
dos los niveles como resultado de la política de expansión de la cobertura de la educación pública. En el caso de la educación secundaria, la participación del sector privado alcanzó el mínimo de 5,3% en 1981 y, desde el año 1982 hasta el año 1999, esa participación aumentó llegando al 8,5% en 1999; desde entonces, ha disminuido hasta llegar al 7,9% en el año 2013, esta disminución se explica por el aumento de la matrícula en establecimiento públicos.

En el caso de la educación primaria privada, luego de alcanzar un mínimo del 2,6% en 1980, la participación aumentó ininterrumpidamente hasta alcanzar un 8,1% en el año 2013.

Respecto de la participación privada en la educación preescolar, esta creció de un 7,8% en 1978 a un 22,4% en 1989, año en que comenzó a disminuir su participación hasta llegar a un 14,8% en 2013. En este nivel, en los últimos 20 años, la matrícula en instituciones públicas ha aumentado un 100,1%, mientras que en establecimientos privados ha crecido un 39,5%, lo que explica la disminución de la participación del sector privado.

GRÁFICO 8

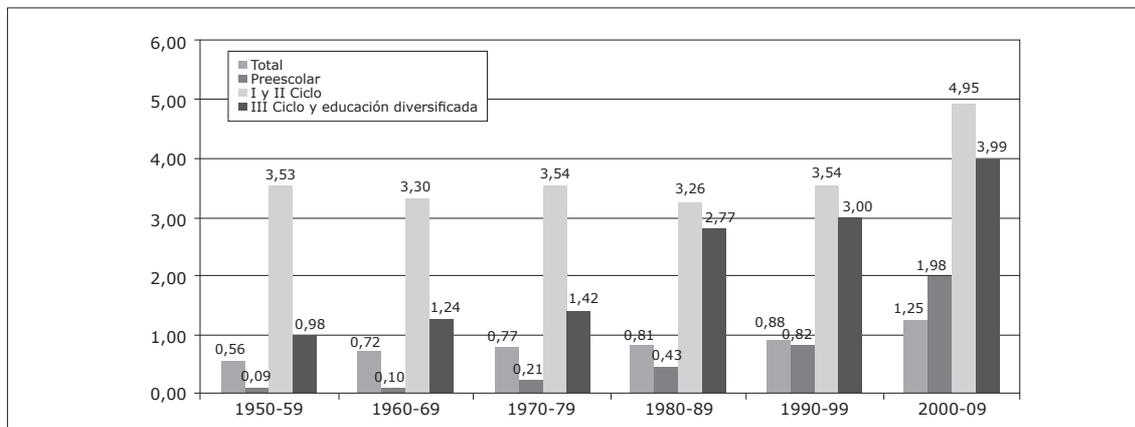
PARTICIPACIÓN DE LA EDUCACIÓN PRIVADA EN EL TOTAL DE MATRÍCULA, 1974-2013 (EN PORCENTAJES)



Fuente: Ministerio de Educación Pública.

GRÁFICO 9

PERSONAL DOCENTE DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA COMO PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN EN EDAD DE ASISTENCIA, 1950-2009 (EN PORCENTAJES)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Educación Pública e INEC.

2.5 Recursos

En general, en Costa Rica ha existido, a lo largo de su historia, una preocupación por asignar recursos crecientes al sistema educativo, lo que se refleja en el incremento del gasto. Lamentablemente, no ha habido una propuesta detallada que establezca cuáles son los objetivos, el destino de los recursos, ni tampoco una jerarquía de prioridades. Cuando se estableció la Política Educativa hacia el Siglo XXI en 1994, se definieron un conjunto de metas hacia el año 2005 –que no se alcanzaron con plenitud– y, desde entonces hasta hoy, no ha habido una actualización de los objetivos y un plan de asignación de recursos de largo plazo.⁵ La tendencia a incrementar el gasto en educación se ha interrumpido solo en períodos de crisis económica. El gasto puede cuantificarse de diferentes perspectivas:

- *Gasto del Ministerio de Educación Pública como porcentaje del gasto del Gobierno*

Central. Este porcentaje aumentó del 15% en 1950 al 30% a inicios de los años setenta. Pero las sucesivas crisis económicas (1973-1974 y 1980-1982, principalmente), provocaron que el gasto disminuyera a un 15% a principios del segundo milenio. Desde entonces, este porcentaje ha aumentado progresivamente.

- *El gasto del Ministerio de Educación Pública como proporción del PIB.* El gasto en educación, medido por el presupuesto del Ministerio de Educación como porcentaje del producto interno bruto (PIB), ha aumentado casi ininterrumpidamente de 1920 a 2012. Durante este período, la promulgación de políticas educativas ha estado asociada, en general, a destinar una cantidad mayor de recursos al sector (ver gráfico 10). La principal excepción a la tendencia creciente de los recursos destinados a la educación pública ocurrió en la década de 1980 y se mantuvo



5 Los autores de este artículo están elaborando un estudio para determinar cuál ha sido la eficiencia del gasto público en la educación en Costa Rica.

hasta mediados de la década de 1990. Este comportamiento también se relaciona con la pérdida o estancamiento de la cobertura de la educación secundaria en ese mismo período. Después de este período, ha aumentado la dotación de recursos para la educación pública.

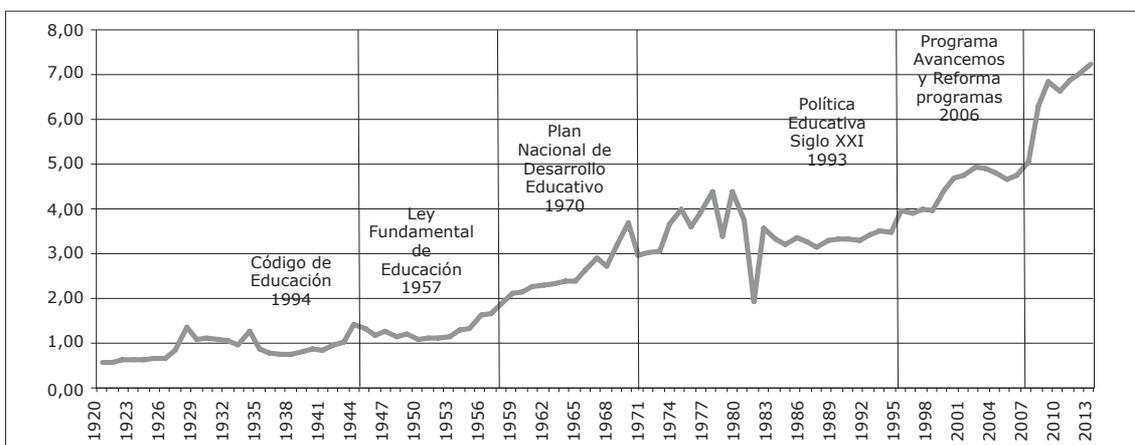
- *El gasto per cápita en educación.* En Costa Rica existe una tendencia creciente del gasto per cápita en educación pública. Sin embargo, durante la crisis económica de 1980 a 1982, el gasto per cápita disminuyó a menos de la mitad,, observándose, durante el resto de la década, una lenta recuperación. En 1992 se inició un período de aumento sostenido del presupuesto per cápita hasta que en el año 2007, se volvió a recuperar el nivel logrado en 1978. En el período poscrisis, las prioridades de la política pública estuvieron dirigidas a restablecer los equilibrios económicos y a focalizarse en una nueva estrategia de desarrollo económico. Así, el impulso de la política educativa, sería retomada a mediados de la década de 1990. Cabe señalar que desde el año

2007 al 2012, a pesar de la crisis financiera internacional, el gasto se ha duplicado hasta alcanzar los 670 millones de dólares.

- *Número de docentes.* El comportamiento del presupuesto del Ministerio de Educación en relación con el PIB ha estado acompañado por una conducta similar en relación con la cantidad de docentes contratados en todos los niveles. Es posible observar un esfuerzo educativo público reflejado en la contratación de personal docente por el MEP como porcentaje de la población en edad de asistir según el nivel educativo. En la década de 1950, existían seis docentes por cada 1.000 niños en edad de asistir al colegio. En primaria, ha habido un esfuerzo sostenido por mantener un poco más de tres docentes por cada 100 infantes, con una disminución en la década de 1980. Consistente con la asignación de una mayor cantidad de recursos en los años noventa y 2000, se observa un aumento relativo y significativo en el número de docentes en todos los niveles (ver gráfico 9).

GRÁFICO 10

PRESUPUESTO DEL MEP (EN PORCENTAJES DEL PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de *Memorias anuales* del Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República, Maddison Project y Banco Central de Costa Rica.

Además del aumento de los recursos públicos destinados al sector en los últimos años, ha ocurrido un cambio en la asignación de recursos entre los distintos niveles del sistema educativo. La crisis de la década de 1980 afectó a la educación primaria y secundaria, más que a la educación terciaria. Las universidades públicas lograron mantener su presupuesto como proporción del PIB en la etapa posterior de la crisis, y los otros niveles educativos sobrellevaron la reducción del gasto. El incremento de la dotación de recursos recibidos por el sistema educativo a partir de mediados de la década de 1990, ha estado destinado mayoritariamente a los niveles de

preescolar, primaria y secundaria (ver gráfico 11) A partir del año 1993, se ha incrementado la participación de la educación secundaria dentro del gasto total (ver cuadro 3).

CUADRO 3

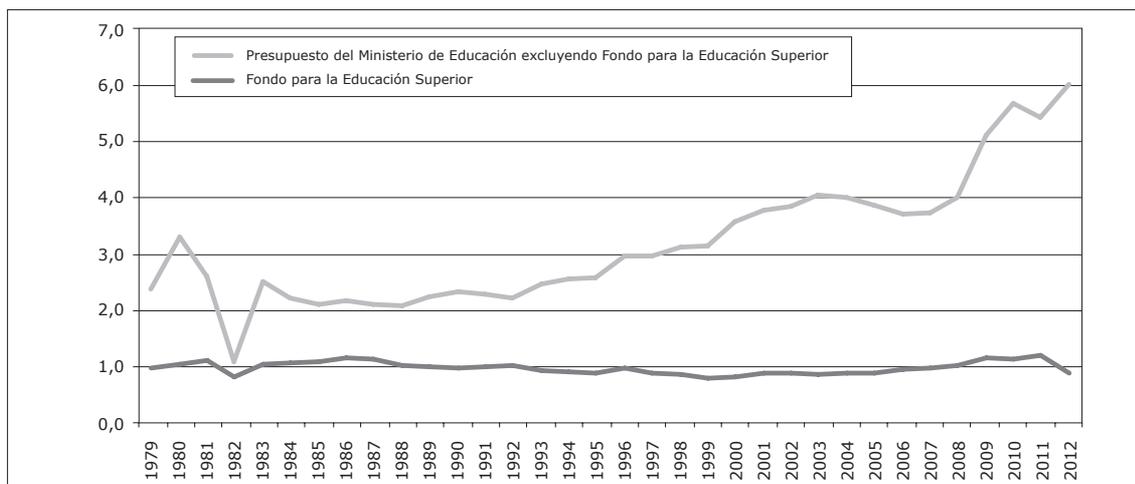
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN⁶, 1993-2013 (EN PORCENTAJES)

Nivel	1993	2003	2013
Primaria	45,6	49,4	42,4
Secundaria	25,8	26,9	29,6
Terciaria	28,6	23,6	27,9

Fuente: Leyes de Presupuesto Nacional.

GRÁFICO 11

PRESUPUESTO DEL MEP, 1979-2012 (EN PORCENTAJES DEL PIB)



Fuente: Leyes del Presupuesto Nacional, memorias del MEP, memorias de la Contraloría General de la República y Estado de la Nación.

2.6 Eficiencia

Existen distintos criterios para medir la eficiencia del sistema: uno es la producción, que mide el número de alumnos que termina con éxito un determinado nivel educativo (los

graduados). Este criterio es bastante restrictivo, dado que algunos de los estudiantes que abandonan los estudios habrán adquirido, indudablemente, una parte de los conocimientos que el sistema contempla. Sin embargo, proporciona algunos datos muy



6 Primaria incluye materno infantil, preescolar, y el primer y segundo ciclos. Secundaria incluye el tercer ciclo y Educación Diversificada Académica y Técnica. Terciaria incluye las transferencias a las universidades públicas, colegios universitarios y el Fondo Especial para la Educación Superior.

útiles relacionados con el funcionamiento del sistema educativo. En Costa Rica se trabaja con un modelo que permite conocer la evolución de un grupo de alumnos (cohorte) en un nivel de enseñanza dado, es decir, el número de quienes completan el nivel, repiten el curso lectivo o abandonan los estudios.

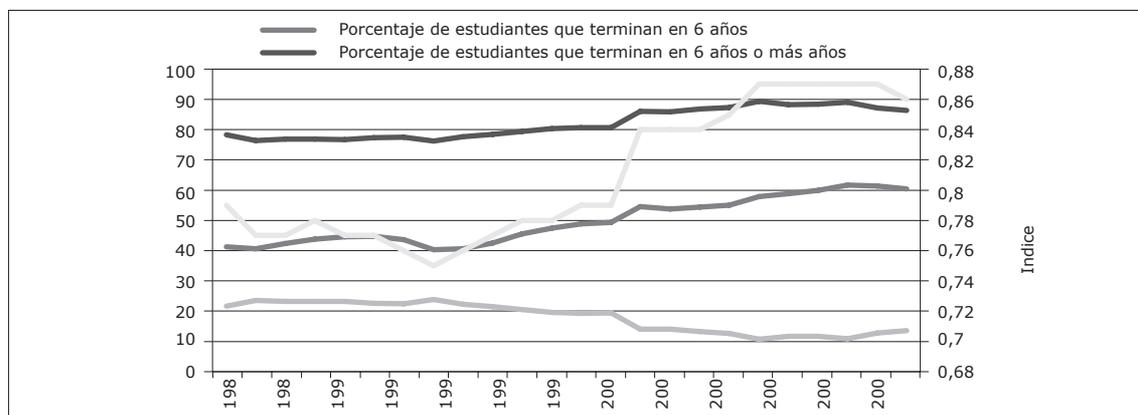
EDUCACIÓN PRIMARIA. Mientras en 1970, un 47,7% de los estudiantes de primaria completó los estudios en el tiempo requerido (6 años), en el año 2009 esta cifra aumentó al 60,4%. Además, el porcentaje de estudiantes que deserta disminuyó de un 29,4% en 1970 a un 13,6% en el año 2009. Asimismo, el sistema educativo nacional ha logrado disminuir el tiempo promedio para que un estudiante se gradúe, de aproximadamente 8 a 7 años, en un período de cuarenta años. En general, el coeficiente de eficiencia del sistema ha repuntado en las últimas décadas pasando de un 0.76% en 1970 a un 0.86% en el año 2009; esto significa que el tiempo empleado por los graduados de una cohorte es mayor al tiempo óptimo establecido en el sistema educativo, en ausencia de repetición y deserción. Este indicador puede alcanzar un valor máximo de 1 en el

gráfico 12 que demuestra estos valores.

SECUNDARIA. Los indicadores de eficiencia del tercer ciclo y educación diversificada son consistentes en señalar la incapacidad del sistema educativo de atraer, mantener y graduar a jóvenes en edad de asistir a la secundaria. El indicador de la eficiencia de la educación secundaria es igual al 56% en el año 2009, cifra cuatro puntos porcentuales por encima de su valor en 1979. Asimismo, se debe destacar que mientras el porcentaje de estudiantes que terminaba en 5 años la secundaria académica alcanzó el 22.2% en 1979, 31 años después el porcentaje es igual al 19.3%. El menor nivel alcanzado por este indicador fue con el cohorte de 1995 cuando fue igual al 12.7%, año en que se inició el incremento. Los indicadores además sugieren que las décadas de 1980 y 1990 afectaron negativamente el desempeño de la educación secundaria del país. El repunte logrado a partir del año 1995 es relativamente meritorio si se toma en cuenta que el sistema ha incrementado su cobertura incorporando, proporcionalmente, más estudiantes de quintiles de bajo ingreso (ver gráfico 13).

GRÁFICO 12

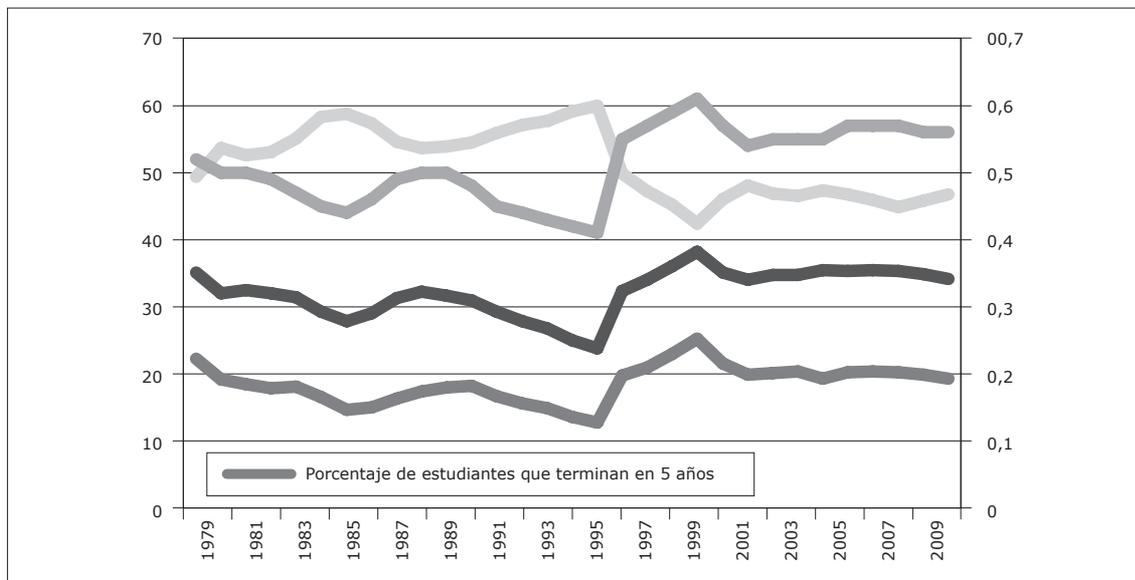
EFICIENCIA INTERNA EN EL PRIMER Y SEGUNDO CICLOS, MEDIDA POR MEDIO DE COHORTES ESCOLARES, SEGÚN TIPO DE DEPENDENCIA, 1986-2009



Fuente: Ministerio de Educación Pública.

GRÁFICO 13

EFICIENCIA INTERNA EN EL TERCER CICLO Y EDUCACIÓN DIVERSIFICADA, MEDIDA POR MEDIO DE COHORTES ESCOLARES, SEGÚN TIPO DE DEPENDENCIA, 1979-2009



Fuente: Ministerio de Educación Pública.

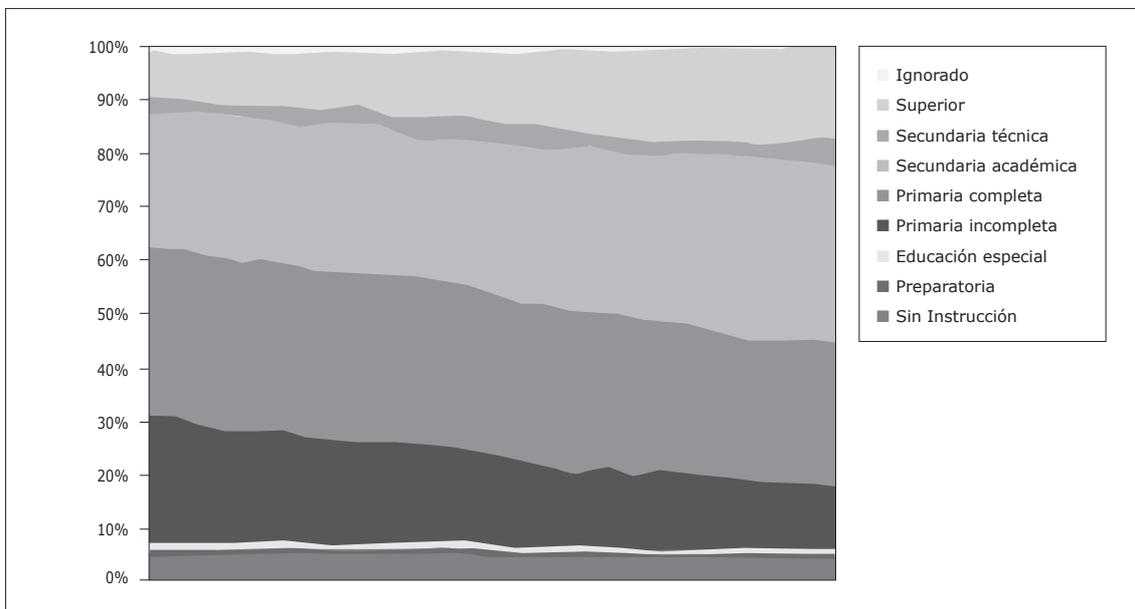
2.7 Resultados

El sistema educativo de Costa Rica ha logrado aumentar el nivel de instrucción de la población. En lo que va del siglo XXI, ha disminuido la población de 15 años o más con educación primaria o menos. Sin embargo, el país aún debe lograr que los jóvenes completen la secundaria (ver gráfico 14). El lento avance de esta tarea obedece a dos hechos: primero, el incremento de la cobertura de la educación secundaria entre los jóvenes en edad de asistir a este nivel ha ocurrido re-

cientemente y varias generaciones de adultos no asistieron o no terminaron este nivel educativo; y, segundo, a pesar de que el sistema ha logrado aumentar la cobertura, no ha sido eficaz en lograr que los jóvenes concluyan la educación secundaria de forma exitosa.

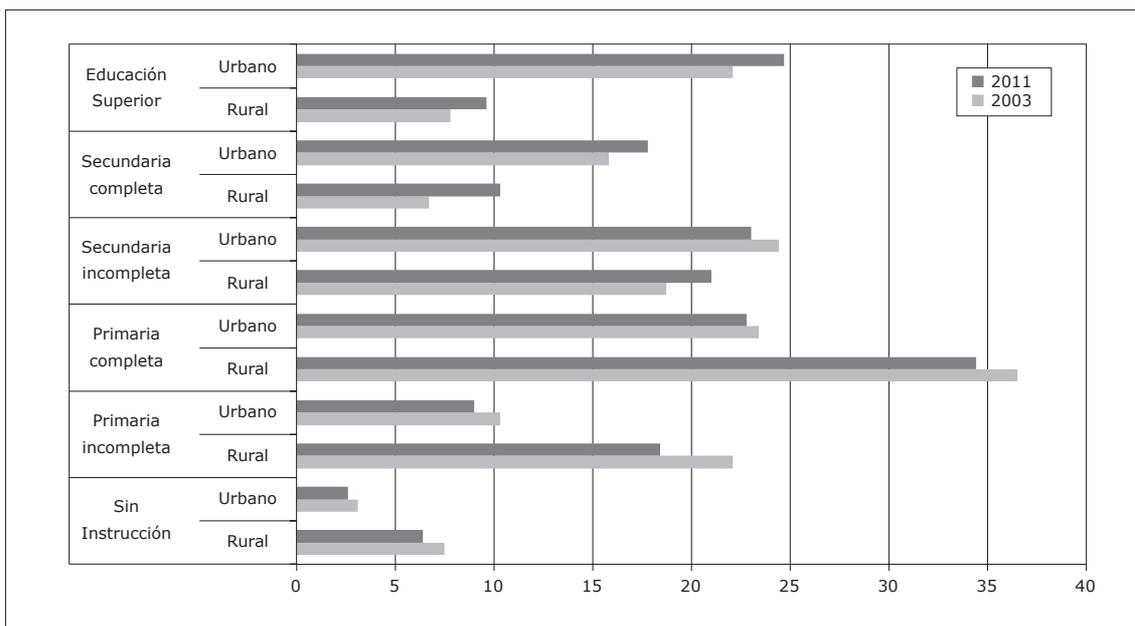
Asimismo, persisten importantes brechas entre el mayor nivel de instrucción alcanzado por la población urbana respecto de la población rural (ver gráfico 15), que reflejan las condiciones imperantes en el sistema educativo del pasado. Respecto de la cobertura los avances más importantes de este siglo se han registrado en la zona urbana.

GRÁFICO 14
POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS POR NIVEL DE INSTRUCCIÓN, 1990-2011 (EN PORCENTAJES)



Fuente: Estado de la Nación.

GRÁFICO 15
POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS, POR NIVEL DE INSTRUCCIÓN Y SEGÚN ZONA, 2003-2011 (EN PORCENTAJES)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

2.8 Calidad

La calidad de la educación en Costa Rica actualmente se puede medir por medio del desempeño de los estudiantes en las pruebas nacionales de bachillerato que aplica el Departamento de Calidad del Ministerio de Educación Pública y por los resultados del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) de la OCDE. Estos instrumentos fueron diseñados para medir capacidades diferentes de los estudiantes. Sin embargo, en general, ambos resultados sugieren que aún se debe avanzar en esta materia.

PRUEBAS NACIONALES

Durante los años 1988 y 1989, el Ministerio de Educación Pública estableció un conjunto de pruebas nacionales destinadas a medir la calidad de la educación. Para ello se establecieron exámenes al finalizar primaria (sexto grado), terminar el tercer ciclo de educación básica y finalizar la educación diversificada (pruebas de bachillerato). Las pruebas de sexto grado y las del tercer ciclo fueron eliminadas como requisito para avanzar en el sistema a mediados de la década de 2000 y quedaron solo como mecanismo de diagnóstico. El mecanismo interno vigente institucional para evaluar calidad continúa siendo las pruebas de bachillerato.

PRUEBAS DE BACHILLERATO

Las pruebas de bachillerato en educación secundaria fueron restablecidas en 1988 con el fin de elevar la calidad de la educación, así como por “la necesidad del país de

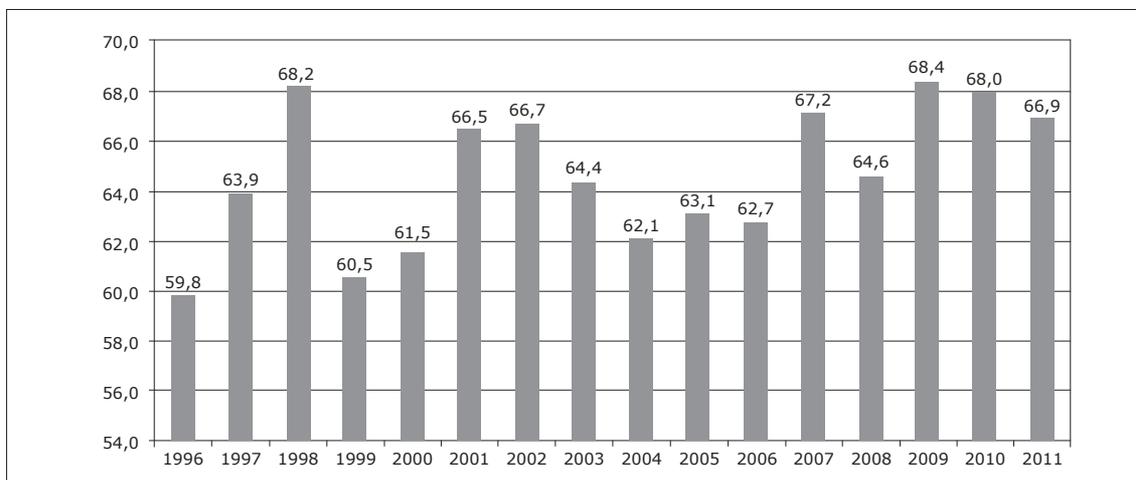
determinar la eficiencia de los profesores y la preparación de los estudiantes al concluir sus estudios”. Los objetivos originales de estas pruebas son dos: primero, “crear un adecuado mecanismo de control del servicio educativo que se está ofreciendo”, y segundo, “brindar al estudiante de educación media un mejoramiento de su disciplina de estudio, paralela a un reforzamiento de la atención por parte de la institución educativa” (Ministerio de Educación Pública, *Memoria anual*, 1988, p. 82).

Los resultados de las pruebas de bachillerato para estudiantes de instituciones públicas y privadas muestran una calificación promedio de 74 de 100 puntos posibles para el período 1996-2011, oscilando entre 69,3 en el año 2011 y 78,2 en el año 2002. El porcentaje de promoción, es decir, el número de estudiantes aprobados como porcentaje del total que presentó la prueba no ha sido mayor al 68.4% (2009) para el período 1996-2011 (ver gráfico 16). Asimismo, en general, cuando se considera el desempeño de los estudiantes que asisten a centros de educación privada, este es mejor que el de sus homólogos de colegios públicos.

Los resultados de las pruebas de bachillerato, como “mecanismo de control de [la calidad del] servicio educativo” debe ser analizado con atención, entre otros problemas, por el sesgo de selección: los estudiantes que se someten a las pruebas de bachillerato representan el 40% de la cohorte respectiva, prácticamente desde que fueron creados en 1988. Además, es relevante destacar que se tiene poca información sobre el grado de homogeneidad de las pruebas por materia, para cada uno de los años en que se han aplicado.

GRÁFICO 16

PORCENTAJE DE PROMOCIÓN EN LAS PRUEBAS DE BACHILLERATO, 1996-2011 (EN PORCENTAJES)



Fuente: Ministerio de Educación Pública.

PISA

Costa Rica participó por primera vez, en la medición PISA de la OCDE en el año 2009. El objetivo de estas pruebas es evaluar hasta qué punto los alumnos que se aproximan al final de la educación obligatoria (15 años), han adquirido las habilidades necesarias para la participación plena en la sociedad en tres áreas fundamentales: matemáticas, lectura y ciencias. En el año 2009 participaron 66 países o economías en la realización de dichas pruebas. Los resultados son los siguientes:

- Lectura.** Costa Rica ocupa la posición 45 entre los 66 países analizados, al alcanzar 443 puntos. La calificación obtenida está por debajo del promedio de la OCDE (493 puntos), pero consigue el segundo lugar entre los países latinoamericanos. Así, según esta evaluación, poco más de dos tercios de los estudiantes de Costa Rica tienen un nivel de competencia en lectura que se encuentra en o por encima del nivel de referencia necesario para participar de forma eficaz y productiva en la vida.
- Ciencias.** Los estudiantes costarricenses obtuvieron un promedio de 430 puntos, que ubica a Costa Rica en el lugar 47 entre los 66 países analizados y en la posición número dos en Latinoamérica, solo superado por Chile, y por encima de Uruguay, México, Brasil, Colombia, Argentina y Panamá. El puntaje obtenido por el país es menor a la puntuación promedio de la OCDE (501 puntos). En Costa Rica, el 61% de los estudiantes se encuentra en el nivel básico en ciencias, es decir, demuestran las competencias que les permite participar activamente en situaciones de la vida relacionadas con la ciencia y la tecnología.
- Matemáticas.** Los estudiantes costarricenses obtuvieron una calificación de 409 en matemáticas. El primer lugar lo ocupa Shanghái-China con 600 puntos. Con este puntaje, Costa Rica se ubica por debajo del promedio de todos los países de la OCDE, y se sitúa en la posición 53 entre los 66 países evaluados. En Latinoamérica, Costa Rica logra el cuarto lugar,

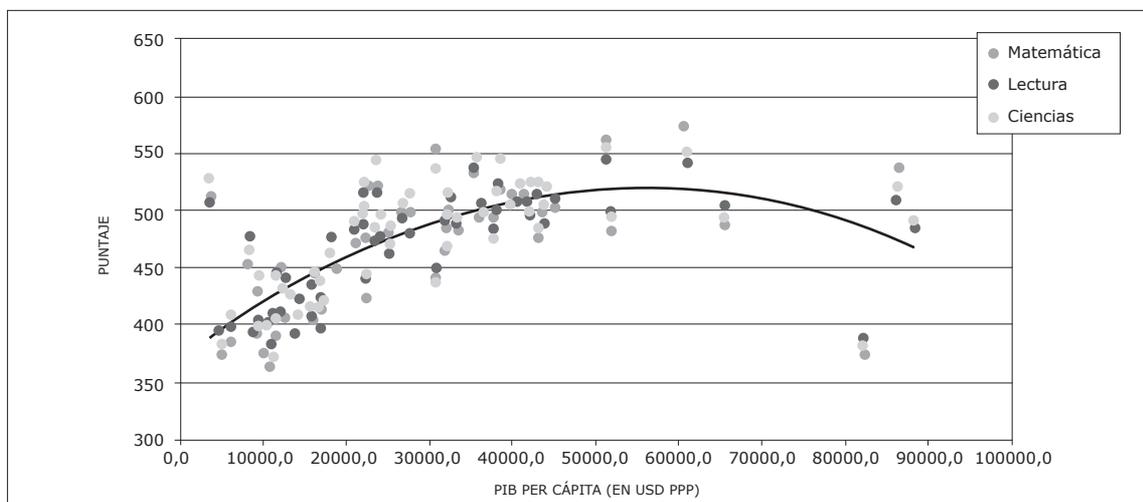
superado por Uruguay, Chile y México. Asimismo, el desempeño de los países de Europa del Este es mejor que el de Costa Rica. Así, el 43% de los estudiantes tiene conocimientos en matemáticas a nivel básico, en el que comienzan a demostrar habilidades que les permitan utilizar matemáticas en aspectos considerados fundamentales para su desarrollo futuro. No obstante, cuando se analiza el desempeño por niveles de dificultad de las preguntas (donde el nivel 1 es el más fácil o básico y el nivel 6 es el más difícil), el panorama es preocupante (si no alarmante si se corrige por deserción): el 23,6% de los estudiantes está por debajo del nivel 1 (lugar 51 de 74), el 33,1% está en el nivel 1 (lugar 72 de 74), el 27,8% en el nivel 2 (lugar 70 de 74), el 12,2% está en el nivel 3 (lugar 56 de 74), el 3% alcanza el nivel 4 (lugar 61 de 74), tres entre mil estudiantes logró el nivel 5 (lugar 66 de 74) y ningún estudiante logró alcanzar el nivel 6 (lugar 74 de 74).

Ahora bien, en este contexto, existe la

tentación de creer que un mayor gasto en educación se positivamente asociado con una mejor calidad. No obstante, “una mayor riqueza nacional o un mayor gasto en educación no garantiza un mejor rendimiento de los alumnos [en las pruebas PISA]. Entre las economías con altos ingresos, lo que se gasta en educación es menos importante que la forma en que se emplean esos recursos” (OCDE, 2012). Sin embargo, sí existe una relación positiva entre el nivel de riqueza (o gasto en educación) y los resultados PISA para niveles relativamente bajos de riqueza (gasto), a partir de los que incrementos adicionales no se traducen en aumentos en desempeño. Por un lado, Tailandia y Serbia tienen una riqueza (medida por el PIB per cápita) de casi un 25% y un 10% menor a la de Costa Rica, sin embargo, ambos países obtuvieron mejores resultados en PISA que Costa Rica. Por otro lado, Montenegro y Uruguay con una riqueza de un 13% y casi un 25% mayor a la de Costa Rica, obtuvieron un desempeño más bajo que los estudiantes costarricenses (ver gráfico 17).

GRÁFICO 17

PROMEDIO DEL RENDIMIENTO EN PISA Y RIQUEZA NACIONAL (PIB PER CÁPITA)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de PISA y Banco Mundial.

3. Políticas educativas

Tanto los resultados como la implementación de las políticas educativas deben ser analizados en el largo plazo. Los productos del sistema educativo de hoy son el resultado del conjunto de políticas y condiciones de períodos anteriores. Es por esto que en esta sección, se hace un recuento de las políticas educativas en Costa Rica del pasado a períodos más recientes.

3.1 Las políticas educativas del pasado lejano

Costa Rica ha tenido una larga tradición en el desarrollo de políticas educativas. En la década de 1860, se aprobó tempranamente una reforma constitucional que declaró a la educación primaria como obligatoria, gratuita y costeada por el Estado. Esta reforma fue crucial, porque estableció un objetivo de política pública en el largo plazo que tardaría casi un siglo para materializarse en la realidad.

Posteriormente, en 1886, en la época de los gobiernos liberales, se dicta una ambiciosa reforma educativa impulsada por el ministro Mauro Fernández, donde se promulgó la Ley Fundamental de Educación y la Ley de Educación Común. El principal objetivo de la reforma educativa liberal fue universalizar la educación primaria, no obstante, de 1880 a 1890 se crearon varias instituciones de educación secundaria. Para ello se reorganizó y centralizó el sistema educativo que estaba en manos privadas y de las municipalidades, y se inició un proceso para establecer nuevas escuelas de educación primaria en todo el territorio nacional, y para incorporar en estas a la población infantil. También, mediante el establecimiento de las Juntas de Educación, se otorgó participación a la comunidad para apoyar el esfuerzo educativo. Esta reforma

incluyó, además, el cierre de la Universidad de Santo Tomás y marcó las líneas generales de toda la política educativa de Costa Rica durante la primera parte del siglo XX. El énfasis de los gobiernos liberales, desde finales del siglo XIX hasta la década de 1940, fue la construcción de escuelas e infraestructura pública.

La crisis económica originada por la Primera Guerra Mundial tuvo un impacto importante en la economía costarricense y debilitó el esfuerzo en el campo educativo. Sin embargo, este esfuerzo se reanuda en los años veinte al promulgarse una legislación destinada a ampliar la cobertura de la educación primaria y a aumentar el gasto en educación del 0,5% en 1920, al 1,1% del PIB en 1930. En esta década, por ejemplo, i) se perfeccionó la formación de docentes de todo el país en la Escuela Normal de Costa Rica (creada en 1914); ii) se promulgó la Ley Orgánica del Personal Docente (1920); y iii) se crearon nuevos programas educativos y curriculares (1926). La crisis de los años 30 también repercutió en la economía costarricense y hay una tendencia a reducir el gasto per cápita en educación.

En la década de 1940, a pesar de las consecuencias económicas de la Segunda Guerra Mundial, el estado costarricense hace un esfuerzo importante en el campo educativo, especialmente, en la ampliación de la cobertura de la educación primaria. En esta década se crea la Universidad de Costa Rica, se emite el nuevo Código de Educación del año 1944 y se amplía la participación de la Iglesia Católica en el campo educativo, parcialmente vedada desde la época liberal de finales del siglo XIX.

En el año 1948 ocurren en Costa Rica importantes cambios políticos. A causa de una corta pero determinante guerra civil, llega al poder un grupo de tendencia social

demócrata que mantiene y acentúa las reformas de inspiración socialcristianas dictadas en los años cuarenta. Esta nueva forma de generar y formular políticas públicas, junto con la expansión económica mundial desde la posguerra hasta los años setenta, acentúa los esfuerzos en el campo educativo. Desde 1950 hasta 1980 hay una tendencia a incrementar los recursos destinados al sistema educativo público para reforzar la universalización de la educación primaria alcanzada, y para impulsar la cobertura de la educación secundaria. En estas tres décadas, se incrementa el establecimiento de nuevos centros educativos de secundaria, los recursos destinados a estos y la cobertura de este nivel educativo.

Entre 1953 y 1957 se diseñó y ejecutó una reforma educativa que duraría hasta comienzo del año 1980. Específicamente, se creó una nueva estructura orgánica del Ministerio de Educación, y se planteó un nuevo conjunto de legislación: la Ley Fundamental de Educación (aún vigente), la Ley Orgánica del Ministerio de Educación, la Ley del Régimen de Enseñanza, y la Ley de Personal y legislación conexas.

En la década de los 1970, se produjo un crecimiento sostenido del sistema educativo, incluida la educación superior. En particular, mediante el Plan Nacional de Desarrollo Educativo de 1970, se amplió la cobertura de la educación secundaria por medio de la creación de colegios académicos y técnicos en todo el país.

Dentro de las políticas es importante mencionar el programa de comedores escolares destinados a complementar y mejorar la alimentación de los estudiantes, principalmente en las escuelas primarias y en algunos colegios de secundaria, y que continúa funcionando actualmente cubriendo prácticamente todas las escuelas del país. Este programa

tiene sus raíces al inicio del siglo XX, pero se formaliza e institucionaliza en la década de 1970, década en que también se establece el Fondo de Asignaciones Familiares con el propósito de financiar los programas de combate a la pobreza, específicamente, el de comedores escolares.

En esa década, asimismo, se gestó un cambio significativo en el financiamiento de la educación superior, con repercusiones de mediano y largo plazo. En esos años se crearon el Instituto Tecnológico de Costa Rica (1971), la Universidad Nacional (1973), la Universidad Estatal a Distancia (1977), el Colegio Universitario de Cartago (1975), el Colegio Universitario de Alajuela (1977), entre otros. Con base en el artículo 85 de la Constitución Política, el Estado, mediante la Ley N° 5909 de 1976 y las reformas, crea el Fondo Especial para la Educación Superior (FEES) con el objetivo de dotar de patrimonio y rentas propias a la Universidad de Costa Rica, al Instituto Tecnológico de Costa Rica, a la Universidad Nacional y a la Universidad Estatal a Distancia. Con esta reforma las universidades se garantizan un determinado presupuesto.

3.2 El debilitamiento en las políticas educativas: 1980-1995

En general, las tres décadas comprendidas desde 1950 hasta 1980 están marcadas por el crecimiento económico sostenido, una relativa estabilidad económica, y por reducciones de la pobreza y disminución de la desigualdad económica. A estos resultados contribuyó el ambiente internacional de crecimiento económico y las políticas sociales –entre ellas la educativa– que procuraron mejorar el bienestar de la población.

Sin embargo, los exitosos resultados del período 1950-1980 no fueron sostenibles en las siguientes décadas. La estrategia de

crecimiento económico de este período estuvo basada en un proceso de sustitución de importaciones mediante el proteccionismo arancelario del sector industrial y la ampliación del mercado al incorporarse Costa Rica al Mercado Común Centroamericano. También existió un importante proteccionismo a la producción agrícola para el mercado interno y se dictaron políticas para incentivar el sector exportador tradicional (café y banana). En un inicio, la estrategia de crecimiento fundamentada en el mercado interno y en el mercado centroamericano impulsó el crecimiento, pero este fue decayendo paulatinamente.

El Estado costarricense en las décadas de 1950 y 1960 invirtió considerablemente en los campos de la educación, de la salud y de la infraestructura, lo que contribuyó al crecimiento y a la equidad del país. En los años setenta, se incursionó en actividades de estado empresarial, lo que generó una importante presión en las finanzas públicas, dado el escaso éxito de las empresas públicas establecidas en ese entonces. En la década de 1970, gran parte del déficit fiscal se financió con deuda externa y esto permitió posponer el ajuste en las finanzas públicas.

A inicios de los años ochenta, la caída en los términos de intercambio, a raíz de la segunda crisis petrolera y de la disminución de los precios internacionales del café, junto con el desequilibrio fiscal interno, ocasionó una crisis en la estabilidad económica y una interrupción en el crecimiento económico. Costa Rica, como varios países de América Latina, suspendió el pago de la deuda externa.

Para Costa Rica resultó difícil retomar el camino del crecimiento y de la estabilidad económica y, para reactivar el crecimiento, se realizaron modificaciones importantes; específicamente, se inició un proceso de apertura y diversificación de la economía. En el

campo de la estabilidad tuvo que reducir el déficit fiscal. Esto incluyó, entre otras cosas, un proceso de control del gasto del Gobierno Central, que implicó principalmente el congelamiento en la creación de nuevas plazas, moderación en los incrementos salariales y recortes en la inversión pública en infraestructura.

Este panorama en el campo fiscal se mantuvo durante la década de 1980 y 1990 e incluyó también, al Ministerio de Educación Pública, lo que debilitó la implementación de la política educativa. El gasto en educación pública como porcentaje del PIB se redujo en 1980 y solo se recuperó a fines del siglo XX (ver gráfico 11) Algo similar se observa con el gasto per cápita en educación pública. El impacto de la reducción o del estancamiento de los recursos del sistema educativo se manifestó en el comportamiento de la cobertura de la educación secundaria, a lo que se suma los efectos de la crisis económica de los años ochenta sobre los hogares y sobre las decisiones de enviar o no a los jóvenes a establecimientos educacionales.

En conclusión, la crisis económica de los ochenta afectó directamente a la educación pública al debilitar las políticas educativas y sus secuelas se mantuvieron durante dos décadas. Lamentablemente, sus consecuencias en la población fueron determinantes: un niño de 12 años que no inició la educación secundaria en 1990, hoy es un trabajador de 35 años, que tiene por delante 30 años en la fuerza de trabajo.

Dentro del panorama de debilitamiento de las políticas educativas en el período 1980-1995, es importante destacar dos aspectos. Primero, durante los años 1986 y 1990, se ejecuta un conjunto de políticas orientadas a la inclusión de la informática, el inglés y la ecología en los planes curriculares. En 1988, se crea el Programa Nacional

de Informática Educativa bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación Pública y la Fundación Omar Dengo (FOD). Este programa, que busca mejorar la equidad en el acceso a tecnología computacional, está dirigido a la población estudiantil de centros educativos, desde preescolar hasta el noveno año de la educación general básica.

Segundo, se restablecen los exámenes de bachillerato y se introducen pruebas nacionales al final de la educación primaria y del tercer ciclo. A inicios de los años 70, el Ministerio de Educación había eliminado las pruebas de bachillerato al final de la educación secundaria, pero, en 1988, se restablecen. Estas son diseñadas y aplicadas por el Ministerio según la modalidad, una vez que el estudiante aprueba el último año de educación secundaria (onceavo año en la modalidad académica o doceavo año en la modalidad técnica). La aprobación de las pruebas en todas las materias es necesaria para obtener el título de bachillerato en educación secundaria. En 1989 se establecen pruebas generales elaboradas desde el Ministerio de Educación para ser aplicadas al finalizar el segundo ciclo (sexto grado) y el tercer ciclo (noveno año). La prueba de sexto grado tenía cierta ponderación dentro de la evaluación del estudiante y la de noveno era una prueba decisiva para continuar a la educación diversificada (cuarto ciclo). Sin embargo, ambas pruebas fueron eliminadas como parte de la evaluación y quedaron solo como pruebas de diagnóstico.

3.3 Un nuevo impulso a las políticas educativas a partir de 1995

A partir de la segunda mitad de los años noventa hay un conjunto de decisiones que buscan mejorar el sistema educativo costarricense. Muchas de estas decisiones se venían discutiendo, pero el ministro de Educación

Pública del período 1994-1998, el Dr. Eduardo Doryan, jugó un liderazgo importante en la formulación de la *Política educativa siglo XXI*, que buscaba formular una política de largo plazo, que se encuentra vigente y que ha trascendido los cambios de gobierno.

En toda formulación de nuevas políticas existen antecedentes. A inicios de la década de 1990, existía claridad de que uno de los obstáculos para el potencial desarrollo del país era la baja inversión en educación, particularmente, en educación secundaria, un resultado, en buena medida, de la crisis de los años ochenta. En el cuatrienio 1990-1994 se establecieron políticas para extender la educación preescolar como: ampliar la oferta de planes y programas de estudio en las zonas rurales para la educación básica (primer y segundo ciclos); promover la educación ecológica, científica y tecnológica; e impulsar la desconcentración administrativa.

En la nueva política impulsada a partir del año 1995, se plantea un diagnóstico general del sistema educativo. Entre los temas señalados en este amplio diagnóstico están:

- *El contexto internacional.* Se plantea el desafío de contribuir al sistema educativo, para insertar al ciudadano costarricense en un mundo más globalizado.
- *Baja cobertura del sistema educativo.* Dentro de los problemas de la educación secundaria se encuentran: la baja cobertura, la repetición y la deserción. En particular, se señalan dos fenómenos: primero, una cantidad importante de estudiantes que terminan el sexto año, no ingresa a la educación secundaria; y, segundo, hay un fuerte porcentaje de deserción en los primeros años de la educación secundaria.
- *Problemas de calidad y eficiencia en la educación primaria.* Un grupo importante de estudiantes al concluir la educación

primaria, no está capacitado para demostrar su dominio en matemática, español, estudios sociales y ciencias. Una cuarta parte de los estudiantes no logró el nivel mínimo en las pruebas de sexto grado en 1994. Además, los resultados de estas pruebas fueron más deficientes en las regiones educativas rurales. En educación primaria, también se señala el problema de la repitencia, especialmente en el primer grado, donde el 18% de los niños repite el curso.

- *Problemas de calidad en la educación secundaria.* En 1994, en las pruebas nacionales de bachillerato, más de una tercera parte de los estudiantes no aprobó el examen de matemáticas y el 13% el de estudios sociales. Junto con esto, el diagnóstico demuestra que el 61% de los estudiantes de undécimo año obtuvo resultados de regulares a deficientes en la resolución de problemas y en lectura comprensiva.
- *Carencia de personal calificado.* El diagnóstico plantea una falta de personal calificado en educación primaria y secundaria. En este último nivel, el 24% del personal era "aspirante o autorizado", donde las carencias eran mayores en matemáticas y ciencias.
- *Duración del curso y del tiempo lectivo.* El diagnóstico indicaba que Costa Rica ostentaba el dudoso privilegio de estar entre los países con el año lectivo más corto. El año escolar formalmente era de 169 días, pero solamente 120 días eran "efectivos". Además, en la mayoría de las escuelas y de los colegios existen turnos dobles y, en algunas instituciones, turnos triples, lo que limita la duración del tiempo lectivo por día.

De esta forma, las principales políticas en materia educativa a partir de 1995 son:

- *Universalización de la educación preescolar y de la educación secundaria.* La nueva política educativa propuesta en 1995 pretendía llegar, al 2005 (en un período de 10 años), a una cobertura del 100% en la educación preescolar y la educación secundaria. Tal como se documentó en la segunda sección, el país ha logrado aumentos importantes en la cobertura de los dos niveles educativos, sin embargo, todavía, en ambos, se está lejos de lograr la universalización.
- *Ampliación del curso y del tiempo lectivo.* La política impuso el objetivo de incrementar el ciclo lectivo a 180 días efectivos. En 1996 una resolución de la Sala Constitucional obligó al Ministerio de Educación Pública a cumplir con el *Convenio Centroamericano sobre Unificación Básica de la Educación*, que obliga a ciclos lectivos de 200 días. Este convenio fue aprobado en 1966, pero no se había cumplido con sus disposiciones. El cumplimiento del fallo de la Sala Constitucional fue una tarea muy difícil para el Ministerio de Educación Pública por la fuerte oposición de las organizaciones gremiales de educadores, y solo la negociación de un incentivo salarial para los educadores, permitió la ampliación del ciclo lectivo.

En cuanto a la ampliación del número de horas que el estudiante permanece en la institución escolar, no se ha avanzado en forma efectiva porque las escuelas y colegios trabajan con dos turnos lectivos al día y, en algunos casos, hasta con tres turnos.

- *Ampliación del currículum escolar*
La política educativa se propuso:

- *Informática educativa.* Este programa se inició en la década de 1980 en educación primaria y, con la reforma, se incorpora en la enseñanza secundaria.

- *Idioma extranjero.* La política se propuso que los estudiantes al concluir la educación secundaria dominaran uno o dos idiomas. En 1997 se incluyó el idioma inglés en la educación primaria como materia básica. También se inicia un proceso de fortalecimiento del idioma inglés en la educación secundaria. No obstante, el país está muy lejos de alcanzar el objetivo de que los egresados de la educación secundaria salgan con dominio de uno o dos idiomas.
- *Recursos y ampliación de la obligatoriedad de la educación.* En 1997 la Asamblea Legislativa aprobó una reforma constitucional que establece la obligatoriedad de la educación, tanto para el nivel preescolar, como para la educación general básica. Con esta reforma se amplió la obligatoriedad, pues anteriormente era solo para la educación primaria.

Con esto, la misma reforma incluyó en el texto constitucional la obligación estatal de invertir sobre el 6% del PIB en educación, incluida la educación superior. Posteriormente, en el año 2010, la Asamblea Legislativa por medio de otra reforma constitucional aumentó de un 6% a un 8% el PIB, considerado el porcentaje mínimo que el estado debe invertir en educación. Ambas reformas constitucionales revelan el interés político de ampliar los recursos públicos destinados al sistema educativo público. Sin embargo, el Gobierno Central, quien debe financiar la mayoría del gasto, tiene fuertes dificultades para cumplir efectivamente el mandato constitucional, especialmente si se toma en cuenta que en 2012 los ingresos totales del Gobierno Central representó el 14,4% del PIB y el pago de intereses el 2,1% del PIB.

- *Apoyo a los centros educativos en zonas pobres.* En el año 1994, en el marco de la

Política educativa siglo XXI, se estableció un programa para el mejoramiento de las condiciones de educación y vida en comunidades urbano-marginales (PROMECUM). El objetivo de este programa era mejorar la calidad de la educación de las escuelas de educación primaria situadas en zonas pobres. El programa incluía tres componentes: equipos interdisciplinarios, compuestos por un psicólogo, un orientador y un trabajador social para apoyar la labor educativa de los centros de educación; el reforzamiento de las instituciones con docentes tutores (denominados hoy facilitadores curriculares), para apoyar o guiar el trabajo del resto de educadores; y, docentes recuperadores, para ejecutar la recuperación académica integral de los estudiantes.

Una evaluación de PROMECUM realizada por el Departamento de Estudios e Investigación Educativa del Ministerio de Educación Pública (Jiménez, 2010) concluye que el hecho de que un centro educativo pertenezca a PROMECUM no garantiza que su rendimiento académico (porcentaje de aprobados, aplazados, reprobados) sea superior al ofrecido en épocas anteriores a la existencia del programa, ni que sea mejor al rendimiento académico demostrado por una escuela similar que no está dentro de este proyecto; esto último dentro de una metodología de cuasiexperimento.

- *Alternativas de educación para jóvenes y adultos.* Dentro del Ministerio de Educación existe un conjunto de opciones educativas para personas jóvenes y adultas. En algunos casos, se trata de programas nuevos establecidos a partir de 1995 y, en otros casos, son programas de períodos precedentes que se mantienen con su formato anterior o reestructurados.

El común denominador de estas ofertas es el acercamiento de la comunidad al centro de trabajo de los estudiantes, la flexibilidad en las opciones de salida académica o técnica en la aprobación o acreditación de cursos y en la incorporación de acceso a la tecnología. Los principales programas son:

- *Educación abierta*. Esta modalidad incluye el autoaprendizaje, la alfabetización, el primer, segundo y tercer ciclo de la educación general básica abierta, el cuarto ciclo a distancia y el bachillerato por madurez.
 - *Centros Integrados de Educación de Jóvenes y Adultos (CINDEA)*. Estos centros permiten que el personal docente acceda a comunidades de difícil llegada. Los programas son flexibles, se adaptan a las características e intereses de la población, e incluyen los diversos ciclos lectivos.
 - *Escuelas y colegios nocturnos*.
 - *Institutos Profesionales de Educación Comunitaria (IPEC)*. Estos centros educativos ofrecen cursos libres y carreras de técnico medio para egresados o bachilleres de educación media.
- *Programas de becas y transferencias condicionadas*. La ampliación de la oferta educativa es un elemento importante para mejorar las condiciones educativas. Sin embargo, no es suficiente, porque se necesita crear o estimular la demanda por los servicios educativos. Para movilizar esta demanda los gobiernos han utilizado tradicionalmente las becas como instrumento y, más recientemente, las transferencias condicionadas. Previo a la

implementación de los actuales programas de transferencia existían otras iniciativas de becas, por ejemplo Bonedu (1993).

- *FONABE (1997)*. El Fondo Nacional de Becas, FONABE, creado en 1997, tiene por objetivo: “[a] estimular la dedicación al estudio, en cualquiera de los ciclos educativos, por medio de la concesión de becas a estudiantes de bajos recursos económicos; [b] Contribuir en la disminución del porcentaje de deserción en el sistema educativo nacional, mediante la asignación de recursos al estudiante para que sufrague parte de los gastos en que debe incurrir para seguir estudiando, y [c] fomentar, por medio del estímulo económico, el deseo de superación en los estudiantes que están dentro del sistema educativo.”
 - *Avanceamos (2006)*. FONABE administró el programa de becas para educación primaria y secundaria hasta octubre de 2008. A partir de esta fecha, siguió administrando las becas para educación primaria y, el *Programa Avanceamos*, encargado de administrar las transferencias condicionadas para los estudiantes de educación secundaria, fue trasladado al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), encargado de ejecutar políticas de combate a la pobreza.⁷
- Avanceamos* es un programa social de carácter selectivo que otorga una transferencia monetaria a las familias pobres o vulnerables con el fin de promover la permanencia y reinserción de



7 Es importante tener presente que no todas las políticas de combate a la pobreza están centralizadas en el IMAS.

los estudiantes en el sistema educativo formal. El programa realiza una transferencia monetaria, según la asistencia a un colegio, a los jóvenes en estado de pobreza. El monto de la transferencia ha venido disminuyendo a partir de 2006 (ver gráfico 18).

No obstante lo anterior, un informe emitido por la Contraloría General de la República concluye que el programa tiene importantes deficiencias, entre las que se mencionan: primero, no hay un control que evidencie que los beneficiarios estén asistiendo a los centros educativos; por ejemplo, en el año 2011 el programa no podía establecer a cuál colegio estaba asistiendo cerca del 6% de los beneficiarios. Segundo, la condicionalidad relacionada con la salud no se cumple completamente. Los administradores del programa aducen que la Caja Costarricense del Seguro Social no tiene capacidad para otorgar los servicios de salud requeridos por el programa. Tercero, los mecanismos de selección de los beneficiarios

no se aplican en forma eficiente y actualizada. Cuarto, el Ministerio de Educación Pública no ha realizado una evaluación para determinar el impacto del programa sobre los niveles de deserción (Contraloría General de la República, 2012).

En un trabajo de investigación Arce, mediante un modelo econométrico, se llega a la conclusión que en el año 2007 la condición de ser parte de la población beneficiaria del *Programa Avancemos* o de FONABE, aumentaba la probabilidad de asistir a un centro educativo. Sin embargo, también concluye que los beneficiarios de estos programas tenían menor probabilidad de éxito de ganar el curso (Arce, 2009). Este estudio se realizó en una etapa temprana del desarrollo del *Programa Avancemos* y, como lo manifiesta la Contraloría General de la República, el Ministerio de Educación Pública no ha evaluado la eficacia del programa para lograr el objetivo de reducir la deserción, ni tampoco ha realizado una evaluación de costo-beneficio.

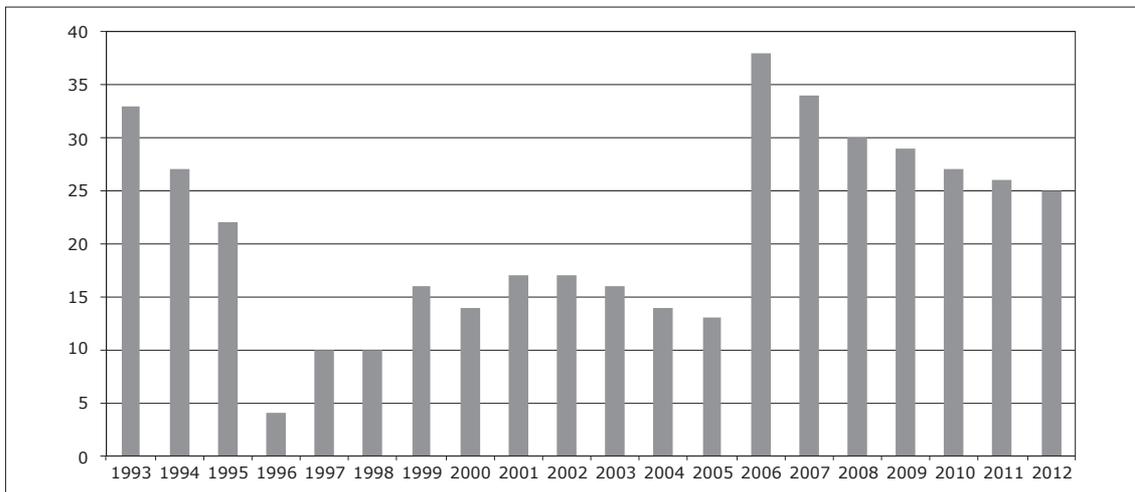
CUADRO 4

PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS, 1965-2012

Políticas selectivas	Nombre Programa	Años	Vigencia de la legislación
I Generación	Ley 3631, 1965	1965-1997	Vigente
II Generación	BONEDU	1993-1998	No
III Generación	FONABE	1997-2006	Vigente
IV Generación	AVANCEMOS	2006-2012	Vigente

Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 18
TRANSFERENCIA CONDICIONADA POR ESTUDIANTE DE PRIMARIA O SECUNDARIA
(EN MILES DE COLONES CONSTANTES EN 2012)



Fuente: *Memorias anuales* del Ministerio de Educación Pública, Ministerio de Hacienda, Contraloría General de la República e Instituto Mixto de Ayuda Social.

4. Recomendaciones

4.1 Un nuevo esquema para fundamentar la relación entre centros educativos y Ministerio de Educación

En vista de que en el esquema actual no hay criterios de producción, eficiencia e incentivos para mejorar el sistema educativo, se propone un modelo de incentivos para fundamentar la relación entre centros educativos y Ministerio de Educación en los siguientes términos:

1. Medición externa de los niveles de producción de los centros educativos, estableciendo indicadores de producto y calidad. Por ejemplo, podrían ser indicadores: el número de estudiantes atendidos y sus resultados en pruebas diseñadas por el Ministerio, para evaluar el aprendizaje.
2. Medición de eficiencia de los centros educativos, con indicadores de duración, aprobación, deserción, costos, etc.
3. Establecimiento de un conjunto de metas para el centro educativo en cuanto a producción y eficiencia, las que deberían ser negociadas entre el centro educativo, el Ministerio de Educación y la comunidad.
4. Asignación de recursos. El Ministerio tendría compromisos en la dotación de recursos como personal, materiales, equipo, infraestructura, entre otros. En los casos de centros educativos ubicados en zonas pobres, existiría apoyo especial para compensar las dificultades del entorno social.
5. Sistema de incentivos contra el logro de metas para el centro educativo (por ejemplo, mejora en las instalaciones). Otros incentivos pueden premiar el desempeño grupal o individual del personal, lo que requiere una adecuada evaluación del desempeño de los docentes tanto a nivel individual como grupal.
6. Un "contrato" negociado entre el centro educativo y el Ministerio de Educación en

el cual se establezcan todos los puntos anteriores y los respectivos mecanismos de rendición de cuentas a la comunidad, quien debería participar en la formulación del “contrato” y a quién se le deberá informar en caso de incumplimiento.

7. El mecanismo de incentivos debe estar diseñado para minimizar la probabilidad de ocurrencia de resultados asociados a problemas de información asimétrica en la relación principal-agente (riesgo moral, selección adversa, costo de verificación de estados, etc.). En la práctica, una alternativa es referenciar los indicadores de eficiencia o logro a un indicador nacional estandarizado o alguna medida país o internacional.

El mecanismo anterior no propone la privatización de los centros educativos, la propuesta incorpora criterios de eficiencia y un mecanismo de incentivos para lograr determinadas metas. Un planteamiento de este tipo debería tomar en cuenta dos aspectos. Primero, un esquema de este tipo es complejo en cuanto a su diseño y aplicación. El Ministerio de Educación Pública no tiene experiencia, ni los recursos humanos para implementar una política de este tipo. Por lo tanto, lo prudente sería establecer algún “plan piloto” para generar experiencia en este campo.

Segundo, una propuesta dirigida a establecer objetivos explícitos e incentivos, posiblemente tendría una fuerte oposición de los gremios de docentes. Por lo tanto, sería prudente iniciar el proceso con un plan piloto (que no tendría tanta oposición) y tener presente las dificultades de una reforma más general.

4.2 Ampliar la jornada en los centros educativos

Es importante que los estudiantes puedan permanecer una jornada más extensa en los centros educativos, lo que requiere de

mayor infraestructura para que las instituciones atiendan solo un turno y no dos como ocurre en la mayoría de los casos. Resulta urgente resolver los casos de centros educativos que atienden tres turnos.

4.3 Evaluación de la calidad

La existencia de pruebas nacionales al terminar el sexto y el noveno año, y las pruebas de bachillerato son muy importantes para evaluar el desempeño del sistema educativo. Deberían ser utilizadas con mayor intensidad para determinar las brechas de calidad y, de esta forma, establecer políticas en la asignación y evaluación de los recursos utilizados. En otras palabras, los resultados de las pruebas deberían retroalimentar a la política educativa.

Es importante que el país siga participando en la prueba PISA para establecer un punto de comparación internacional. Sin embargo, lo importante no solo es participar en esta medición, sino que también, establecer un plan de acción con el propósito de mejorar la posición del país en esta prueba.

4.4 Revisión de los programas de equidad

En los últimos años se han tenido avances en mejorar la equidad en el acceso al sistema educativo. Varios programas han apoyado este esfuerzo: comedores escolares, la atención prioritaria a las escuelas en zonas de menor desarrollo (PROMECUM) y el Programa Avancemos. Sin embargo, en los dos últimos programas existen deficiencias importantes. En cuanto a PROMECUM, los estudios realizados por el mismo Ministerio de Educación indican que no ha tenido un impacto en mejorar el desempeño de las escuelas a las que está dirigido. Esto plantea la necesidad de revisar el diseño, la aplicación y la evaluación

del programa para mejorar efectivamente los resultados educativos en las escuelas situadas en entornos difíciles.

En cuanto al programa de transferencias de subsidios *Avancemos*, se deben superar las limitaciones que tiene en varios aspectos, como revisar y aplicar con claridad la condicionalidad. Debería aplicarse a estudiantes que asisten efectivamente al colegio.

4.5 Replantearse las opciones para los jóvenes que no han cursado o han desertado de la educación secundaria

Existe una población de jóvenes que no asistieron o desertaron de la educación secundaria. El Ministerio de Educación ha establecido diversas opciones para que esta población termine la educación secundaria. Sin embargo, parece que los resultados no han sido satisfactorios. En este campo se requiere de mayor investigación para determinar cuáles son las opciones que mejor funcionarían y cuál sería el costo. Así, se podría experimentar a partir de la participación del sector privado, mediante la introducción de una política de *vouchers* que permita a los estudiantes (o padres) elegir la institución educativa más acorde a sus necesidades.

5. Conclusiones

En conclusión, el sistema educativo costarricense, a partir de mediados de los años 90, empezó a recibir mayor cantidad de recursos y a reactivar sus niveles de cobertura en general. El incremento de la cobertura más fuerte ha ocurrido en la población rural y entre los niños y jóvenes pertenecientes a los hogares más pobres. Esto ha llevado a un mejoramiento de las condiciones de equidad del sistema.

A pesar de lo anterior, subsisten tres retos importantes. Primero, el sistema todavía no ha logrado la universalización que se había propuesto alcanzar en el año 2005, en los niveles de educación preescolar y de educación secundaria. Segundo, hay problemas importantes en la eficiencia del sistema educativo. Los avances de este sistema, en los últimos años, han dependido fundamentalmente del aumento de la cantidad de recursos y no de mejoras en la eficiencia. Tercero, hay brechas importantes de calidad de la educación tanto a nivel interno, como a nivel externo. Por lo tanto, los objetivos educativos del país deberían girar en torno a los tres retos mencionados anteriormente.

El diseño de políticas para superar los tres retos citados debe tomar en cuenta ciertas características actuales del sistema. Primero, el sistema educativo costarricense es predominantemente público y es previsible que esta característica se mantenga en el futuro. Segundo, si bien existen instancias regionales del Ministerio de Educación en diversos sitios del país, las decisiones importantes se dictan desde San José hacia los centros educativos, pero en la realidad el Ministerio (el principal) no tiene capacidad o intención de controlar el cumplimiento de sus objetivos en los centros educativos (el agente). Tercero, dentro del sistema no hay incentivos para incrementar la producción y la eficiencia. Los centros educativos reciben determinadas cantidades de recursos (humanos, físicos, tecnológicos, etc.), pero el Ministerio no establece metas explícitas de producción o de eficiencia en el uso de los recursos, con lo cual parece que el Ministerio (el principal) no tiene interés en controlar al agente. Cuarto, los mecanismos de remuneración del personal del sistema no están asociados a la producción o a la eficiencia en el uso de los recursos.

■ Ronulfo Jiménez

Economista costarricense. Ha realizado múltiples investigaciones y publicaciones en Costa Rica sobre desempeño macroeconómico, sistema financiero y su regulación, microfinanzas rurales, pobreza, desigualdad del ingreso, y educación. Fue profesor de la Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica, miembro de la junta directiva del Banco Central de Costa Rica, Presidente de la Academia de Centroamérica y Coordinador del Consejo Económico de la Presidencia de la República. Actualmente es asesor económico de la Asociación Bancaria Costarricense, Director del Proyecto de Inteligencia Financiera del Semanario El Financiero y miembro de varias juntas directivas. Obtuvo una Licenciatura en economía de la Universidad de Costa Rica.

■ Gilberto Arce

Economista costarricense con amplia experiencia en investigación aplicada, particularmente en los temas de comercio exterior, educación, sistema financiero y seguros. Algunas de estas investigaciones han sido publicadas. Ha sido profesor de la Escuela de Economía de Universidad de Costa Rica y consultor externo del BID. También fue Director de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio Exterior y asesor económico de la Presidencia de la República. Obtuvo una Licenciatura en economía de la Universidad de Costa Rica y una Maestría en economía del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

■ Bibliografía

- Arce, G. (2009). "Políticas educativas y pobreza en Costa Rica". Academia de Centroamérica. San José, Costa Rica. Informe sin publicar.
- Contraloría General de la República. (2012). "Informe sobre la gestión del programa de transferencia monetaria condicionada Avancemos". N° DFOE-SOC-IF-10-2012. San José, Costa Rica.
- Contraloría General de la República (varios años). *Memorias anuales*. Costa Rica.
- Dengo, M. E. (2011). *Educación costarricense*. Costa Rica: EUNED.
- Jiménez, R. H. (2010). "Estudio sobre aspectos varios de PROMECUM -Proyecto para el mejoramiento de la calidad de la Educación y Vida de comunidades urbanas de atención prioritaria". Ministerio de Educación Pública. San José, Costa Rica.
- Ministerio de Educación Pública. (1995). "El reto del tercer milenio. Una propuesta de un proyecto educativo nacional hacia el 2005 (EDU 2005)". San José, Costa Rica.
- Ministerio de Educación Pública (varios años). *Memorias anuales*. Costa Rica.
- Ministerio de Hacienda (varios años). *Memorias anuales*. Costa Rica.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). (2012). "¿Se compran con dinero los buenos resultados en PISA? PISA in Focus N° 13, Febrero.

Los desafíos de la educación preescolar, básica y media en Ecuador

Sebastián Oleas ▪ Daniel Baquero ▪ José Mieles

1. Introducción

La educación es uno de los elementos más determinantes y relevantes para el desarrollo de un país. Por ello, las políticas e inversiones públicas en esta área deberían ser pensadas a largo plazo, y según el contexto específico en el que se desarrollan. En el caso ecuatoriano, aunque se ha logrado avances en la última década, la educación sufre aún la falta de continuidad en las políticas implementadas, debido al poco interés de los diferentes gobiernos por crear una política de Estado continua en el tiempo. Además, la poca priorización de este sector en el gasto del gobierno en relación con otros deja en evidencia la existencia de urgencias prioritarias en la agenda política nacional. La evolución de los diferentes indicadores muestra avances cuantitativos mínimos en el período cubierto, y los resultados en pruebas estandarizadas, tanto de alumnos como de maestros, presentan importantes deficiencias a nivel cualitativo.

La educación en el Ecuador muestra avances en el nivel primario, donde se destaca una mejora en las tasas de matrícula. No obstante, con respecto a los alumnos que continúan en el nivel secundario, las cifras aún plantean ciertos retos. En el año 2001, dos de cada cuatro estudiantes que entraron al nivel primario, con la edad correspondiente, no continuaban

al nivel secundario. En el año 2011, la cifra mejoró y solamente uno de cada cuatro estudiantes que se matriculaba en primaria, no continuaba al siguiente nivel. Surge entonces la necesidad de entender qué factores limitan esta continuidad en el proceso educativo institucional, y el papel que cumplen los encargados de las políticas en estos resultados.

En el tema educativo, la función del Estado es preponderante, ya que alrededor del 70% de los estudiantes depende directamente de su gestión y recursos, tanto en el nivel primario como en el secundario, lo que ha variado muy poco en los diez últimos años. Bajo este contexto, el gasto en educación como porcentaje del producto interno bruto (PIB) debería reflejar este hecho. En años recientes, la asignación de recursos y la calidad del gasto han crecido de manera importante (en comparación con los inicios de la década), aunque no se han alcanzado las cifras propuestas en el vigente Plan Decenal de Educación (PDE). Con esto, el reciente incremento en la construcción de infraestructura y concretamente en las Escuelas del Milenio, muestran que el flujo de recursos es insuficiente para el desarrollo de otros proyectos, lo que ha llevado a posponer la capacitación y la evaluación, tanto de educadores como de estudiantes. Además, los resultados de las mediciones –que son locales y que no se pueden

contrastar temporal o transversalmente– indican que las prioridades en el gasto deben orientarse en otra dirección.

En resumen, las políticas aplicadas en el sector educativo ecuatoriano presentan una tendencia a la discontinuidad y, sobre todo, carecen de una evaluación permanente (lo que permitiría establecer lo efectivo y lo eficiente de lo que no lo es, con el fin de darle continuidad a la política pública en educación). El PDE vigente parece no romper con este esquema. La falta de seguimiento e interés no es exclusivo del sector público, sino que atañe al privado que cada vez está más regulado por la visión estatal. Existen entonces discusiones pendientes en este y otros temas entre ambos actores, por lo que este trabajo aborda algunos de ellos. La primera sección analiza la evolución de la educación en el Ecuador en los niveles iniciales, primario y secundario, desde fines de la década de los noventa hasta el año 2012. Es importante mencionar que la ausencia de datos, en varias ocasiones, puede limitar el análisis y generar conclusiones truncadas. La segunda sección revisa las políticas vigentes del período y, la tercera, propone estrategias de políticas públicas considerando los problemas y dificultades analizados. Para terminar, la última sección entrega las principales conclusiones del estudio.

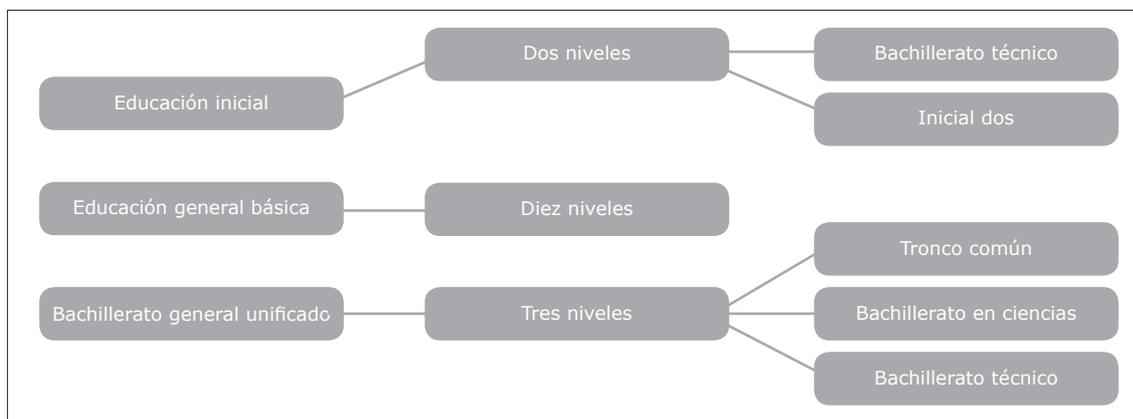
2. Situación actual de la educación en el Ecuador

2.1 El sistema educativo

El sistema educativo se divide en tres: educación inicial o preescolar, educación básica o primaria, y bachillerato general unificado o secundaria. La educación inicial cubre a los menores de cinco años y consta de dos sub-niveles: inicial uno, para infantes menores de tres años, e inicial dos, para niños de tres a cinco años. La educación general básica tiene diez niveles de estudios o años. Después de culminar la educación general básica, la oferta educativa termina con el bachillerato general unificado, el cual ofrece las opciones de bachillerato de tronco común, bachillerato en ciencias o bachillerato técnico. El bachillerato en ciencias permite acceder, además de las asignaturas de tronco común, a materias optativas que permitan profundizar el conocimiento en áreas académicas de interés. El bachillerato técnico, por su parte, ofrece competencias específicas de la rama profesional que hayan elegido los estudiantes.

DIAGRAMA 1

ESTRUCTURA DEL SISTEMA EDUCATIVO



2.2 Cifras: estado cuantitativo

En los últimos 10 años, la educación ecuatoriana presenta algunas mejoras con respecto a la década anterior. La tasa de analfabetismo, uno de los índices más comunes y estandarizados a la hora de medir avances en esta materia, pasó del 4% en el año 2001, al 1% en el año 2010 en personas de 15 a 24 años.¹ Por su parte, la tasa de analfabetismo de personas mayores de 24 años para el mismo período, apenas se redujo de un 9% a un 8%. Sin embargo, el gobierno pretende reducirla al 4%, después de que la cifra se ubicara cerca del 7% en 2012.

Otro indicador relevante es la tasa de matrícula de acuerdo con el nivel de enseñanza y género. Desde 1996, año en que se registraron los primeros datos, se apreció un porcentaje de matrícula bruta menor al 55% en el nivel inicial. El nivel primario registró un 110%, lo que demostró que los alumnos que no cumplían con los requisitos de edad, igual se matriculaban para estudiar en este nivel. Finalmente, en el nivel secundario, la tasa fue del 55%. Para el año 2011, en el nivel inicial, la tasa bruta ascendió al 150%, lo que implicó que un gran número de matriculados no tenía la edad requerida para este nivel. Mientras, en primaria, la tasa también aumentó al 120%. El nivel secundario presentó, a su vez, una tasa del 88% para el año 2011. Todo esto demuestra un avance en estos quince años, pero evidencia también una significativa deserción escolar de los alumnos en el paso de primaria a secundaria.

Si se toma en cuenta la tasa neta de matrícula, que corresponde a los alumnos que, de acuerdo con su edad, deberían matricularse en un determinado nivel de enseñanza, se evidencia que, desde el año 2000, nuevamente

es en el nivel primario donde se encuentra la tasa más alta con un 98%, a diferencia del nivel inicial y secundario que registran tasas del 56% y del 47%, respectivamente. Para el año 2009, la matrícula alcanzó casi el 100% en el nivel primario, sin embargo, las tasas para los otros dos niveles en el año 2011 se ubicó en un 82% y un 75% respectivamente, replicándose los problemas de deserción reflejados en el indicador anterior.

Al desagregar por sexo, las tasas de matrícula bruta y neta se comportan de manera similar. En el caso del nivel inicial, para el año 2000, la tasa neta de matrícula registraba cifras de un 56% para el sexo femenino y un 55% para el masculino. Este indicador muestra mejoras en el año 2011, cuando un 83% de niños y un 82% de niñas se matricularon en este nivel.

El análisis para primaria varía poco, ya que como se mencionó anteriormente este nivel muestra elevadas tasas relativas en relación con los otros dos niveles. Ya en el año 1999 las tasas netas de matrícula fueron del 98% para el sexo femenino y del 97% para el masculino. Sin embargo, al no tener una tasa total de matrícula neta en 2009, se puede conjeturar que las tasas por sexo bordean similares valores. Por otro lado, aunque el nivel secundario presenta mejoras, esta es una tarea inconclusa del sistema educativo ecuatoriano. Para el año 2000, el sexo femenino presentó tasas de matrícula del 48%, mientras que en el año 2011, fue del 75%. En el caso del masculino, la tasa neta en el mismo período, pasó del 47% al 73%, lo que denota avances pero también plantea desafíos a futuro para incrementar estas cifras, ya que, en promedio, uno de cada cuatro estudiantes que entró al nivel primario, abandonó su educación.



1 Esta información se procesa en los censos de población que se realizan cada decenio.

CUADRO 1

TASA DE MATRÍCULA POR NIVELES Y SEXO,
1996-2011 (EN PORCENTAJES)

Tasa de matrícula por niveles		1996	2001	2006	2011	
Inicial	Bruta	Total	52	71	88	150
		Femenino	53	72	89	152
		Masculino	51	69	88	149
	Neta	Total	N.D.	59	73	82
		Femenino	N.D.	60	74	82
		Masculino	N.D.	58	73	81
Primaria	Bruta	Total	110	117	116	121
		Femenino	110	117	116	120
		Masculino	111	117	117	121
	Neta	Total	94	98	97	N.D.
		Femenino	94	N.D.	N.D.	N.D.
		Masculino	93	N.D.	N.D.	N.D.
Secundaria	Bruta	Total	52	58	67	88
		Femenino	53	58	67	88
		Masculino	51	57	66	87
	Neta	Total	N.D.	48	57	74
		Femenino	N.D.	49	57	75
		Masculino	N.D.	48	56	73

Fuente: Banco Mundial.

Con respecto al financiamiento de los establecimientos, el sector público es el sostenedor más importante en el sistema educativo ecuatoriano. En el cuadro 2 se aprecia la evolución de la distribución de estudiantes de acuerdo con el tipo de sostenedor a partir del año 1996, con la limitación de que solo desde el año 1999 la serie de datos está completa. Así, en el año 1996, el 61% de estudiantes dependían del sector público en el nivel inicial, y

más del 75% en los niveles primario y secundario. Las cifras para el año 2011 presentan un ligero incremento en el número de estudiantes que dependen del sector público en el nivel inicial, con un 67%. Sin embargo, para el nivel primario y secundario el sector privado aumentó su participación en 5 y 6 puntos porcentuales, respectivamente.

CUADRO 2

DISTRIBUCIÓN DE ESTUDIANTES SEGÚN EL TIPO DE SOSTENEDOR Y NIVEL DE EDUCACIÓN, 1996-2011 (EN PORCENTAJES)

Nivel de educación	Distribución de estudiantes según el tipo de sostenedor	1996	2001	2006	2011
Inicial	Privado	39	41	43	33
	Público	61	59	57	67
Primaria	Privado	20	23	29	26
	Público	80	77	71	74
Secundaria	Privado	N.D.	25	33	30
	Público	N.D.	75	67	70

Fuente: Banco Mundial.

Dada la importancia del sector público como principal sostenedor en el sistema educativo, es necesario mirar el volumen de recursos que se le destina. En la década de los ochenta, el Banco Mundial reportó valores superiores al 6% de gasto en educación como porcentaje del PIB.² Mientras que en el año 1998, previo a la crisis, la cifra destinada a educación alcanzó apenas un 2,6% del PIB. En el año 2001, la relación fue apenas de un 1%. En el año 2010, el porcentaje destinado a la educación fue de un 4,5%, el cual se incrementa en el año 2011 a un 4,6%.



2 El Banco Mundial no presenta una serie continua de datos para el Ecuador. Se tiene registro de ciertos años, razón por la que el análisis se dificulta, al igual que una presentación más formal de los mismos.

Estos dos últimos valores sin embargo, están por debajo de los objetivos establecidos en el plan decenal de educación puesto en marcha en el 2006 (esto se analiza en detalle en la siguiente sección).

Con respecto a la participación del total

del gasto público, en el año 1998 los gastos en educación representaron el 14%, valor que aumenta en 2011 llegando al 15,5%. Es decir, la cantidad de recursos destinados como porcentaje del gasto total del gobierno se ha mantenido relativamente estable.

CUADRO 3

GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN, 2000-2012 (EN PORCENTAJES DEL PIB)

		2000	2004	2008	2012
Gasto público anual corriente en educación como % del PIB y PIB per cápita	Gasto público anual en educación como porcentaje del PIB (incluyendo el 2% en educación superior)	2	2	3	4
	Gasto público anual en educación como porcentaje del PIB per cápita (incluyendo el 2% en educación superior)	19	32	45	70

Fuente: Observatorio de la Política Fiscal.

Con respecto a la repitencia por nivel de educación, esta se ubicó, en promedio, por debajo del 4% de 1996 a 2001 (ver cuadro 4). No obstante, en el año 2011 tanto en el nivel primario como en el secundario, esta tasa se redujo dos puntos porcentuales. En la tercera sección, se analizará este aspecto por los posibles incentivos que ocasionaría la reducción de la exigencia en las evaluaciones de los maestros hacia los alumnos.

CUADRO 4

TASAS DE REPITENCIA POR NIVEL DE EDUCACIÓN, 1996-2011 (EN PORCENTAJES)

	1996	2001	2006	2011
Primaria	4	4	3	2
Secundaria	N.D.	4	4	3

Fuente: Banco Mundial.

La tasa de progresión de alumnos del nivel primario al secundario pasó del 70% en el año 2000, a un 97% en 2010. Sin embargo, no existen cifras sobre el número de alumnos

que logran finalizar el nivel secundario, lo que plantea una dificultad a la hora de analizar el éxito de las políticas a largo plazo. Es decir, la continuidad en el proceso educativo de los estudiantes debería tener un seguimiento hasta la conclusión de la educación secundaria.

2.3 Cifras: estado cualitativo

Hasta este punto se han presentado cifras que solo abarcan el sistema educativo ecuatoriano de manera cuantitativa. En lo que sigue, se describen algunos aspectos cualitativos del sistema, mediante los resultados de los exámenes estandarizados tanto a nivel local como internacional. En el primer caso, pueden tomarse como referencia los exámenes SER (2008) aplicados a nivel nacional, que buscan medir el desempeño en las principales áreas de enseñanza: matemáticas, ciencias sociales y lenguaje y comunicación.

En general, los resultados de las pruebas SER (2008) muestran que los más altos puntajes se encuentran en las provincias de

la Sierra (central montañosa), mientras que provincias de la Costa registraron las puntuaciones más bajas. En el Oriente (meseta amazónica), la provincia de Orellana registró la calificación más baja del país, en contraste con Pastaza que obtuvo mejores resultados que muchas provincias de la Costa.

Los grados evaluados fueron cuarto, séptimo y décimo de la educación básica. A nivel de bachillerato, fue evaluado el tercer año que es el equivalente al último año del nivel secundario. Para cuarto año de educación básica, alrededor de un 30% de los estudiantes evaluados obtuvo un resultado insuficiente en matemáticas y un 34% alcanzó una calificación regular. Por otro lado, calificaciones consideradas como muy buena o excelente fueron alcanzadas solamente por el 10% de los estudiantes evaluados. Los resultados en lenguaje y comunicación muestran que el 30% de los estudiantes alcanzó calificaciones consideradas como insuficientes y el 35% de regular. Finalmente, cerca de un 10% de los estudiantes alcanzó una calificación de buena o excelente.

Para séptimo año de educación básica, equivalente al último grado del nivel primario, un 22% de los estudiantes obtuvo un resultado insuficiente en el área de matemáticas. Por otro lado, el 34% de los alumnos logró un rendimiento regular, en contraste con el 15% que alcanzó resultados considerados como muy buenos o excelentes. Por su parte, en lenguaje y comunicación el 19% de los alumnos obtuvo calificaciones insuficientes y el 35% alcanzó un nivel regular. Las calificaciones consideradas como muy buenas o excelentes, lo obtuvo el 13% de los alumnos. Finalmente, en ciencias y siguiendo el mismo parámetro de análisis, el 11% de los alumnos obtuvo resultados insuficientes y el 39% resultados regulares.

Las evaluaciones en el tercer año de bachillerato o último de secundaria evidenciaron

que un poco más del 4% de estudiantes obtuvo una calificación excelente o muy buena. Además, el 49% tuvo resultados insuficientes y el 32% registró calificaciones regulares. En el área de lenguaje y comunicación, el 15% de los alumnos alcanzó un resultado muy bueno o excelente. Mientras que alrededor de un 14% obtuvo un resultado insuficiente y un 37% fue clasificado como regular. Este análisis muestra, nuevamente, que el nivel secundario presenta mayores falencias que el nivel primario, a pesar de que este tampoco tiene resultados totalmente favorables a nivel nacional y mucho menos a nivel internacional como se verá a continuación.

La Organización de Naciones Unidas (ONU), a nivel internacional, presenta anualmente un informe del estado de la educación en cada país, a partir del programa Educación para Todos (1990). La meta de este programa es que en el año 2015 todos los niños del planeta tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de calidad. Para poder medir el avance de los distintos países se emplea el índice de desarrollo de la educación para todos (IDE), que se calcula según el progreso en distintas áreas como: paridad en la educación de ambos sexos; tasas de matrícula, principalmente a nivel primario; y alfabetización de adultos.

El IDE presenta valores de cero a uno; donde uno representa al país con el mejor sistema educativo, mientras que los cercanos a cero son países que manifiestan problemas. Ecuador ha tenido un comportamiento irregular en la evolución de este índice (ver cuadro 5), sobre todo a partir del año 2007. En los años 2003 y 2004 existían 94 países que conformaban el índice y el Ecuador se ubicó en la posición número 30. Sin embargo, en el año 2008 ya existían 129 países y el Ecuador pasó al puesto 74. En 2003, el país registró un índice de 0,917, valor que se mantuvo durante

cinco años. En 2012, el valor registrado en el índice fue de 0,924, pero la posición que ocupó fue la número 71 a pesar de que la cantidad de países se redujo a 120. Por lo tanto, el IDE ecuatoriano se considera como medio, clasificación similar que comparten otros países de Latinoamérica como: Perú, Venezuela y Bolivia; países como México, Argentina y Chile tienen un IDE considerado como alto.

CUADRO 5

RESULTADOS DEL ÍNDICE DE DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN PARA TODOS (IDE), 2003-2008 (EN PUNTOS)

Año	Nº de países participantes en el IDE	Posición Ecuador en el IDE	IDE
2003-2004	94	30	0,917
2005	127	61	0,918
2006	121	68	0,908
2007	125	68	0,914
2008	129	71	0,917
2009	129	74	0,919
2010	128	81	0,906
2011	127	80	0,911
2012	120	72	0,924

Fuente: UNESCO (2012).

3. Políticas públicas implementadas en el sector educativo ecuatoriano

A pesar de los cambios y planes que pretendían modificar de manera profunda el sistema educativo ecuatoriano en los últimos

veinte años, los resultados muestran que tanto el volumen como el destino de los recursos utilizados, no han reportado los resultados esperados por los hacedores de política. Un ejemplo emblemático y reciente de una iniciativa de política asociado con un elevado costo unitario son las Escuelas del Milenio³, en las que la inversión en infraestructura no ha estado asociada a la inversión en el componente de talento humano. En este caso concreto, los maestros no han recibido la capacitación adecuada, y existen cuestionamientos sobre la ubicación geográfica de estas escuelas por la insuficiente demanda por parte de los alumnos.

A continuación se detallan algunas de las iniciativas de políticas públicas en educación de las dos últimas décadas. La primera entró en vigencia en el año 1994, y consistió en una reforma curricular que buscaba cambiar la estructura de la educación básica y pretendía alcanzar “un reordenamiento de propósitos, contenidos, secuencias, metodologías, recursos y sistema de evaluación basado en la realidad ecuatoriana” (Ministerio de Educación Cultura y Deportes, 1994). La segunda, la más importante de la década, se aplicó en el año 1998 y consistió en otorgar un nuevo currículo para la educación básica ecuatoriana a todo nivel: preescolar, primario y ciclo básico. Así, por ejemplo, el primer grado del viejo sistema pasó a llamarse segundo año de educación general básica. Esta reforma incluyó diez niveles en la educación general básica (EGB) que abarcaba desde el primer año de preprimaria hasta tercer año de secundaria. Con ello, asignaturas como lenguaje y comunicación, matemáticas, ciencias



3 “La Escuela del Milenio cuenta con una infraestructura que permite a los estudiantes estar cerca de la realidad del siglo XXI. Está implementada con aulas tecnológicas, laboratorios, estudios de las lenguas originarias y extranjeras y sus docentes tienen el compromiso de mantener la interculturalidad, defender nuestras tradiciones, ya que Ecuador es un país diverso” (Ministerio de Coordinador de Desarrollo Social).

naturales, lengua extranjera y cultura física, pasaron a formar parte del tronco común impuesto en la reforma.

A pesar de todas las reformas de la década de los 90, el impacto sobre la calidad y cobertura de la educación en el Ecuador fue limitado. Así, haciendo referencia a la segunda sección de este trabajo, las cifras que se presentaron para finales de ese período mostraban grandes falencias, especialmente, en el nivel secundario. Las reformas se enfocaron más en cambios en la malla curricular, que en promover una mejora en indicadores como la tasa de matrícula o los índices de analfabetismo. Hay que destacar que durante la década existieron sucesos importantes (a modo de ejemplo, el enfrentamiento bélico con el Perú en 1995 o la crisis del sistema financiero en 1999) que obligaron a los distintos gobiernos a redirigir recursos hacia otros sectores, lo que va a representar un indicativo claro del orden de prioridades de la política pública en esos momentos.

En la década siguiente, la primera del siglo XXI, el cambio más importante fue la introducción del Plan Decenal de Educación del Ecuador con fecha de vencimiento en el 2015. Este plan, en el lenguaje de sus creadores e impulsores, estaba llamado a revolucionar el sistema educativo ecuatoriano. Para alcanzar las metas propuestas por el gobierno, se trazaron ocho objetivos y de su consecución dependería el éxito del plan en general. Los ocho objetivos planteados por el Ministerio de Educación fueron:

1. Universalización de la educación inicial de 0 a 5 años.
2. Universalización de la educación general básica de primero a décimo.
3. Incremento de la matrícula en el bachillerato hasta alcanzar al menos el 75% de la población en la edad correspondiente.
4. Erradicación del analfabetismo y fortale-

cimiento de la educación continua para adultos.

5. Mejoramiento de la infraestructura física y el equipamiento de las instituciones educativas.
6. Mejoramiento de la calidad y equidad de la educación e implementación de un sistema nacional de evaluación y rendición social de cuentas del sector.
7. Revalorización de la profesión docente y mejoramiento de la formación inicial, capacitación permanente, condiciones de trabajo y calidad de vida.
8. Aumento de un 0,5% anual en participación del sector educacional en el PIB hasta el año 2012, o hasta alcanzar al menos el 6% del PIB para el sector, lo que está establecido en la Constitución.

El análisis del avance hacia cada uno de estos objetivos individuales es de vital importancia, dada la cercanía de la fecha de expiración. A pesar de que ya han transcurrido más de 7 años, los resultados no demuestran lo esperado. Del primer objetivo, que trata la universalización de la educación inicial, los resultados muestran una mejora de nueve puntos porcentuales en la tasa neta de matrícula en el nivel preprimario; esto es, la tasa pasó de un 73% a un 82% en el período 2006-2011. Esto quiere decir que hubo avances, pero que se necesita enfatizar en esta área, por su importancia en el desarrollo de las habilidades de los niños que requerirán para los siguientes niveles y, en general, a lo largo de la vida (Rolla & Rivadeneira, 2006). Un dato que llama la atención en este caso particular, es que la tasa en el año 2007 mejora aproximadamente un 8%, pero vuelve a caer al 78% en el año 2010 y a subir al 82% en 2011. La falta de continuidad en los datos dificulta el análisis.

En relación con el segundo objetivo, las mejoras que ya se mencionaron en la segunda

sección, muestran que la tasa de matrícula del nivel primario en 2009 alcanzó un 99%. A su vez, en el nivel secundario la tasa también mejoró, ya que pasó de un 57% en 2006, a un 74% en 2011. A pesar de esta mejora, este nivel requiere mayor atención por parte del Estado y debe ser sostenible en el tiempo.

En el tercer objetivo, correspondiente a la matrícula en el bachillerato hasta alcanzar el 75% de la población en la edad correspondiente, los datos son insuficientes y escasos. Con estos problemas de información, únicamente se puede realizar un análisis con los datos de matrícula bruta, la cual no necesariamente incluye a los estudiantes que tienen la edad requerida para cursar el bachillerato (15-18 años). Además, los datos que presenta el Ministerio de Educación no coinciden con los proporcionados por el Banco Mundial, ya que la diferencia entre las tasas pueden ser hasta de quince puntos porcentuales. Por ejemplo, en el año 2006, el Ministerio de Educación registra una tasa de un 71%, mientras que la del Banco Mundial es del 57%. Así, en el año 2011, la brecha entre ambas tasas se reduce a un 87% y a un 78%, respectivamente. A partir de estos datos, se puede inferir que existe una mejora en este aspecto, pero la falta de datos y consistencia entre ambas publicaciones plantea interrogantes.

Con respecto al cuarto objetivo, que busca la erradicación del analfabetismo y el fortalecimiento de la educación continua para adultos, los datos son nuevamente escasos, los Censos decenales y los informes del Ministerio de Educación presentan escasas cifras. En el año 2006, de acuerdo con el gobierno, un 46,5% de individuos no tenía escolaridad alguna en el grupo etario de 19 a 24 años, tasa que cayó al 35% en 2012. Este índice alto, si se considera que durante estos años las personas están, en su mayoría,

en plena capacidad para trabajar, de manera que la falta de educación limita el desarrollo laboral. Además, se evidencia que no existe un seguimiento para evitar la deserción de los estudiantes del nivel secundario. Podría argumentarse que muchos de los que se encontraban en este grupo de edad avanzaron al siguiente grupo etario. No obstante, se observa que en el siguiente grupo (25-44 años) también se reduce la tasa de un 57% a un 48%, y el número de la población se mantiene casi similar al año 2006. Las cifras pierden consistencia y su análisis se dificulta. Finalmente, la tasa de personas sin educación media completa en el grupo de 45 a 64 años, pasó de un 71% a un 66% en el mismo período.

El quinto objetivo, relativo al mejoramiento de la infraestructura y equipamiento de las instituciones educativas, se mencionó brevemente como uno de los puntos críticos al inicio de esta sección. La cantidad de recursos que se han invertido recientemente es significativa. Volviendo al caso emblemático de las Escuelas del Milenio, el objetivo del gobierno es alcanzar 88 escuelas hasta el año 2015. A lo largo del período 2007-2013 se inauguraron 18 instituciones, algunas con un costo cercano a un millón y medio de dólares y otras con un costo mayor, cercano a los dos millones. Si se asume un costo promedio de dos millones y se multiplica por el número de escuelas inauguradas, se obtiene un valor invertido cercano a los 36 millones de dólares. Las provincias beneficiadas por estas construcciones son cerca de catorce. Sin embargo, a pesar de la alta publicidad que han recibido y los grandes recursos invertidos, la capacitación docente no ha recibido el mismo tratamiento que la infraestructura. Como se analizará en los siguientes objetivos, la capacitación e instrucción de los profesores debió acompañar la construcción e inauguración de

las escuelas de forma paralela, y con la misma relevancia.

Los objetivos seis y siete pueden ser analizados de manera conjunta. De acuerdo con el Ministerio de Educación, en el año lectivo 2009-2010 de un total de 17.231 docentes evaluados, menos del 1% obtuvo una calificación excelente; un 38% alcanzó una calificación muy buena, el 60% obtuvo bueno y cerca del 1,5% de insatisfactorio. Mientras que para el año lectivo 2011-2012, de un total de 20.625 maestros evaluados, nuevamente solo el 1% obtuvo una calificación excelente. Los docentes con calificación muy buena cayeron al 31%, los de calificación buena pasaron al 65% y los de calificación insatisfactoria crecieron al 2,6%. De acuerdo con estos datos se pueden destacar dos hechos importantes: primero, el sistema de evaluación no se ha expandido; y, segundo, los resultados presentan variaciones mínimas, por lo que nuevamente se destaca que la capacitación docente está rezagada frente a la rápida construcción de infraestructura. Inaugurar un edificio tiene resultados inmediatos mientras que la inversión en capital humano y el desarrollo de capacidades es un tema generacional.

El último objetivo, el cual busca un aumento en el gasto de educación del 0,5% anual en relación con el PIB hasta alcanzar el 6%, tampoco se ha logrado. En el año 2006 el monto destinado para educación fue de un 2,2% del PIB, en el año 2008 de un 3,1% y en 2009 de un 4,6%. El resto de años se ha mantenido cercano a esta última cifra, evidenciando la falta de cumplimiento del objetivo con un evidente estancamiento de la inversión. Es claro que se necesita una orientación creciente y permanente de recursos hacia el sistema educativo. Llama la atención que, a pesar de los altos ingresos petroleros que el Ecuador ha recibido en los últimos

cuatro años, la inversión en educación ha tendido a estancarse.

4. ¿Cómo mejorará el sistema educativo en el Ecuador?

En esta sección se presentan algunas sugerencias de políticas públicas que pudieran aplicarse a partir de las cifras dadas en la segunda sección y de las medidas implementadas en décadas anteriores descritas en la tercera.

Resulta evidente que, a pesar de los esfuerzos conceptuales plasmados en los planes de educación e inclusive en la misma Constitución del Estado, aún existen severos vacíos y brechas tanto cuantitativas como cualitativas.

- *Gasto*: aunque en los últimos años el gasto en educación como porcentaje del PIB ha ido en aumento, está aún por debajo de los requerimientos constitucionales que exigen un incremento anual equivalente al 0,5% del PIB hasta alcanzar un 6%. A la fecha, el gasto del sector público asignado para el año 2013 en el presupuesto general del Estado (PGE) equivale al 5%, pero debería ser del 5,6% del PIB, según lo establecido en la regla constitucional del año 2008.

Aunque la brecha parece salvable (480 millones de dólares corrientes al 2013), la cifra oculta un problema más grave que tiene implicaciones sobre la transparencia del proceso presupuestario. La cifra del gasto en educación incluye al de la educación superior –que se encuentra bajo un régimen completamente distinto y que depende de otras instancias de la administración pública–, por lo que descontando el porcentaje asignado a este subsector, la asignación para el año 2013

es apenas de un 3,7% del PIB.⁴ Es decir, dentro del PGE y, en general, dentro de la administración gubernamental actual, no existe la voluntad política para cumplir la restricción impuesta por la Constitución.

Asimismo, dadas las características de gobernanza en el Ecuador y a pesar de ser una política de Estado, la educación compite con otras asignaciones presupuestarias que proveen réditos políticos inmediatos y que no tienen impactos positivos de largo plazo. En este sentido, una medida de política pública que se pudiese implementar es la participación activa de la Asamblea Nacional (AN) durante la discusión del PGE, exigiendo que se cumpla con la regla constitucional.

Adicionalmente, en el área del gasto público, se requiere también que la AN se involucre en la evaluación de la calidad del gasto. Esto implica un mayor nivel de transparencia sobre el destino de los recursos para educación, así como una evaluación del retorno social del mismo. El Ejecutivo, junto con el Ministerio de Educación, lleva adelante el plan de Escuelas del Milenio que consisten en centros educativos equipados con tecnología de punta a un costo de varios millones de dólares. A pesar de contar con varios a nivel nacional, no se cuenta con evaluaciones comparativas de la calidad de este gasto versus otro tipo de inversión en educación, como pueden ser escuelas y colegios estándares.

- *Promoción de la educación preescolar o prebásica:* en este nivel educacional, se pretende cautelar que todos los niños,

particularmente los más vulnerables, accedan a los potenciales beneficios de una educación de calidad. Esta también contribuye a transferir a las familias herramientas que los potencien como padres para el adecuado desarrollo y aprendizaje de sus hijos. Al mismo tiempo, los establecimientos de educación preescolar pueden servir de herramienta para extender la red de cuidados tempranos y facilitar la incorporación de los padres al mercado laboral. Esto último como mecanismo de incremento de los ingresos y lucha contra la pobreza.

Los lineamientos de propuesta en esta materia son los siguientes:

- i) Por un lado, estableciendo una política educacional preescolar que se traduzca en delinear objetivos y plazos en la materia, en el corto, mediano y largo plazo; generando normativas y bases curriculares por parte de la autoridad educativa en materia de educación de párvulos, con el objeto de orientar y regular los programas que se imparten en el país; y coordinando a las diversas instituciones existentes.
- ii) Establecer un responsable público (agencia independiente o un servicio público dependiente de la autoridad educativa) encargado de vigilar la calidad en la educación inicial mediante la supervisión de los establecimientos de administración directa del Estado; tarea que tiene relación con dirigir los procesos educativos, la fiscalización de establecimientos de la Sociedad Civil a los que se transfieren fondos estatales, y el empadronamiento



4 A modo de referencia, el PGE 2013 considera un gasto para las Fuerzas Armadas ecuatorianas de 1,4 billones de dólares que es exactamente equivalente al monto requerido, sin contar educación superior, para cerrar la brecha impuesta por la regla constitucional.

de salas cuna y jardines infantiles particulares.

iii) En esta misma línea, se propone aumentar la cobertura de salas cuna y jardines infantiles mediante becas o subvenciones dependiendo del nivel socioeconómico de los menores (ver calidad del gasto en la sugerencia de política anterior), sin importar el carácter público o privado del prestador. En este sentido, se podría plantear la posibilidad de considerar la educación preescolar como una prestación universal que puede o no ser establecida como derecho constitucional. Ello debe ir acompañado de programas nutricionales, de salud y sociales (creados y desarrollados por el Estado o instituciones privadas), que aporten a la ampliación de redes de apoyo como son las familias y comunidades educativas, para que los niños crezcan, aprendan y se desarrollen en las mejores condiciones posibles.⁵

◆ *Calidad de la educación básica y media:* la recomendación de política pública en este sentido tiene dos aristas:

i) Agencia de la calidad de la educación básica y media: la misión de una agencia de este tipo es velar por la calidad del sistema educativo y sus establecimientos, y contribuir a mejorar el desempeño del sistema escolar en su conjunto. Consistentemente, entre sus funciones se recomiendan las siguientes: realizar una evaluación independiente y externa del aprendizaje de los alumnos y del des-

empeño de los establecimientos y sostenedores educacionales. Así, le correspondería implementar un sistema nacional de medición de logros de aprendizaje basado en estándares referidos a las bases curriculares nacionales de educación primaria y secundaria; coordinar la participación del país en mediciones internacionales de aprendizaje de los alumnos; y evaluar el desempeño de los establecimientos basándose en indicadores estandarizados aprobados por la autoridad educativa correspondiente (Ministerio de Educación, Consejo Nacional de Educación, entre otras). De igual forma, esta agencia se encargaría de informar a los padres y familias acerca de los logros de aprendizaje de los alumnos y de la calidad del servicio educativo de los establecimientos a los que sus hijos asisten. Asimismo, la agencia sería la encargada de validar los instrumentos de evaluación de los docentes de aula, docentes directivos y técnicos pedagógicos de los establecimientos educacionales privados cuando estos lo soliciten voluntariamente.

En el Ecuador se creó (noviembre, 2012) el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (Ineval)⁶ que depende directamente del Ejecutivo. Su existencia responde a un mandato constitucional (artículo 346) y entre sus funciones están:

- Diseñar y aplicar pruebas y otros instrumentos de evaluación para determinar la calidad del desempeño de estudiantes, docentes y directivos del sistema escolar, de acuerdo con un plan estratégico de cuatro años.



5 A favor de este último punto se puede citar las conclusiones de Heckman y Masterov en el estudio titulado "The Productivity Argument for Investing in Young Children", *Review of Agricultural Economics*, Vol. 29, Number 3, pp. 446-493.

6 Gobierno Nacional de la República del Ecuador (s.f.). Instituto Nacional de Evaluación Educativa. Obtenido de <http://www.ineval.gob.ec/index.php/ineval>

- Desarrollar estudios sobre las metodologías de evaluación más adecuadas tanto para el contexto nacional, zonal y local, como para los componentes a evaluar.
- Establecer los instrumentos y procedimientos que deberán utilizarse para la evaluación.
- Realizar, a solicitud de la autoridad educativa nacional, la evaluación de programas y proyectos en el ámbito educativo.
- Procesar y analizar la información que se obtenga de las evaluaciones para facilitar la adecuada toma de decisiones en materia de política educativa.
- Hacer públicos los resultados globales de la evaluación, respetando las políticas de difusión y rendición social de cuentas establecidas por la autoridad competente.
- Participar en proyectos internacionales que contribuyan a mejorar la calidad de la educación.
- Entregar a la autoridad educativa nacional los resultados de todas las evaluaciones realizadas, que servirán como insumos para el diseño de políticas de mejoramiento de la calidad educativa y para la verificación del cumplimiento de metas de corto, mediano y largo plazo.

Por ahora, el Ineval se encuentra en su fase de organización y, como primera tarea, ha decidido trazar una línea de base sobre la calidad de la educación, utilizando como herramienta una serie de pruebas estandarizadas. Aunque el proceso de levantamiento de datos y tabulación de los mismos está completo, el Ineval no ha presentado los resultados. En este sentido, no solo es necesario desarrollar y utilizar herramientas locales, sino crear las condiciones necesarias para

lograr comparativos regionales y mundiales. Si no existe un parámetro internacional, difícilmente la educación y las personas en el Ecuador podrán insertarse competitivamente en el esquema global.

- ii) Perfeccionamiento docente: es indudable que los profesores son actores claves para el logro de buenos resultados educacionales. En este sentido, se debe avanzar en mejorar su formación inicial, su formación continua y el desarrollo de una carrera profesional íntimamente ligada al logro de estándares de desempeño. Para lograr lo anterior, se propone establecer un sistema de becas completas para el estudio en áreas de la pedagogía, con el fin de incentivar que los alumnos más talentosos estudien esta carrera. Las becas estarían asociadas a la obtención de los puntajes más altos en el ingreso a la universidad (medido por el sistema de admisión correspondiente). Además, se podría instituir un mecanismo obligatorio anual de desempeño de profesores, el que evaluaría los diversos aspectos de la función docente (cuantitativos y cualitativos), y que implicaría medir los resultados obtenidos por los alumnos en las pruebas de medición nacional y/o internacional. Profesores mal evaluados quedarán sujetos a un régimen de capacitación. De persistir los malos resultados, después de realizar dos o tres veces la evaluación, podría implicar hasta la desvinculación del profesor. Además se propone establecer políticas de perfeccionamiento permanente de los docentes.

Junto con la capacitación continua de los maestros, se sugiere establecer un sistema de retiros anticipados a los profesores que hayan cumplido los años de servicio

correspondientes para que se puedan jubilar. Esta medida busca renovar la planta docente, en particular, aquellos profesores que gocen de un estatuto de inamovilidad (o no sujeto a evaluación de desempeño). El incentivo debe ir decreciendo a medida que se alcance la edad de jubilación obligatoria.

Actualmente, el Ministerio de Educación ecuatoriano está desarrollando un programa de "jubilación voluntaria" para los maestros cuyas edades exceden la edad de jubilación (60 a 68 años). Sin embargo, el programa ha sufrido resistencia por parte de los "beneficiarios" debido a la forma en la que se pretenden cancelar las jubilaciones: el 100% en bonos del Estado (2013). La propuesta, vía decreto ejecutivo, responde al déficit presupuestario existente y ha generado desconfianza en los papeles de deuda que serán castigados en el mercado secundario (2013).

Al mismo tiempo, mientras los profesores se jubilan, el gobierno ha emprendido un plan agresivo de contratación de docentes del extranjero, en particular, de España (2013). El programa pretende contratar a 5.000 docentes con remuneraciones y compensaciones que exceden las que pueden obtener los docentes locales, lo que ha generado sentimientos de discriminación y algunas críticas sobre la calidad de este gasto.

◆ *Mayor participación familiar en la educación institucional*

La cada vez mayor presencia del Estado en el proceso educativo y la excesiva regulación limita la posibilidad a los apoderados

o padres de familia de involucrarse directamente en la educación institucional, lo que puede terminar restringiendo la posibilidad de elegir el tipo de educación y la calidad de la misma. Una forma para lograr una mayor participación por parte de la familia, sería permitir que los apoderados puedan contribuir (voluntariamente) al financiamiento del sistema educativo en el cual sus hijos participan. En el Ecuador, aunque la medida puede resultar atractiva, chocará de frente con la declaratoria del gobierno sobre la gratuidad completa y el "derecho" a la misma, establecida en la Constitución, así como la oposición de algunos consumidores. Sin embargo, este cofinanciamiento puede ayudar tanto a la mejora en infraestructura (donde existen importantes brechas⁷), como a la posibilidad de ofrecer incentivos y bonos de calidad a los docentes talentosos, con la ventaja de que sean los mismos apoderados quienes administren estos recursos.

5. Conclusiones

El reporte presentado en las páginas que preceden a esta conclusión arroja cierta luz de la importancia que tiene el tema de la educación en el Ecuador, en particular la referida a la educación preescolar, básica y media, y su impacto sobre el desarrollo. Aunque la calidad de la información disponible dista de ser perfecta (o, en el mejor de los casos, deseable) los resultados presentados en la segunda sección indican que aunque se han realizado avances en los últimos años, aún existen severas brechas que deben ser salvadas, tanto en cobertura como en calidad. Las cifras indican crecientes niveles de



7 Ver el capítulo de Ecuador en "Inversión en Infraestructura Pública y Reducción de la Pobreza en América Latina" del proyecto KAS-Sopla, 2011.

matrícula en todos los niveles considerados, así como también menores tasas de repitencia. Sin embargo, muchos de estos datos son inconsistentes en el tiempo. Es destacable la disminución de los niveles de analfabetismo, que ha pasado de un 4% en el año 2001, a un 1% en 2010, para el grupo de edad de 15 a 24 años. Sin embargo, si se amplía el rango etario a los mayores de 24 años, la caída en el mismo período es leve: de un 9% a un 8%, lo que revela la dificultad de mantener los niveles de alfabetismo si es que no existen políticas continuas y sostenidas en el tiempo. Los datos también arrojan importantes niveles de equidad de género en estos indicadores.

La participación estatal como sostenedor ha ido en aumento, de la mano de un creciente gasto público, lo que se traduce en más de dos tercios de la matrícula en los niveles preescolar, primario y secundario. En cuanto a los montos destinados a educación, estos han ido aumentando en el tiempo pero siguen estando por debajo de la obligatoriedad constitucional mencionada en el texto, así como por debajo de los promedios regionales. La medición de la calidad sigue siendo un tema pendiente en el sistema ecuatoriano, aunque existen incipientes esfuerzos para avanzar en estos aspectos.

Las políticas educacionales, descritas en la tercera sección, reflejan cierto nivel de innovación, pero tienden a perder consistencia en el tiempo. Por tratarse de un área significativa para el desarrollo del país, la falta de consistencia y seguimiento de las políticas públicas trae aparejado resultados deficitarios que se reflejan en las evaluaciones estandarizadas, las que se han aplicado de forma irregular y escasa. Recientemente, la idea de la evaluación ha tomado fuerza con

la creación del Ineval, que ha desarrollado herramientas metodológicas y ha tratado de crear una línea de base sobre el estado cualitativo de la educación en el Ecuador.

En cuanto a las recomendaciones a raíz de lo revisado, este trabajo propone algunas que están interrelacionadas: por una parte, está el tema del gasto público en educación, la transparencia del mismo y la evaluación de su calidad. Y, por otra, se propone también profundizar la educación preescolar como herramienta de largo plazo para derrotar la pobreza e igualar las oportunidades, dado que la evidencia mundial apunta en esta dirección. El trabajo también sugiere la implementación de verdaderas herramientas de evaluación, tanto de la calidad de educación que reciben los estudiantes, como la de los docentes encargados. Finalmente, se recomienda una mayor participación efectiva de los apoderados en el financiamiento de la educación para romper con la creencia de la gratuidad, puesto que los apoderados son verdaderos contribuyentes, e introducir el derecho a la exigibilidad de una educación de calidad.

Aunque puede resultar difícil la implementar las políticas descritas anteriormente, no es menos cierto que discutir sobre la importancia de una educación de calidad y cómo llevarla a cabo, es un derecho y una obligación ciudadana. Las implicancias de largo plazo de una educación de calidad preescolar, primaria y secundaria no son menores, dados los importantes retornos privados y sociales que puede tener. Además, el impacto de la educación como igualador de oportunidades y como herramienta útil para el desarrollo y la lucha contra la pobreza con resultados permanentes, debe considerarse como una razón suficiente para invertir en ella.

■ Sebastián Oleas

PhD (ABD) en economía de la Universidad Estatal de Arizona (ASU). Tiene una maestría en economía con énfasis en políticas sociales del programa conjunto de Georgetown e Ilades de Chile. Entre octubre 2007 y junio 2014 fue director académico de la Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES), que complementó con el cargo de director general entre julio 2012 y junio 2014. Desde enero 2009 es profesor/investigador del Instituto de Economía de la Universidad San Francisco de Quito.

■ Daniel Baquero

Economista de la Universidad San Francisco de Quito (2014). Desde 2013 es investigador de la Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES) y desde 2014 es también analista económico de la Asociación de Bancos Privados del Ecuador (ABPE). Sus áreas de investigación son política fiscal y monetaria, organización industrial e historia económica.

■ José Mieles

Economista de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Diplomado en Teoría Política y Gestión Pública de la Universidad Miguel de Cervantes (Chile). Desde 2011 investigador económico de es investigador de la Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES). Sus áreas de investigación son economía laboral, desarrollo económico e historia económica.

■ Bibliografía

ABC. (23 de Julio de 2013). Ecuador ofrece 5.500 puestos de trabajo a profesores españoles. *ABC*.

Banco Mundial. (2013). *Datos Banco Mundial*. Recuperado el 20 de junio de 2013, de <http://datos.bancomundial.org/>

Carrera, J. (2013). *Boletín de Transparencia Fiscal 2012*. Quito: Observatorio de la Política Fiscal.

Cultura, M. d. (2009). *Rendición de Cuentas 2008*. Quito: Editogran.

Cultura, M. d. (2013). *Rendición de Cuentas 2012*. Quito: Editogran S.A.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (2012). *Educación para Todos*. París: Naciones Unidas.

Rolla, A., & Rivadeneira, M. (2006). ¿Por qué es importante y cómo es una educación preescolar de calidad?, *Expansiva*.

Desafíos en la educación guatemalteca

Priscilla Chang Paiz

1. Introducción

La firma de los Acuerdos de Paz en 1996 puso fin a una serie de negociaciones iniciadas en 1987 con el propósito del cese al fuego desencadenado por el conflicto armado. La educación y la capacitación constituyen en dichos acuerdos la base para el desarrollo económico, cultural, social y político de Guatemala, por lo que se establece la necesidad de una reforma del sistema educacional y de su administración, así como la aplicación de políticas coherentes. Además, se señala que es necesario aumentar los recursos financieros destinados al sector. Respecto de la cobertura, se establece que se deberá ampliar para todos los niveles y, en especial, para la educación bilingüe en el área rural y para los niños de 7 a 12 años. Asimismo, se plantea la creación de programas de alfabetización en todos los idiomas y programas de capacitación dirigidos a la población adulta.

Con el fin de hacer el seguimiento para el cumplimiento de los propósitos y objetivos, se crea la Comisión Paritaria de Reforma Educativa, con el Acuerdo gubernativo 262-97. Esta comisión –integrada por representantes del Gobierno y de organizaciones indígenas– está cargo del diseño de la reforma del sistema educacional.

Por otra parte, en el año 2000, teniendo en cuenta los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), cuya prioridad son la educación primaria y la cobertura universal, el Estado de Guatemala destinó recursos para cumplir este objetivo.

En este contexto, los avances más significativos en educación han sido el incremento de la tasa de cobertura, de la calidad y escolaridad, y la disminución de la repitencia y del abandono escolar.

Asimismo, se ha avanzado en la pertinencia étnica de la educación con la firma de los Acuerdos. Desde 1996 se ha promovido y se ha hecho un gran esfuerzo por la inclusión de los pueblos indígenas. El Acuerdo de Paz referido a la identidad y derechos de los pueblos indígenas busca la igualdad de derechos, oportunidades y trato a todos los guatemaltecos sin importar la etnia a la que pertenece.

A pesar de los logros en el sistema educacional, todavía hay mucho camino por recorrer si se quiere avanzar hacia un sistema más eficiente, con mayor calidad y que responda a las necesidades de los guatemaltecos.

En este estudio se analizará la situación actual de la educación en Guatemala, considerando los ejes de calidad, cobertura y pertinencia étnica, los principales indicadores y las políticas educativas más relevantes.

2. Sistema educativo en Guatemala

La Ley de Educación Nacional, promulgada en 1991, define el sistema educativo como “un conjunto ordenado e interrelacionado de elementos, procesos y sujetos a través de los cuales se desarrolla la acción educativa, de acuerdo con las características, necesidades e interés de la realidad histórica, económica y cultural guatemalteca. Debe ser un sistema participativo, regionalizado, descentralizado y desconcentrado” (artículo 3).

El ente regulador y responsable de hacer cumplir las políticas educativas es el Ministerio de Educación (Mineduc), que se estructura en cuatro niveles: i) el nivel de Dirección Superior, integrado por el Despacho Ministerial y Viceministerial y el Consejo Nacional de Educación, ii) la Alta Coordinación y Ejecución, compuesta por la Dirección General y Regional, iii) Asesoría y Planeamiento, integrada por la dependencia específica de Asesoría, Planificación, Ciencia y Tecnología, y iv) el nivel de Apoyo, integrado por la Dependencia Operativa de Apoyo Logístico.

Los niveles de la educación escolar son los siguientes:

- Primer nivel: educación inicial, correspondiente a niños de 0 a 3 años.
- Segundo nivel: educación primaria
 - Párvulos 1, 2 y 3, correspondiente a edades de 4 a 6 años.
- Tercer nivel: educación primaria
 - 1º a 6º grado, comprende edades de 7 a 12 años.
- Cuarto nivel: educación media
 - Educación básica: 1º, 2º y 3º grado, comprende edades de 13 a 15 años.
 - Educación diversificada, cuya duración

es de dos a tres años, dependiendo de la carrera (magisterio, perito contador, bachillerato o secretariado).

El estado tiene la obligación de brindar educación inicial, primaria y básica, y promover la educación diversificada, especial y extra escolar.

El Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) es el ente que administra los recursos financieros del Estado y que se encarga de proponer, definir, dirigir, ejecutar y monitorear el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado. El gasto en educación ascendía al 15% del gasto total del gobierno en el año 1995. Esta cifra aumentó al 17,5% en 2013. Y si bien estas cifras pueden parecer magras en relación con otros países Latinoamericanos, en Guatemala el ministerio con mayor asignación de recursos es el de Educación y, después de las Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro, es el que mayor porcentaje de gasto asignado tiene del total de cada año.

En 2014, según datos del MINFIN de los recursos asignados al MINEDUC, el 50,3% se destinó a educación preprimaria y primaria, el 10,8% a educación media, tan solo el 0,1% a la educación básica y a la diversificada y el 11,2% a la educación universitaria o superior, que confiere a la única universidad estatal de Guatemala. Sin embargo, si se estima el gasto público como porcentaje del PIB, el presupuesto para educación fue tan solo del 2,8% en el 2010.

Si bien, el tema de la asignación de recursos financieros es importante, el Estado se ha mantenido al margen de los cambios en cobertura, calidad y pertinencia de la educación. Sin embargo, se han hecho esfuerzos y los cambios son notorios, ya que los indicadores de escolaridad referidos a la calidad y la cobertura han aumentado.

2.1 Cobertura

La tasa de cobertura bruta –referida al número de niños que cursan un determinado nivel sin importar su edad– en el nivel

primario, correspondiente a niños de 7 a 12 años, asciende al 107,95%, mientras que la tasa neta alcanza un 89, 11%, y es la más alta entre los distintos niveles educativos (ver cuadro 1).

CUADRO 1

TASA DE COBERTURA SEGÚN NIVEL EDUCATIVO, 2012 (EN NÚMERO Y PORCENTAJES)

	Población en edad de estudiar	Alumnos inscritos	Tasa bruta de escolaridad	Alumnos inscritos en edad correspondiente al nivel	Tasa neta de escolaridad	Tasa de admisión
Preprimaria (5 a 6 años)	851.572	539.462	63,35	382.481	44,91	-
Primaria (7 a 12 años)	2.368.090	2.556.314	107,95	2.110.230	89,11	51,97
Básico (13 a 15 años)	1.078.073	746.516	69,25	466.012	43,23	25,56
Diversificado (16 a 18 años)	1.010.596	393.043	38,89	244.115	24,16	15,08

Fuente: Ministerio de Educación, *Anuario estadístico 2012*.

Aun cuando las diferencias son mínimas, en general los hombres tienen mejores indicadores de escolaridad que las mujeres (ver cuadro 2), a excepción de las tasas de admisión y la tasa de cobertura neta en el nivel

diversificado, donde las mujeres tienen mejores cifras. En el cuadro 2 se visualiza claramente la inequidad del gasto y la necesidad de ampliar la cobertura del nivel básico y del diversificado.

CUADRO 2

TASA DE COBERTURA SEGÚN SEXO, 2012 (EN PORCENTAJES)

	Tasa bruta de escolaridad		Tasa neta de escolaridad		Tasa de admisión	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Preprimaria (5 a 6 años)	851.572	539.462	63,35	382.481	44,91	-
Primaria (7 a 12 años)	2.368.090	2.556.314	107,95	2.110.230	89,11	51,97
Básico (13 a 15 años)	1.078.073	746.516	69,25	466.012	43,23	25,56
Diversificado (16 a 18 años)	1.010.596	393.043	38,89	244.115	24,16	15,08

Fuente: Ministerio de Educación, *Anuario estadístico 2012*.

El nivel con menor cobertura es el diversificado, en el que la tasa neta no alcanza al 25%, lo que se explica por el déficit de la

oferta, pues para la demanda de más de un millón de niños, apenas hay 3.632 establecimientos, de los cuales solo 571 son públicos

y 115 cooperativas. El hecho de que la mayoría de los establecimientos sean privados y, por lo tanto, no sean gratuitos, es claramente un componente decisivo en la tasa de acceso a este nivel.

Si bien en el total del sistema, el 72,2% de las escuelas son públicas, la mitad cubre el nivel primario y solo el 9% cubre el nivel básico y el 2% el nivel diversificado, por lo que la cobertura en estos últimos niveles es muy escasa. El 100% de las escuelas por cooperativa imparten los niveles básicos y diversificado, si se considera que corresponden solo al 2,3% del total de escuelas, las escuelas públicas y las por cooperativa no alcanzan a cubrir la demanda, lo que explica la gran desigualdad existente en la cobertura según el nivel y el tipo de sostenedor.

En el cuadro 3, se muestran la cantidad de establecimientos educativos de acuerdo con el nivel de educación que imparten y el tipo de sostenedor. La primera columna corresponde al total de escuelas activas según nivel educativo, y las tres siguientes su funcionamiento según el financiamiento. El total de establecimientos de diversificado asciende apenas al 8% y solo el 1,8% de estos son financiadas por el Estado.

CUADRO 3

ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS POR NIVEL Y SEGÚN TIPO DE SOSTENEDOR (EN PORCENTAJES)

	Total	Privado	Público	Cooperativa
Preprimaria	33,5	38,8	21,7	0,0
Primaria	42,1	49,9	24,0	0,0
Básico	16,3	9,6	28,6	89,1
Diversificado	8,1	1,8	24,7	10,9

Fuente: Ministerio de Educación, *Anuario estadístico 2012*.

2.2 Indicadores de progresión educativa

La calidad educativa puede medirse según los indicadores de inscripción, tasa de retención y deserción anual, tasa de repitencia, aprobación y reprobación, el número de alumnos promovidos y la cantidad de docentes hay por alumno. Una educación de calidad implica el desarrollo intelectual de los niños sin importar su pertenencia étnica, nivel socioeconómico ni cultural. El MINEDUC tiene como referencia el modelo conceptual de calidad educativa basado en los fundamentos propuestos por la UNESCO (2005):

- La educación es un derecho humano, basado en cuatro pilares bases: aprender a conocer, a hacer, a convivir y ser. El estudiante se visualiza como ciudadano y miembro de una comunidad, por lo que al educar, este está en la capacidad de desarrollar capacidades.
- La educación promueve y desarrolla ideales para un mundo sostenible, tomando en cuenta el entorno social, económico y cultural.
- Se informa del pasado, es relevante para el presente y prepara al individuo para el futuro.
- Construye conocimientos, destrezas para la vida, perspectivas, actitudes y valores, así como promueve el uso de herramientas para la transformación social.
- La educación es medible.

Con este modelo educativo se inició la transformación curricular que logró plasmar un nuevo currículum nacional base (CNB), en el que el estudiante se considera como un individuo de la sociedad, con capacidades para el desarrollo sostenible. También le otorga importancia a la participación ciudadana de

alumnos y catedráticos, al mismo tiempo que releva el deber de los padres de familia dentro de las bases para la transformación de la dinámica educativa en las comunidades.

Los principios fundamentales del CNB se basan en que la sociedad guatemalteca garantice el respeto y la igualdad de oportunidades para todas las culturas, etnias y niveles socioeconómicos, con un carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe, que promueva el desarrollo de los conocimientos, actitudes y destrezas; promover la participación de la ciudadanía.

El CNB incluye nueve ejes: i) multiculturalidad e interculturalidad; ii) equidad de género, etnia y social; iii) educación con valores; iv) vida familiar; v) vida ciudadana; vi) desarrollo sostenible; vii) seguridad social y ambiental; viii) formación en el trabajo; y ix) desarrollo tecnológico. Estos ejes se dividen en componentes y subcomponentes que pretenden formar sujetos integrales que participen y contribuyan a la sociedad, tanto intelectual, moral y emocionalmente.

La Dirección General de Currículo (DIGECUR), es la encargada de formular, divulgar y actualizar el CNB para todos los niveles y los lineamientos para alcanzar los estándares y competencias en las áreas obligatorias y fundamentales del conocimiento con respecto a la educación escolar, en modalidades interculturales, monolingües y bilingües. Además de evaluar los procesos de diseño y desarrollo curricular (DIGECUR).

Para medir la calidad de la educación en Guatemala, se aplican pruebas estandarizadas de comprensión lectora y matemáticas, que se realizan cada año a nivel nacional y que están a cargo del MINEDUC. Los resultados son públicos. Los resultados de las pruebas 2013 para estudiantes del nivel di-

versificado fueron desalentadores: el 64% de los estudiantes tuvo un desempeño insatisfactorio en matemáticas y un 24% un desempeño insuficiente en la prueba de comprensión de lectura. Tan solo el 4,7% (8,02%) de los estudiantes logró un resultado excelente (satisfactorio) en matemáticas y el 6,64% (13,01%) en las pruebas de lectura. Estas tasas de rendimiento son extremadamente bajas para los estudiantes de este nivel, que suponen haber cursado el nivel preprimario, primario y básico.

Las tasas de repitencia también son reflejo de los problemas de calidad, aun cuando es esperable que fueran mayores teniendo en cuenta los resultados en las pruebas estandarizadas. La tasa de repitencia se define como el porcentaje de alumnos que se inscribieron y perdieron el año por rendimiento insuficiente. En el nivel primario, especialmente entre los hombres, se encuentran las mayores tasas de repitencia, que asciende a un 12,9% entre los varones comparado con el 10,7% entre las mujeres. En el nivel básico, estas cifras son de un 6,7% para hombres y de un 4,3% para mujeres, mientras que en el nivel diversificado descienden al 1,9% y al 1,4% respectivamente. Las tasas más bajas se encuentran en los niveles más avanzados (13 años y más), aunque esconden la alta tasa de deserción existente en los niveles primario y. El cuadro 4 ilustra las tasas de repitencia y promoción en los distintos niveles y entre hombres y mujeres. A pesar de que entre las mujeres, la tasa de acceso son levemente inferiores a la de los hombres, la tasa de aprobación y de deserción son inferiores.

CUADRO 4
INDICADORES EDUCATIVOS SEGÚN NIVEL Y SEXO, 2012 (EN PORCENTAJES)

	Preprimaria		Primaria		Básicos		Diversificado	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Tasa de retención	93,2	93,6	94,9	95,3	92,2	94,2	95,5	97,6
Tasa de deserción	6,8	6,4	5,1	4,7	7,8	5,8	4,5	2,4
Tasa de repitencia	-	-	12,9	10,7	6,8	4,3	1,9	1,4
Tasa de aprobación	-	-	84,5	87,0	64,4	72,5	74,4	80,2
Tasa de reprobación	-	-	15,5	13,0	35,6	27,6	25,6	19,8

Fuente: Ministerio de Educación, *Anuario estadístico* 2012.

2.3 Los docentes

Existen poco más de 230.000 maestros, de los cuales el 60% trabaja en escuelas públicas, un 36% en escuelas privadas y solo el 5% en escuelas por cooperativas (MINE-DUC 2012). En nivel preprimario y primario, la mayor parte de los maestros trabaja en establecimientos públicos, mientras que en el nivel de básicos y diversificado hay una mayor proporción que ejerce en escuelas privadas.

Los datos arrojados por el Informe de Homologación del 2009, no son alentadores, pues solo el 21,09% de los docentes evaluados alcanzó una nota mínima de 60 puntos. En general, el puntaje promedio de las pruebas aplicadas en las materias de inglés, contabilidad, química, física, artes plásticas, ciencias sociales, psicología, literatura, matemática, biología y estadística, no fue superior a 67,2 puntos. No podemos esperar una educación de calidad para los alumnos, si los docentes no están suficientemente preparados. En el año 2005, solo el 1% de los docentes de un total de 36.536 aprobó la evaluación de matemáticas y el 36% aprobó en lectura.

2.4 Pertinencia étnica

Guatemala es un país con una gran diversidad étnica, cultural y lingüística. Según la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI 2011), el 40% de la población se considera indígena, pertenecientes a 23 diferentes etnias mayas, entre las cuales las de mayor población son las K'iche', Q'eqchi, Kaqchikel y Mam. En el año 2004, se establece, mediante el Acuerdo Gubernativo 22, que los docentes que opten por ejercer la educación bilingüe podrán gozar de un bono adicional del 10% de su salario base mensualmente, así como el personal técnico y administrativo de un bono del 5% sobre su sueldo. Según el artículo 27 de este acuerdo, "el bono corresponde a la escuela y no al docente. La no aplicación de la enseñanza bilingüe será motivo para suspender el bono de acuerdo con los criterios y procedimientos que establezca el reglamento de este acuerdo".

La Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural (DIGEBI) del Ministerio de Economía (MINECO) debe gestionar el funcionamiento y administración, orientar políticas públicas, desarrollar el diseño del currículo bilingüe intercultural, formar recursos

humanos, así como materiales educativos y técnicas pedagógicas.

Según el MINECO, la educación bilingüe consiste en el desarrollo y planificación de la educación en dos idiomas: el materno y español. La importancia de que exista una educación para todos es la construcción de la identidad cultural de los pueblos indígenas, con la finalidad de proteger y desarrollar el crecimiento de su entidad étnica.

En 2012, del total de la población inscrita en establecimientos del nivel preprimario, el 32% era indígena, un 39% en el nivel primario, un 25% en el básico y un 17% en el nivel diversificado. En el universo de la población indígena inscrita en el sistema, la mayoría son hombres. Estos porcentajes relativamente altos dan cuenta de la pertinencia de la educación étnica.

3. Políticas educativas

En 1995, con la declaración de los Acuerdos sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas se impulsa la reforma del sistema educacional y se crea la Comisión Paritaria –integrada por representantes del gobierno y por organizaciones indígenas–. En 1997, se crea la Comisión Paritaria para el Diseño de la Reforma Educativa –adscrita a la Secretaría de la Paz de la Presidencia–, que entra en funciones en 1998 y que tiene un carácter temporal. Dicha Comisión adquirió el compromiso de impulsar una reforma educativa que incluyera los principios de los Acuerdos de Paz y, sobre todo, del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas.

La reforma educacional se define como el proceso político, cultural, técnico y científico que se desarrolla de manera integral, gradual y permanente e implica transformaciones profundas del sector y sistemas educativos

de la sociedad y del estado (Comisión Paritaria de Reforma Educativa, 1998, p. 59). El proceso político se refiere a una serie de decisiones de los sectores de la sociedad civil, así como también del Estado; el cultural, a la pertinencia étnica, la equidad de culturas, etnias y lenguas, buscando siempre la igualdad y la proyección de los pueblos indígenas; el proceso técnico y científico implica propiciar la investigación, y la creación de conocimiento que produzca un cambio e implemente nuevas técnicas educativas.

En el informe sobre el Diseño de Reforma Educativa se reconocen siete ejes principales, y dentro de estos algunas políticas para la movilización social como i) la planificación, implementación y seguimiento de la reforma; legislación educativa; ii) la comunicación social; iii) la participación para la reforma; y iv) la coordinación de la cooperación nacional e internacional. De estas políticas, se desencadenan una serie de estrategias que las complementan.

En el eje financiero, las políticas propuestas son el incremento de la inversión pública, la eficiencia en inversión educativa y el fomento de la inversión para la eficiencia y la excelencia académica.

En el eje de transformación curricular se propone fortalecer la formación integral para la democracia, la cultura de paz y el desarrollo sostenible, la renovación curricular, el fomento de la calidad de la educación, la descentralización de la calidad educativa, el fortalecimiento de la educación extraescolar y el desarrollar valores.

En el eje de recursos humanos se propone la formación de recursos en función de la demanda, la educación permanente para el personal docente, aprovechar los recursos humanos existentes, formular políticas laborales y salariales justas y la reestructuración del sistema de recursos humanos.

En el eje de equidad se propone la cobertura de calidad, la igualdad de oportunidades, atender a la población que tenga necesidades especiales, minimizar la discriminación de género, social, étnica y económica, la equidad de inversión en todos los sectores y áreas del país, y la alfabetización monolingüe y multilingüe.

En el eje de multiculturalidad e interculturalidad se propone una educación multicultural e intercultural, el desarrollo y fortalecimiento de la identidad de los pueblos indígenas y la comunidad lingüística, la promoción de la unidad de la diversidad, además del multilingüismo aditivo.

El último eje involucra la reestructuración y modernización del sistema educacional, que incluye las siguientes propuestas de políticas: coordinación y articulación de esfuerzos por parte del MINEDUC, municipalidades y otras instituciones involucradas, la participación multisectorial, la estructura y organización del sistema educativo, y la descentralización de funciones.

La Constitución Política de la República de Guatemala establece la obligatoriedad del Estado de proporcionar y facilitar la educación inicial, preprimaria, primaria y básica. Así como promover la educación diversificada, especial y extraescolar o paralela. La educación deberá estar orientada a la formación científica, la educación técnica y tecnológica, la formación moral y étnica, artística y estética, la salud personal y comunitaria, el crecimiento espiritual y la identidad cultural (Diseño de la Reforma Educativa, 1998, p. 41)

En el año 2011 se aprobaron las políticas educativas mediante el Acuerdo Ministerial 3409, que establece las siguientes políticas:

- Cobertura: garantizar el acceso, permanencia y egreso efectivo de niños y jóvenes sin discriminación, en todos los niveles educativos y subsistemas escolar y extraescolar.
- Calidad: mejoramiento de la calidad del proceso educativo para asegurar que todas las personas sean sujetos de una educación pertinente y relevante.
- Modelo de gestión: fortalecimiento sistemático de los mecanismos de efectividad y transparencia en el sistema educativo nacional.
- Recursos humanos: fortalecimiento de la formación, evaluación y gestión del recurso humano del sistema educativo nacional.
- Fortalecimiento de la educación bilingüe, multicultural e intercultural.
- Aumento de la inversión educativa: incremento de la asignación presupuestaria a la educación hasta alcanzar lo que establece el artículo 102 de la Ley de Educación Nacional (7% del PIB).
- Equidad: garantizar la educación de calidad que demanden las personas que conforman los cuatro pueblos, específicamente los grupos más vulnerables, reconociendo su contexto y el mundo actual.
- Fortalecimiento institucional y descentralización: fortalecer la institucionalidad del sistema educativo nacional y la participación de la comunidad educativa desde el ámbito local para garantizar la calidad, cobertura y pertinencia social, cultural y lingüística en todos los niveles con equidad, transparencia y visión a largo plazo.

4. Recomendaciones de política

Los desafíos de la educación guatemalteca son similares para todos los niveles, puesto que los problemas, deficiencias y demás obstáculos son los mismos. Las principales deficiencias están influenciadas por la asignación y ejecución de los recursos financieros, la calidad educativa y el tema de

pertinencia étnica. Las recomendaciones están enfocadas a abordar dichas deficiencias.

Respecto de la asignación de recursos, Guatemala solo destina menos del 3% del PIB. Aunque es una prioridad para el Estado y es el ministerio que mayor asignación tiene, los recursos financieros son todavía muy escasos para las necesidades.

Aumento de recursos. La Ley de Educación Nacional establece que se debe de incrementar la asignación presupuestaria al 7% del PIB, dado el aumento de la población escolar y la necesidad de mejorar la calidad de la educación. A pesar de que la ley entró en vigencia hace 12, la asignación no ha aumentado más del 3%. Es necesario entonces, mejorar de manera sustantiva el monto de recursos destinados a educación y establecer una meta para hacer efectivo el artículo 102 de dicha ley.

Calidad de los docentes. Es necesario mejorar la calidad de la carrera docente, comenzando por la formación inicial y creando programas de capacitación para los docentes en ejercicio. Asimismo, se deben crear mecanismos de evaluación continua en todos los niveles, que permita no solo medir la calidad de los docentes, sino también monitorear el cumplimiento y aplicación del currículo nacional base.

Reducción de las tasas de repitencia. Hay que mejorar las tasas de retención de los alumnos en todos los niveles. Una política viable es incorporar programas de tutorías o ayuda a los jóvenes que estén en peligro de reprobar; esto es, monitorear más cercanamente el desempeño de los alumnos durante el año escolar e intervenir de manera temprana para mejorar su desempeño.

Establecer canales permanentes y formales de comunicación entre escuela y familia. Hay que fomentar la comunicación entre las familias y los docentes, con el objetivo

de involucrarlas familias en el monitoreo de las actividades educativas de sus hijos. Se deberá incentivar la colaboración de los padres de familia y capacitarlos para que los niños de educación inicial logren desarrollar herramientas de aprendizaje esenciales para transitar hacia el resto de los niveles.

Mejorar el cumplimiento del año escolar. Se recomienda también cumplir el ciclo escolar, para que los alumnos no pierdan clases y puedan lograr las metas y objetivos del año escolar. Debido a los problemas de gestión y presupuesto las fechas de inicio de clase no se cumplen, sin que se estipulen medidas remediales para completar las horas lectivas. Por ejemplo, en el año 2014, el inicio del ciclo escolar debía ser el 2 de enero, y el inicio de clases en todos los niveles y sectores fue el 16 de enero. En el sector privado, por lo general, las fechas de inicio se cumplen, mientras que en el sector público por complicaciones con los maestros, las condiciones de los establecimientos y la falta de recursos financieros y humanos, las fechas de inicio no fueron cumplidas.

Asegurar la educación bilingüe. La educación bilingüe multicultural y pluricultural es prioridad para aquellas comunidades con mayor población indígena bilingüe. Es importante generar y proveer de material didáctico y tecnológico pertinente, para lograr la equidad en los centros educativos, donde todos los jóvenes y niños tengan las mismas oportunidades de educación y promoción.

5. Conclusiones

La educación es una de las herramientas más importantes de superación del ser humano, que permite a las personas a incorporarse en la sociedad, mediante la formación de competencias para integrarse en

el contexto económico, social, cultural y todos los aspectos de su vida. La posibilidad de mejorar la calidad de vida y superar el umbral de pobreza aumentan considerablemente al tener el conocimiento de lectura y escritura básica. Pese a los esfuerzos que del Estado, la tasa de analfabetismo es todavía muy elevada y el ritmo de disminución lento. Según la Encovi 2011, el 21% de la población encuestada no sabe leer ni escribir, por lo que el proceso de alfabetización deber ser prioridad para el Estado guatemalteco.

El Estado ha reconocido la necesidad de mejorar la calidad de la educación en el país, lo que se ha plasmado en la implementación de diversos programas, la planeación y ejecución de leyes, acuerdos y normativas encaminadas al mejoramiento del sistema. Uno de los esfuerzos es la continua evaluación y ejecución del CBN, que permite estandarizar la calidad educativa en todos los centros educativos del país, por lo que es imperioso capacitar a los maestros y dar prioridad a la aplicación del CBN bilingüe. Un 40% de la población se considera indígena, mientras que

una proporción significativa solamente habla el idioma materno que pertenece a alguna de las 23 comunidades lingüísticas de Guatemala. En este contexto, una educación culturalmente pertinente es fundamental para el desarrollo de estas comunidades, donde persisten tasas de pobreza extrema muy elevadas. La incipiente implementación del CNB bilingüe es un gran paso, pero deben redoblar los esfuerzos para seguir avanzando en este punto.

Para concluir, la atención puntual a los problemas complejos en temas educativos es la clave para lograr un desarrollo sostenible. Si se logran mejorar las capacidades y habilidades de los grupos más vulnerables, se generará un crecimiento económico y se elevará la calidad de vida en todo el país. En este estudio se han planteado los principales desafíos del Estado como mejorar la calidad educativa, ampliar la cobertura y la educación bilingüe multicultural y pluricultural. También es necesario aumentar los recursos destinados a educación y mejorar la gestión, manejo y ejecución de los fondos.

■ Priscilla Chang Paiz

Estudios actuales de la Maestría en Desarrollo de la Universidad del Valle de Guatemala (2014) y Licenciada en Economía Empresarial de la Universidad Rafael Landívar (2012). Desde el año 2009 trabaja como asistente de investigación y en 2012 como investigadora en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales-IDIES de la Universidad Rafael Landívar. Ha colaborado en la Cátedra de la Red de Homólogos AUSJAL sobre Desigualdad y Pobreza y actualmente cumple como tutora de la cátedra. Sus áreas de investigación son Sistemas de Información Geográfica-SIG, educación, pobreza y desarrollo.

■ Bibliografía

- Banco de Guatemala. (2012). *Módulo de información estadística económica*. Guatemala.
- Banco Mundial. (2010). *Información estadística*. Guatemala.
- Comisión Paritaria de Reforma Educativa. (1998). *Diseño de la reforma educativa*. Guatemala.
- Congreso de la República de Guatemala. (1991). *Ley de Educación Nacional*. Guatemala.
- Consejo Nacional de Educación. (2010). *Políticas educativas*. Guatemala.
- Educación, M. d. (15 de Marzo de 1995). Reglamento de Institutos por Cooperativa de Enseñanza. Acuerdo Ministerial 58. Guatemala.
- Instituto Nacional de Estadística. (2002). XVII Censo Nacional de Población y VI de Vivienda. Guatemala.
- _____. (2011). Encuesta Nacional de Condiciones de Vida. Guatemala.
- Ministerio de Educación. (2010). Currículum nacional base. Guatemala.
- _____. (2011). Acuerdo Ministerial 3409. Guatemala.
- _____. (2012). *Anuario estadístico educativo*. Guatemala.
- _____. (2012). *Plan de implementación de educación 2012-2016*. Guatemala.
- Ministerio de Finanzas Públicas. (2013). *Presupuesto general de ingresos y egresos del Estado*. Guatemala.
- Pellecer Rivera, H., Saz Choxin, M., & Santos Solares, J. (2011). *Desigualdad en la cobertura educativa en Guatemala*. Guatemala: Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa.
- Presidencia de la República. (2004). Acuerdo gubernativo 22. Guatemala.

Los desafíos de la educación preescolar, básica y media en México

Sergio Román Morales ▪ Luis Ignacio Román Morales

1. Introducción

En el marco de los desafíos de la educación preescolar, básica y media en América Latina ofrecemos una reflexión sobre las políticas educativas que propicien un desarrollo humano pleno. La finalidad de una enseñanza humanista y pragmática hoy es distinta a la del siglo pasado, pues es necesario poner énfasis en la adquisición de estrategias para disponerse a un aprendizaje permanente, acceder a nuevas tecnologías y enfrentar situaciones complejas y novedosas.

Es ineludible repensar nuestro sistema educativo con una visión crítica e informada, a la luz de evidencias concretas y no de la extrapolación de ideas preconcebidas. El desafío se ha redimensionado, obligando a replantear los complejos procesos de formulación de políticas públicas, diagnosticando objetivamente la situación presente y atendiendo al futuro de nuestros estudiantes en un horizonte de mediano plazo. Coincidimos en que la mejora de la calidad educativa se presenta como el mayor reto, pero no es el único: la permanencia en la escuela hasta terminar el nivel de escolaridad medio superior; mayores oportunidades de aprendizaje a la población marginada; un sistema de evaluación del logro educativo y de la práctica

docente; la selección y formación continua de los maestros y las facultades de autogestión en los centros escolares son otros desafíos del sistema.

La UNESCO manifiesta que el “el derecho humano a la educación no puede materializarse simplemente al garantizar que los niños acudan a la escuela; ellos deben además aprender mientras se encuentran allí” (2013, p. 13). y, en México, la Secretaría de Educación Pública considera que “el objetivo es favorecer el desarrollo de las competencias para la vida y el logro del perfil de egreso... transformando la práctica docente y teniendo como centro al alumno, para transitar del énfasis en la enseñanza, al énfasis en el aprendizaje” (2011, pp. 6-7).

En México, la acumulación de elementos de juicio (tales como los aportados por las pruebas estandarizadas nacionales e internacionales) sobre un aprendizaje deficiente, derivó en una estrategia de cambio de largo alcance iniciada en 1992. La educación, siempre importante, ha adquirido un valor estratégico en el diseño de las políticas públicas. Una nueva economía, un nuevo mundo laboral, una sociedad más crítica y nuevas formas de relacionarse, divertirse, investigar y aprender, han transformado nuestros supuestos básicos sobre la escuela y el proceso

de enseñanza-aprendizaje, al evidenciar las limitaciones de una enseñanza expositiva y redimensionando los principios de la educación centrada en el aprendizaje, en los procesos de elaboración del conocimiento y en la construcción de la capacidad para enfrentar problemas. La escuela tampoco puede aislarse de su complejo entorno social, caracterizado por el crecimiento de la economía informal, la violencia, el narcotráfico, la distribución desigual del ingreso y la desesperanza de los estudiantes en sus proyectos de vida.

Ante un contexto incierto y desafiante, en la última década el debate sobre la Reforma Integral a la Educación Básica ha pasado de las oficinas gubernamentales, centros de investigación y salones de clase a los medios de comunicación y a los hogares. Hay quienes impulsan la reforma y quienes la cuestionan. Algunos insisten en privilegiar la reproducción cultural y la formación en valores, mientras otros se debaten en encuentros y desencuentros entre el apoyo o el rechazo al enfoque por competencias. Por ello, la implementación de la reforma ha sido lenta, desigual e insuficiente.¹

Las grandes metas son generalmente aceptadas en el discurso sin que se practiquen en los centros escolares, especialmente aquellas referidas al respecto de la diversidad, los temas de relevancia social, la evaluación formativa, la atención a los procesos de aprendizaje, el desarrollo de un espíritu crítico y creativo, el aprendizaje colaborativo, el enfoque humanista, los ambientes de aprendizaje, el manejo de información y de situaciones, la convivencia, el aprendizaje permanente, la autonomía de gestión escolar y la toma de decisiones participativa.

El hecho de que los principios pedagógicos o normativos se reflejen en la cotidianidad docente es un gran reto, pero lo es aún mayor el conciliar los intereses particulares de los actores educativos, tales como la selección, evaluación, formación continua, promoción y remuneración de los docentes; la participación de la comunidad educativa en la toma de decisiones; la gestión de los centros escolares; la asignación y control de recursos; la resolución de los obstáculos impuestos por redes de poder, tradiciones y defensa de territorios. Concretar lo que queremos implica una estrategia que permita armonizar concepciones y objetivos diversos, mediante un diálogo que desincentive antagonismos e intereses velados.

Este documento presenta inicialmente la contextualización sobre la estructura, la evolución y la situación actual de la educación inicial, básica y media de México, teniendo en cuenta los resultados de pruebas estandarizadas, como PISA y ENLACE.

Luego, se exponen las líneas centrales de las estrategias y políticas educativas aplicadas por los gobiernos federales desde los años noventa del siglo XX. En especial, se releva la importancia que tiene la educación en los Planes Nacionales de Desarrollo, así como en los contenidos fundamentales de la nueva legislación en esta materia (aprobada en el 2013), tanto a nivel constitucional como de leyes secundarias.

Posteriormente se presentan las recomendaciones de políticas públicas considerando el período 2014-2018 que le resta a la actual administración federal y, por último, se presentan las conclusiones del análisis.



1 El 26 de febrero de 2013 el Congreso de la Unión aprobó diversas reformas a los artículos tercero y 73 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. A partir de ellas se generó un amplio debate y disputas sobre la concreción de tales reformas en leyes específicas. El 11 de septiembre de 2013 se decretaron las reformas a la Ley General de Educación y se promulgaron la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

2. Breve descripción del estado de la educación inicial, básica y media

El sistema educativo mexicano se estructura en lo fundamental por cinco ciclos: pre-escolar (tres años), primaria (seis años), secundaria (tres años), bachillerato (tres años) y educación superior (profesional y de posgrado, con duración variable). En educación básica y media superior existen cerca de 30 millones de estudiantes, 1,5 millones de maestros y 250 mil centros escolares. Es uno de los más grandes del mundo y es superado en nuestro continente solo por Estados Unidos y Brasil.

Entre los años treinta del siglo XX y la primera década del XXI se obtuvieron importantes logros, como el hecho de que se multiplicó 18,8 veces el número de alumnos matriculados, mientras la población total lo hizo en 6,8 veces. En la actualidad hay una cobertura cercana al 100% en primaria, un 96% en secundaria y un 67% en bachillerato. La escolaridad promedio alcanza los 8,7 años y, para 2021, se estima que serán 10 años; la tasa de alfabetización entre las personas de 15 a 24 años es superior al 98%. Sin embargo, el objetivo de escuela para todos no ha significado igualdad de oportunidades y menos de resultados. La eficiencia terminal que en primaria es del 95%, en secundaria,

baja al 83% y en educación media superior apenas alcanza al 63%. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) lo plantea de la siguiente manera: "A excepción de los niños de 6 a 11 años, el derecho de asistir a la escuela entre los niños de 3 a 5 y de 12 a 17 años aún no se ejerce totalmente en México. Su cumplimiento es desigual por edades y por entidades federativas, siendo patente que el ejercicio de este derecho está asociado a las condiciones sociales, étnicas, económicas y de ubicación de residencia de los niños"(2011, p. 28).

Respecto del tipo de sostenimiento, existe un predominio de las escuelas públicas, con una participación cercana al 92% en primaria y secundaria y por arriba del 80% en educación preescolar y media superior, niveles que fueron reconocidos como obligatorios apenas en 1993 y 2012, respectivamente. En promedio, hay 22 alumnos por docente en la las escuelas públicas y 13 en las privadas, siendo creciente la diferencia en los ratios conforme se incrementa el grado educativo. El cuestionamiento sobre quién debe pagar por la educación en México se vuelve relevante a nivel superior, dado el mayor nivel de requerimiento de recursos per cápita en este nivel educativo. En la educación inicial, primaria y secundaria, el tema es el mejoramiento de las instalaciones.

CUADRO 1

DISTRIBUCIÓN DE ALUMNOS, DOCENTES Y ESCUELAS
POR NIVEL EDUCATIVO Y TIPO DE SOSTENIMIENTO, 2010-2011

Nivel	Tipo de sostenimiento	Alumnos	Docentes	ESCUELAS
Preescolar	PÚBLICO	3.993.595	180.567	76.247
	Porcentaje	86,0	81,2	83,7
	Alumnos/docentes		22	

Nivel	Tipo de sostenimiento	Alumnos	Docentes	Escuelas
	PRIVADO	647.465	41.855	14.887
	Porcentaje	14,0	18,8	16,3
	Alumnos/docentes		15	
Primaria	PÚBLICO	13.655.890	516.227	91.031
	Porcentaje	91,7	90,3	91,7
	Alumnos/docentes		25	
	PRIVADO	1.231.955	55.162	8.288
	Porcentaje	8,3	9,7	8,3
	Alumnos/docentes		22	
Secundaria	PÚBLICO	5.663.261	328.107	31.637
	Porcentaje	92,3	86,0	88,1
	Alumnos/docentes		17	
	PRIVADO	474.285	53.617	4.284
	Porcentaje	7,7	14,0	11,9
	Alumnos/docentes		9	
Media superior	PÚBLICO	3.353.413	181.944	9.008
	Porcentaje	80,1	65,4	59,6
	Alumnos/docentes		18	
	PRIVADO	834.115	96.325	6.102
	Alumnos/docentes	9		
Global	PÚBLICO	26.666.159	1.206.845	207.923
	Porcentaje	89,3	83,0	86,1
	Alumnos/docentes		22	
	PRIVADO	3.187.820	246.959	33.561
	Porcentaje	10,7	17,0	12,9
	Alumnos/docentes		13	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Secretaría de Educación Pública, 2012, pp. 14-15.

La reducción del analfabetismo da cuenta de los avances en educación. En 1960, el 14% (un 17% entre las mujeres) de la población en edad escolar no logró aprender a leer, mientras que en la actualidad el analfabetismo solo alcanza a un 1,5% en la población de 15 a 24 años. Asimismo, la información por género ya

no muestra significativas desigualdades en la mayor parte de los indicadores educativos.

La población de 55 a 64 años con alta marginación, y de quienes viven en zonas rurales, muestra 40 y 31% de analfabetismo, pero en la población de 15 a 24 años las proporciones son radicalmente distintas (4 y

3%, respectivamente). Aun así, persiste la inequidad social al cuadruplicar los datos de analfabetismo de la población rural a los de la urbana y de la de baja marginación.

CUADRO 2

ANALFETISMO POR RANGOS DE EDAD, SEXO Y GRADO DE MARGINACIÓN

	Analfabetismo 2010 (Global)	Hombre	Mujer	Marginación alta	Marginación baja	Población rural	Población urbana
15-24	1,5	1,6	1,5	4,2	1,0	3,3	0,7
25-34	3,1	2,9	3,3	10,9	1,8	8,1	1,3
35-44	4,5	3,7	5,2	16,4	2,6	12,1	1,8
45-54	7,8	5,8	9,6	26,4	4,8	20,5	3,3
55-64	13,9	10,4	17,2	39,8	9,3	31,3	6,8
≥ 15	6,8	5,5	8,0	19,5	4,5	15,6	3,2

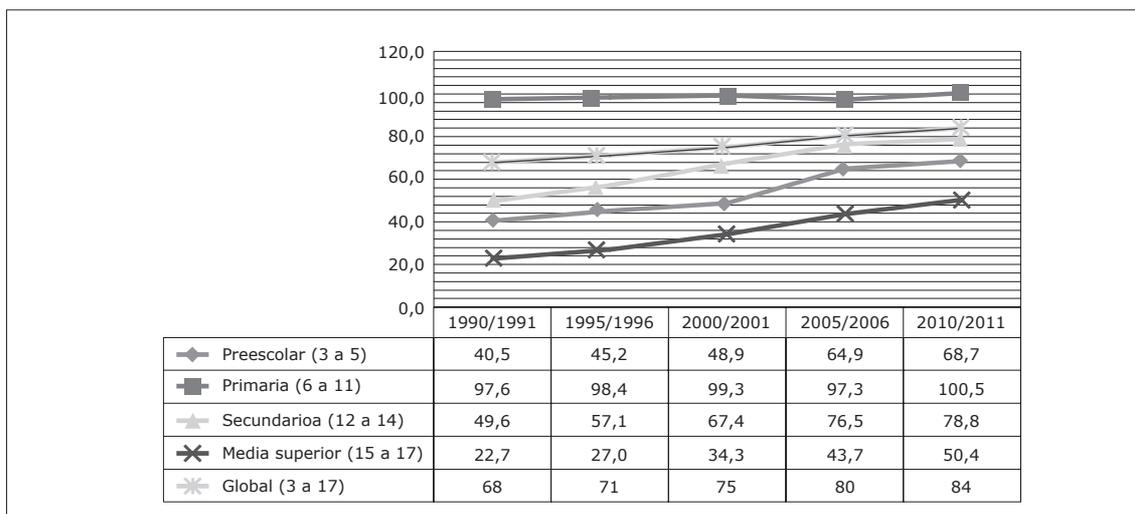
Fuente: Instituto Nacional de Evaluación Educativa, 2012, p. 116.

Respecto de la cobertura y tasa neta de escolarización, el principal reto es ampliar la población estudiantil en educación media superior, nivel en que el sistema educativo mexicano se encuentra lejos de los referentes

internacionales. En educación primaria prácticamente se ha logrado alcanzar la cobertura universal y en los casos de educación secundaria y preescolar aún se encuentran lejos de la meta pero en camino de alcanzarla.

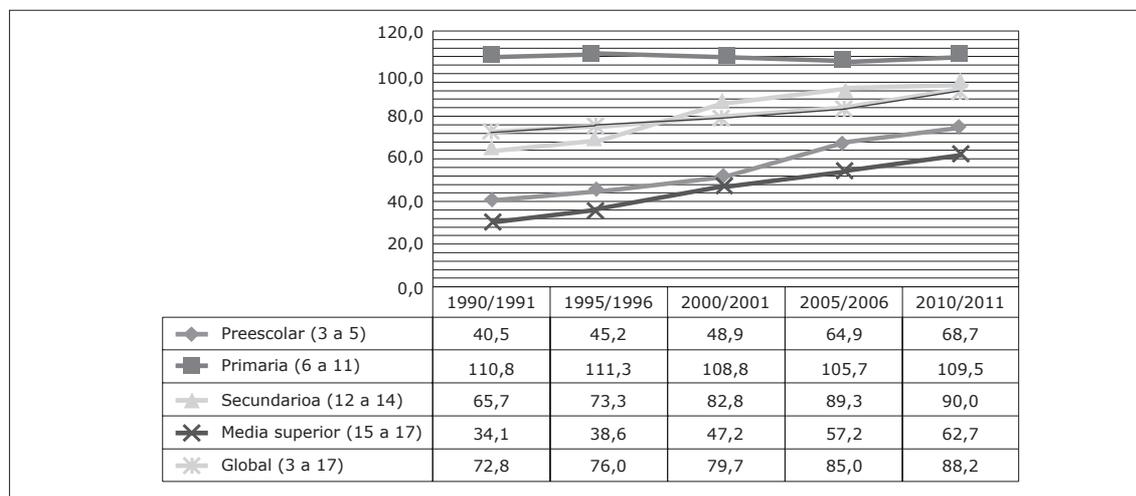
GRÁFICO 1

TASA NETA DE ESCOLARIZACIÓN POR NIVEL



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Sistema Nacional de Información Estadística Educativa, 2013.

GRÁFICO 2
COBERTURA BÁSICA POR NIVEL

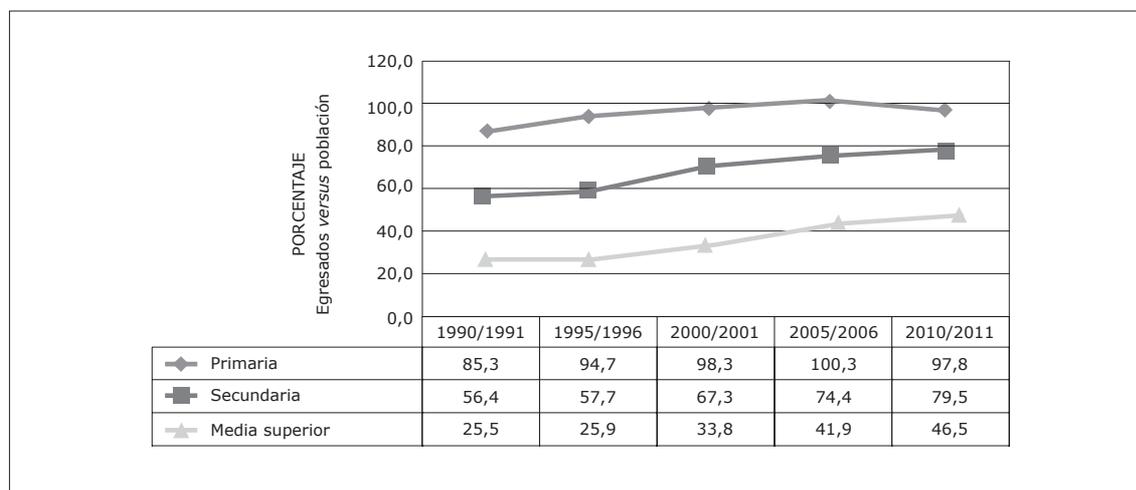


Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras oficiales del Sistema Nacional de Información Estadística Educativa, 2013.

También hay mejoras sustantivas en las tasas de eficiencia terminal (proporción de alumnos que egresan respecto de aquellos que ingresaron al inicio del nivel), deserción escolar y en el índice de reprobación. En primaria terminan sus estudios cerca del total de los alumnos y los porcentajes de deserción y reprobación son relativamente pequeños. En

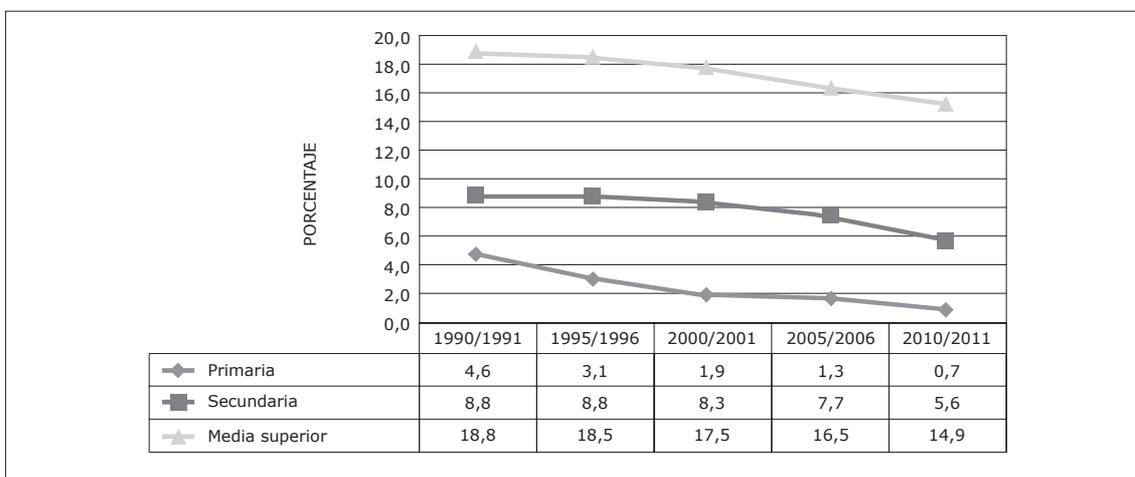
secundaria la tasa de eficiencia terminal aún insatisfactoria (80%) y las tasas de deserción y reprobación elevadas (6% y 16%, respectivamente). El mayor problema se localiza en educación media superior, donde uno de cada dos estudiantes no logra culminar el ciclo (tasa de eficiencia terminal del 47%) y hay un 15% de deserción y un 33% de reprobación.

GRÁFICO 3
TASA DE EFICIENCIA TERMINAL



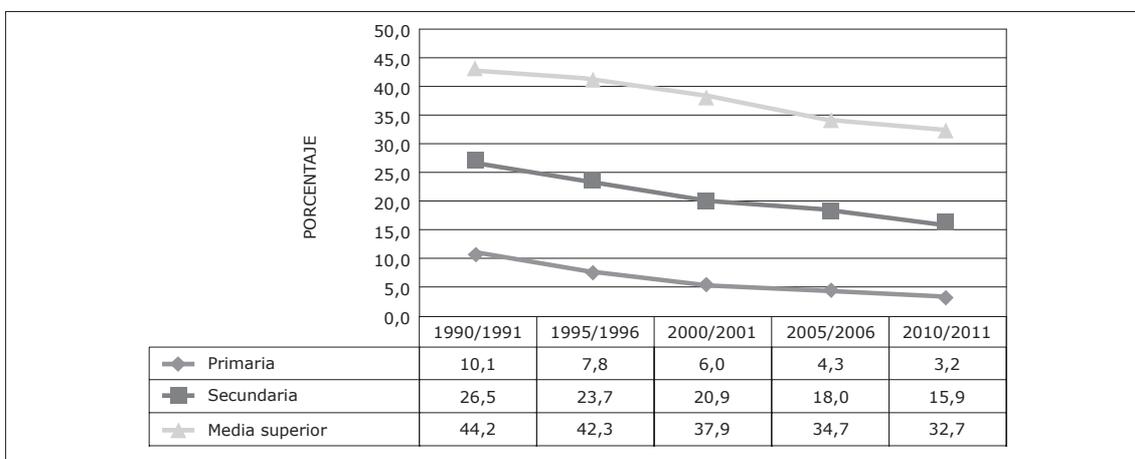
Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras oficiales del Sistema Nacional de Información Estadística Educativa, 2013.

GRÁFICO 4
TASA DE DESERCIÓN ESCOLAR



Fuente: elaboración propia sobre la base de cifras oficiales del Sistema Nacional de Información Estadística Educativa, 2013.

GRÁFICO 5
TASA DE REPROBACIÓN



Fuente: elaboración propia sobre la base de cifras oficiales del Sistema Nacional de Información Estadística Educativa, 2013.

México, al igual que otros países de América Latina y del mundo, aplica desde el año 2000 la prueba PISA para obtener referentes de su calidad educativa comparables internacionalmente. PISA presenta sus resultados en escalas basadas en criterios definidos (donde la media teórica es de 500 puntos) y que evalúa alternativamente los campos de lectura, matemáticas y ciencias.

La información más reciente es la relativa a matemáticas (2012), pero dado que los resultados se dieron a conocer al momento de finalizar la elaboración del presente estudio, se abunda en la información sobre lectura aplicada en 2009. Los niveles inferiores (0 a 2) identifican competencias insuficientes o mínimas necesarias para desempeñarse en la sociedad contemporánea y los niveles

superiores (4 a 6) evidencian potencial para realizar actividades de alta complejidad cognitiva y científica, entre otras. Las autoridades educativas se han propuesto el objetivo de alcanzar el nivel 3 (entre 480 y 553 puntos, lejos de los 425 obtenidos en 2009) para el ciclo 2021-2022.

Tanto en 2009 como en 2012, México se ubica en la frontera entre los niveles 1 y 2 de la prueba PISA, lo que significa que en promedio los alumnos mexicanos poseen escasas capacidades para integrar e interpretar información, extrapolando lo que han aprendido a lo largo de la vida para aplicarlo a situaciones del mundo real. Sin embargo, PISA considera que los resultados no son solo una consecuencia del sistema escolar, sino del sistema educativo en un sentido amplio, incluyendo el contexto socioeconómico y cultural y el papel que cumplen todos los actores educativos. En 2009, PISA evaluó en México a 38.250 estudiantes, de los cuales el 27,4% estaba cursando estudios secundarios y el 72,6% se encontraba en la educación media superior. El desempeño fue considerablemente mejor entre los alumnos que presentaron la prueba estando en el nivel de educación media superior.

CUADRO 3

RESULTADOS PISA EN MÉXICO (EN PUNTOS)

	2000	2003	2006	2009	2012
LECTURA					
Global	422	400	410	425	424
Secundaria	374	366	368	385	n.d.
Media superior	467	438	444	457	n.d.
MATEMÁTICAS					
Global		385	406	419	413
Secundaria		355	365	385	n.d.
Media superior		421	437	445	n.d.

Fuente: Instituto Nacional para la Evaluación Educativa, 2010, p. 13.

Según el cuadro 4, muchos estudiantes no han desarrollado las capacidades básicas para integrarse a empleos que requieran habilidades superiores de juicio. Únicamente el 5,7% de los estudiantes mostraron capacidades superiores en habilidad lectora (niveles 4, 5 y 6), comparado con el 28,3% en el promedio de los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Esta cifra refleja la limitada capacidad del sistema educativo para inducir el desarrollo de nuevas ideas,

CUADRO 4DESEMPEÑO EN LECTURA POR NIVELES, PISA²

NIVEL	≤ 1b	1b	1a	2	3	4	5	6
PUNTOS	≤262	262-335	335-407	407-480	480-552	552-625	625-698	≥698
México	3,2	11,4	25,5	33,0	21,2	5,3	0,4	0,0
Promedio								
América Latina	7,3	15,2	26,4	27,5	17,0	5,7	0,9	0,0
Promedio OCDE	1,1	4,6	13,1	24,0	28,9	20,7	6,8	0,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del INEE (2010, p. 4).



² En Matemáticas, para 2012 (México en Pisa 2012, pp. 42), PISA reporta que el 55% de los alumnos mexicanos están por debajo del nivel 2 y solo un 4% en los niveles superiores (4,5 y 6), en tanto que el promedio de los países de la OCDE alcanza el 23% y el 31%, respectivamente.

la integración de referentes culturales, la generación de tecnologías, la promoción de empresas y la creación de empleos (INEE, 2010, p. 10).

En el cuadro 5 se presentan las fuertes diferencias en los porcentajes de alumnos con bajo rendimiento entre escuelas del sector público y del privado, y la comparativamente menor proporción de mujeres entre los alumnos de bajo rendimiento.

CUADRO 5

ALUMNOS CON RENDIMIENTO POR DEBAJO
DEL NIVEL 2 EN LA PRUEBA PISA 2009
EN LECTURA, POR TIPO DE SOSTENIMIENTO
Y SEXO (EN PORCENTAJES)

Global	40,1
Sostenimiento público	42,6
Sostenimiento privado	20,6
Hombre	46,2
Mujer	34,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del INEE (2011, p. 297).

Si bien México muestra un desempeño deficiente al compararlo con los países de la OCDE, sus resultados son ligeramente mejores que los promedios latinoamericanos. En particular, son inferiores a los mostrados por Chile o Uruguay, pero mejores que los de Argentina, Brasil, Colombia, Panamá y Perú.

CUADRO 6 PISA 2009, LATINOAMÉRICA

	Lectura	Matemáticas
	Puntos	Puntos
Chile	449	421
Uruguay	426	427
México	425	419
Colombia	413	381
Brasil	412	386
Argentina	398	388
Panamá	371	360
Perú	370	365
Promedio de A. L.	408	393

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información del INEE (2010, p. 14).

En el documento "PISA 2009. Socioeconomic Results" se identifica que la escuela y el contexto socioeconómico del alumno son los principales factores que influyen en los resultados, pero también se destacan factores como el vivir en zona urbana o rural (en México se traduce en 45 puntos de diferencia, equivalente a más de un año de estudios); familias uniparentales; lectura de los padres con sus hijos (especialmente en los primeros años de escuela) y el diálogo entre padres e hijos sobre cuestiones sociales (OECD, 2010, pp. 6 y 32).

Tanto en México como en el promedio de la OCDE, las mujeres tienen un mejor desempeño al esperado en lectura en función de su contexto socioeconómico.

CUADRO 7

ESTUDIANTES QUE SE DESEMPEÑARON MEJOR A LO ESPERADO EN FUNCIÓN DE SU CONTEXTO SOCIOECONÓMICO, PISA 2009 (EN PORCENTAJES)

Lectura	Estudiantes hombres que se desempeñan mejor a lo esperado (resiliente)	Estudiantes mujeres que se desempeñan mejor a lo esperado (resiliente)
México	5,3	9,2
Promedio OCDE	5,6	9,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información de la OCDE (2010, p. 171).

PISA construye un índice propio para ubicar las brechas por el estatus cultural y socioeconómico³ de cada país. México se enfrenta a un reto implícito respecto del índice de estatus cultural y socioeconómico.

CUADRO 8

DESEMPEÑO E ÍNDICE CULTURAL Y SOCIOECONÓMICO, PISA 2009

Lectura	Porcentaje de alumnos por debajo del nivel 2	Índice PISA de estatus cultural y socioeconómico	Cambio en puntuación por cada unidad del índice
México	40,1	-1,22	25
Promedio OCDE	18,8	0,0	38

Fuente: Elaboración propia con información de la OCDE (OECD, 2010, p. 104).

El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE, 2010, p. 10) señala

que la mejoría en el desempeño en los niveles inferiores en el período 2000-2009, es atribuible a la mejora general de los niveles de vida y, sobre todo, de escolaridad de la población mexicana. Asimismo, en el documento "Pisa 2009 Results: Overcoming Social Background" se indica que si bien la calidad educativa tiene una alta correlación con el progreso de los países no sucede lo mismo a la inversa, pues el producto interno per cápita solo explica un 6% de las diferencias.

En la escala global de lectura, los resultados de las medias no variaron significativamente en función del género. Sin embargo, en el año 2006, las mujeres registraban mejores resultados que los hombres, diferencia que se redujo en 2009 debido a que "la media de desempeño de las mujeres descendió de manera significativa" (INEE, 2010, p. 9).

En cuanto al tipo de sostenimiento de las escuelas, en el mismo documento se aclara que "la media de desempeño de las escuelas públicas se incrementó 11 puntos, y la de las escuelas privadas disminuyó 25, resultado influido en parte por el hecho de que en 2000 el 40% de los estudiantes declaró que su madre solo había terminado la primaria, en tanto que en 2009 este porcentaje bajó a 22%". La tendencia de reducción de la brecha entre los resultados de escuelas públicas respecto de las privadas se confirma con la prueba ENLACE (Evaluación Nacional de Logro en Centros Escolares), prueba estandarizada nacional, con carácter universal y centrada en los conocimientos curriculares, aplicada en educación básica entre los años 2006 y 2013. Este instrumento de medición será sustituido por otro en el 2015.



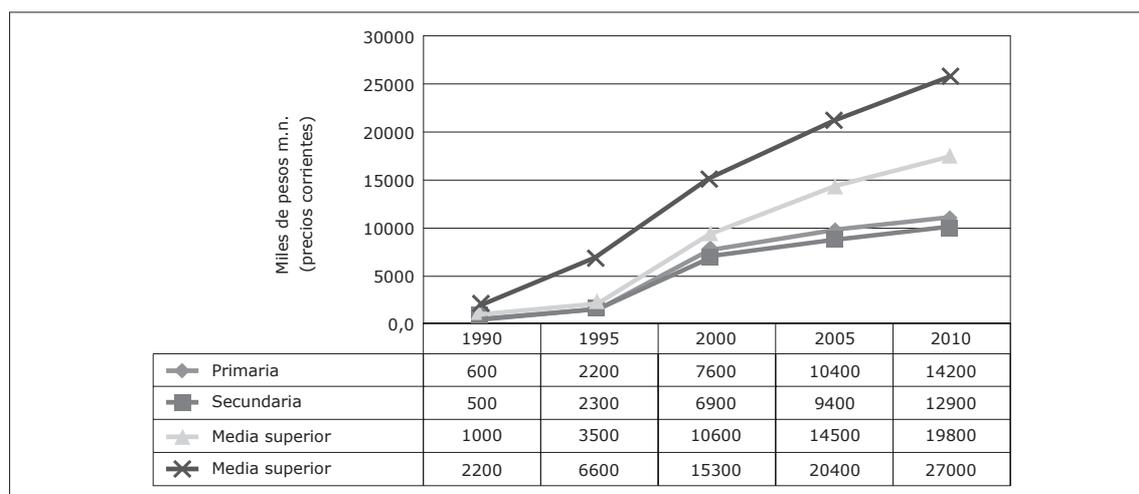
3 El índice cultural y socioeconómico integra una diversidad de factores tales como estatus ocupacional y educativo de los padres, ayudas para el estudio en el hogar (computadora, acceso a internet, cuarto propio, literatura, libros escolares, diccionario, reproductor de video, celulares, televisiones, automóvil). Un valor de +1 en el índice significa que se tienen mayores ventajas que las 5/6 partes de los alumnos, mientras que una referencia de -1 indica que solo se tiene ventaja sobre 1/6 parte del promedio de los alumnos de la OCDE.

En lo referido al gasto público destinado a la educación, es necesario señalar que presenta crecimientos cada vez menores producto de la tensión entre dos tendencias: la necesidad de incrementar el grado de escolaridad promedio y el hecho de que la población en edad escolar se ha estabilizado como resultado de un menor crecimiento demográfico.

El aporte al gasto en educación en el 2012 se desglosa en un 62,3% contribuido por la Federación, un 16% por los gobiernos de las entidades estatales y municipales, y

un 21,7% por el sector privado. Se estima que, para el ciclo escolar 2012/2013, el gasto anual promedio por alumno será de alrededor de 1.150 dólares en preescolar, 1.050 en primaria, 1.600 en secundaria y 2.150 para la educación media superior.⁴ En las últimas dos décadas, el gasto público con relación al PIB se incrementó en un 50%, mientras que el gasto privado aumentó en un 160%, explicado en parte por la ausencia de crecimiento en el gasto público por alumno como proporción del PIB en educación media superior (nivel no obligatorio en ese período).

GRÁFICO 6
GASTO PÚBLICO EDUCATIVO POR ALUMNO

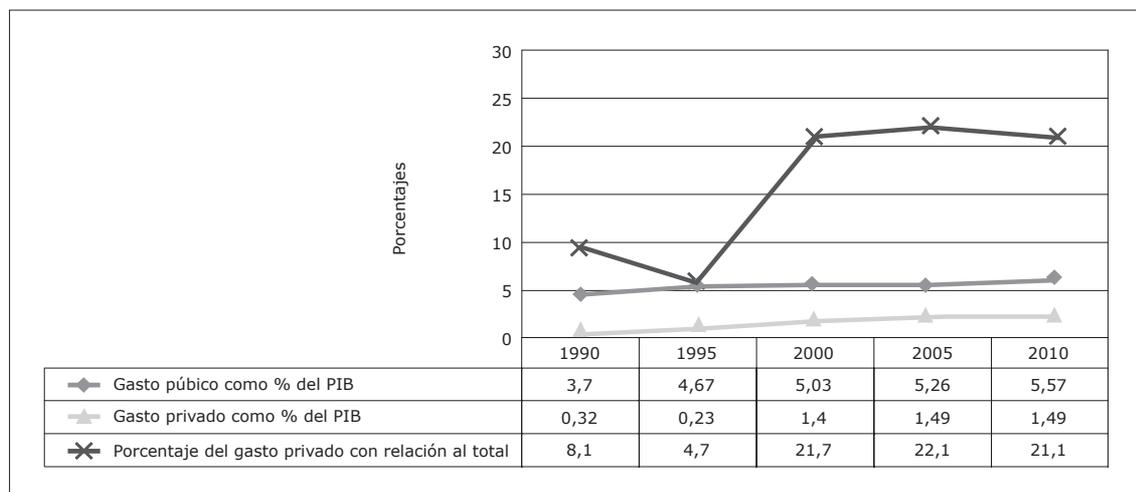


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del INEE (2011, p. 187).



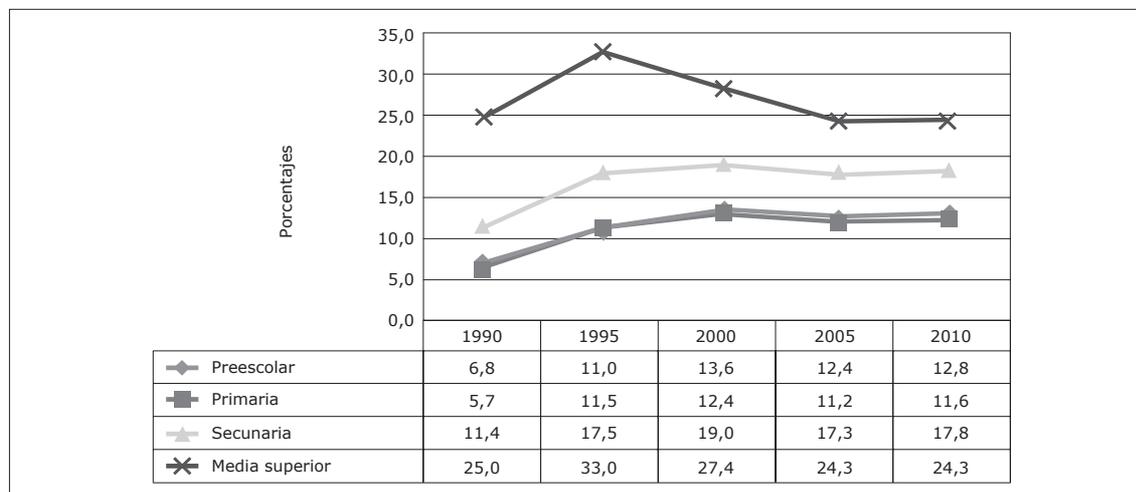
4 Los valores son indicativos, estimando un tipo de cambio de 12,5 pesos por dólar. Sin embargo, al momento de la redacción final de este documento, agosto del 2014, la paridad es superior a 13 pesos por dólar.

GRÁFICO 7
GASTO NACIONAL EN EDUCACIÓN (EN PORCENTAJES DEL PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del INEE (2011, p. 179).

GRÁFICO 8
GASTO PÚBLICO COMO PROPORCIÓN DEL PIB PER CÁPITA



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del INEE (2011, p. 192).

3. Las políticas educativas en el cambio de siglo

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) ha establecido la educación de calidad como uno de sus cinco grandes objetivos. Este

documento que precisa los objetivos nacionales, estrategias y prioridades, manifiesta que "un tema recurrente en los Foros de Consulta fue el impulsar un México con Educación de Calidad, que abra las puertas de la superación y el éxito de nuestros niños y jóvenes.

La premisa es sencilla: para mover a México hay que fomentar los valores cívicos, elevar la calidad de la enseñanza y promover la ciencia, la tecnología y la innovación (Gobierno de la República. Estados Unidos Mexicanos, 2013)".

La UNICEF puntualiza que "la realidad de fuertes disparidades y exclusión social del país se refleja todavía en niveles desiguales de cobertura en educación primaria, con brechas importantes en el nivel preescolar y fundamentalmente en la secundaria y en la

media superior, donde una proporción significativa de los sectores pobres o más vulnerables no accede y muchos de los que ingresan no pueden concluir. Asimismo, existe desigualdad en la oferta del servicio que se brinda en las diferentes entidades federativas, en zonas rurales y urbanas, así como en escuelas privadas, públicas y al interior de estas últimas: escuelas generales, indígenas, educación comunitaria y educación para migrantes" (UNICEF, 2014).

CUADRO 9

INGRESOS ANUALES PROMEDIO NETO DE UN MAESTRO DE PRIMARIA (EN DÓLARES)

	Zurich	Bogotá	Buenos Aires	Caracas	Lima	México	Santiago de Chile	Sao Paulo
2000	44.500	3.600	6.600	6.800		4.500	6.400	3.900
2003	55.700	5.900	2.000	3.100	4.400	7.500	5.300	2.400
2006	51.800	4.462	5.909	6.512	2.653	7.236	7.236	5.668
2009	61.429	6.142	7.058	7.450	4.313	4.836	8.757	6.535
2012	81.585	10.230	7.122	9.842	5.310	7.382	12.302	9.454

Fuente: UBS, *Salaires et prix dans le monde* (2000 a 2012). Las diferencias de México también se expresan, en mayor o menor medida, en el conjunto de ocupaciones abordadas por la UBS.

En México la educación primaria ha sido laica y obligatoria a nivel federal desde 1867, y solo en 1993 se estableció ese carácter para la secundaria. En el año 2004, se estableció para la educación preescolar y recientemente, en 2012, para la educación media superior y se espera lograr la cobertura total en el ciclo 2021-2022.

La educación está regulada esencialmente por el artículo 3 de la Constitución, bajo el precepto de que "todo individuo tiene derecho a recibir educación" y que el Estado debe impartir educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, y que "toda la educación que el Estado imparta será gratuita" Se señala también que "los particulares

podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades [...] tras obtener previamente la autorización expresa del poder público".

En el marco de la Alianza por la Calidad de la Educación, el gobierno 2006-2012 identificó como sus principales logros educativos (Secretaría de Educación Pública, 2012, p. 10):

- El mérito como elemento de juicio para las decisiones de ingreso al servicio docente.
- La reforma al programa de carrera magisterial donde *ahora* el 50% de la evaluación de los maestros se determina por el aprovechamiento escolar de sus alumnos (el énfasis es nuestro).

- La evaluación universal y los estímulos para los maestros de educación básica de escuelas públicas y privadas.
- El Catálogo de Formación Continua.
- La articulación de la reforma integral a la educación básica con un enfoque por competencias.
- La reactivación de los consejos escolares de participación social.
- El impulso a la calidad educativa con extensión de jornadas escolares y el Programa Escuelas de Calidad.
- La disminución del rezago y el índice de analfabetismo.
- La cobertura universal en primaria y la asistencia del 97% a secundaria, del grupo etario correspondiente.
- Las escuelas rehabilitadas, los nuevos esquemas de bachillerato, la creación de universidades y el otorgamiento de becas.

Por su parte, la administración 2012-2018, hace resaltar en el Pacto por México y el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, los objetivos siguientes:

- Recuperar la rectoría del estado en la educación.
- Destacar la calidad educativa como meta central.
- Preservar la capacidad del gobierno federal de decidir en materia de planes y programas de estudio.
- Establecer que el ingreso a las plazas docentes y a puestos de dirección y supervisión se haga conforme a exámenes de selección.
- Crear un Sistema Nacional de Evaluación cuyo referente principal será el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, con carácter autónomo.
- Otorgar mayor autonomía de gestión a las escuelas.

- Ampliar el programa de escuelas con horario ampliado.

La realidad es más compleja de lo que las expresiones triunfalistas de la administración anterior parecen implicar o de los propósitos específicos expresados por la nueva presidencia. En palabras de Margarita Zorrilla:

El sistema de educación básica en México [...] inició en la última década del siglo XX complejos procesos de reforma que se caracterizaron fundamentalmente por la transformación de la gestión y, de manera simultánea, por una renovación significativa en los ámbitos pedagógicos y del currículo [...] Quien conozca de cerca un sistema educativo, se podrá representar lo que significa reformar la gestión y transformar la pedagogía. Estos aspectos de la acción educativa [...] tienen que ver con [...] la centralización o descentralización de la administración, los montos de financiamiento, así como su distribución, destino y uso, la ampliación de la educación obligatoria y consecuencia de la cobertura y acceso a la escuela, la introducción de sistemas de evaluación, la implementación de programas compensatorios, la renovación de la formación inicial y en servicio de los docentes, la vinculación entre la educación básica, la educación media y la educación superior; entre otras. [...] existe uno más que proporciona sentido y coherencia, por lo que es esencial: el derecho de todos a una educación de calidad, así como la capacidad del Estado para asegurar su realización plena. La educación mexicana enfrenta una paradoja: escuelas del siglo XIX, maestros del siglo XX y alumnos del siglo XXI (2008, p. 3).

En las dos últimas décadas, las administraciones federales han puesto al país en una dinámica de cambio, pero el impacto de las acciones emprendidas, su consistencia y continuidad, están en duda.

En el año 2013 se establecieron reformas constitucionales en materia educativa, de las que se desprendieron cambios a la Ley General de Educación y la promulgación de dos leyes secundarias: la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y Ley General del Servicio Profesional Docente. Estas nuevas leyes revisten gran trascendencia para implementar la reforma educativa, pues consideran, entre otros aspectos, las reglas para la incorporación de los maestros al servicio educativo mediante concursos de oposición y criterios para la promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio docente –incluyendo personal directivo y con funciones de supervisión– (Ley General del Servicio Profesional Docente), incorporando criterios para la evaluación obligatoria del desempeño en la educación básica y media superior, mediante la definición de perfiles, parámetros, indicadores e instrumentos de evaluación y criterios de transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, la nueva legislación no fue consultada a las agrupaciones de profesores de oposición, lo que propició inconformidad debido a sus implicaciones laborales.

La Ley General de Educación establece que es obligación de los padres de familia enviar a sus hijos a la escuela y confirma la función normativa de la federación en educación

básica y normal, definiendo lineamientos, planes y programas, planificando el calendario escolar, elaborando los libros de texto gratuitos, planeando y evaluando la educación nacional. Habría que agregar también la autonomía otorgada al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Las modificaciones al marco jurídico del sistema educativo define los principales aspectos que abarcan las funciones de docencia, dirección y supervisión, tales como planeación, dominio de los contenidos, el ambiente en el aula, las prácticas didácticas, la colaboración en la escuela, el diálogo con los padres de familia y, muy particularmente, el logro de los aprendizajes esperados⁵ en los estudiantes, que asocia estas disposiciones con los principios pedagógicos establecidos previamente en la articulación de la reforma integral a la educación básica (Secretaría de Educación Pública, 2011). La reforma establece que los aprendizajes esperados, más que los contenidos o productos, son el referente respecto de los que se debe planear y evaluar en el aula y –desde la Ley General del Servicio Profesional Docente– el desempeño de docentes, directivos y supervisores en función del logro de sus alumnos.

Aún es prematuro juzgar la eficacia de estas disposiciones (la mayoría promulgadas el 11 de septiembre de 2013), pero han encontrado una fuerte oposición en lo referido a los criterios de evaluación y selección, y al establecimiento de normas para la separación del servicio docente.



5 Los aprendizajes esperados son la manifestación observable y verificable de la adquisición de competencias genéricas, es decir, las habilidades, destrezas y actitudes necesarias para enfrentar situaciones del mundo real.

4. Recomendaciones de políticas públicas

Asignar a la educación un carácter estratégico y traducirlo en normas jurídicas es imperativo. Sin embargo, instalar en la cotidianidad las normas y el discurso educativo implica un desafío de mayor complejidad. Cualquier consideración sobre políticas educativas no puede aislarse del entramado histórico que ha derivado en una estrecha interrelación entre educación y ciudadanía, por ello, en este apartado pretendemos plantear nuestras recomendaciones con una visión global.

La historia mexicana es coincidente en muchos aspectos con la de otros países latinoamericanos, pero muestra particularidades que nos han otorgado una identidad nacional diferenciada.

El acercamiento paso a paso y las aproximaciones sucesivas hacia una nueva estrategia educativa, deben considerar que en nuestra inercia está el mantenernos en territorio conocido, por lo que existe la tendencia hacia la centralización en la toma de decisiones, el individualismo docente, la enseñanza expositiva, el evaluar para controlar y el someternos a la autoridad jerárquica, más que al compromiso con el proyecto educativo. Pero también nos caracterizamos por la mutabilidad adaptativa, la conciencia de las transformaciones económicas y tecnológicas, la presencia de un mundo laboral más complejo e incierto y la de nuevas formas de relacionarnos socialmente, lo que implica la construcción de una nueva civilización a la que debemos adaptarnos para sobrevivir.

Ante un escenario tan complejo, ¿cuál es el camino?, ¿qué hace eficaz a un sistema educativo? Un diagnóstico certero, la claridad de metas, la definición de políticas educativas congruentes, su implementación, organización,

seguimiento y evaluación y, sobre todo, la atención al factor humano, a sus docentes y directivos.

¿Cuál es entonces el foco para un diagnóstico certero y una claridad de metas? La razón de ser de un sistema educativo: escuela y aprendizaje de calidad para todos. En México, aunque la cobertura no es universal, está transitando por ese camino. Mayor complejidad reviste el logro de un aprendizaje de calidad, pues depende del proceso de gestión escolar en su sentido más amplio y de la eficacia del proceso de enseñanza-aprendizaje.

¿Y qué hace eficaz el proceso de enseñanza-aprendizaje? Conforme a los cuestionarios de contexto aplicados en paralelo a la prueba PISA y a pruebas nacionales (ENLACE y EXCALE) son fundamentales el maestro y el capital familiar, seguidos por múltiples factores como el clima escolar, la asistencia del alumno, la estabilidad de los maestros, la revisión de tareas, el uso de los errores como herramienta de aprendizaje, las relaciones maestro-alumno, los conflictos entre alumnos y la infraestructura escolar.

De acuerdo con lo anterior, el factor determinante y controlable a corto plazo es la capacidad del docente. Surge el interrogante acerca de ¿qué hace entonces eficaz a un maestro? Desde luego, su vocación, preparación y profesionalismo, pero también un autoconcepto positivo propio y de sus alumnos. El maestro debe ser evaluado no por su disciplina o por lo que sabe (diplomas y puntos por asistencia a cursos), debe serlo por lo que logra y solo entonces contará con la retroalimentación adecuada para ajustar su estrategia en el aula.

¿Y cómo propiciar un mejor capital familiar? Es difícil implementar políticas públicas que mejoren en el corto plazo el capital familiar. Siempre serán opciones el ofrecer oportunidades de aprendizaje permanente para

los padres de familia, que el Estado entregue tabletas o dispositivos similares a los alumnos y que se enriquezca la biblioteca de aula y se fomente la lectura en casa. También es posible modificar la relación escuela-padres, que estos conozcan y comprendan los nuevos enfoques pedagógicos, la interpretación de los resultados de las evaluaciones de sus hijos, que se involucren en la toma de decisiones del centro escolar –no solo para organizar eventos o cooperar económicamente– y que mantengan un diálogo abierto con los docentes acerca de las formas de apoyar el aprendizaje de sus hijos.

Las reformas al sistema educativo ya consideradas normativamente deben someterse a revisión y adecuación mediante un ejercicio participativo de los distintos actores, el establecimiento de indicadores y la definición de incentivos basados en criterios de eficacia y atendiendo consideraciones específicas. Proponemos una deliberación sobre aspectos estructurales, académicos y relativos a los docentes.

4.1 Mejora estructural

Centralización-descentralización

Volver explícita la reforma estructural del sistema educativo estableciendo una hoja de ruta respecto de criterios operativos que incluya la socialización del diagnóstico; el establecimiento de metas de mediano y largo plazo en un diálogo amplio entre todos los actores y la clarificación de las funciones correspondientes al centro escolar, a las autoridades municipales y estatales, a la federación y a las instituciones autónomas, resolviendo la contradicción entre la pretensión de una mayor autonomía de gestión del centro escolar con la concentración del control operativo a nivel federal.

Profesionalización de mandos medios

Profesionalizar la estructura de mandos medios, con funciones de supervisión y asesoría técnica a los centros escolares, con una sólida formación en habilidades de gestión directiva (y no solo normativas o académicas). La asignación de estas responsabilidades de supervisión y asesoría académica deberá asignarse en función de la capacidad profesional y no de antigüedad o de lealtades políticas o sindicales.

Facultades de los consejos de participación social

Ampliar las facultades del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación para permitir que los miembros de la sociedad civil auditen la gestión de las acciones educativas en todos los niveles, en la selección y formación de maestros, la designación de personal directivo, de supervisión y de asesoría técnico-pedagógica, el cumplimiento de la normalidad mínima escolar y la rendición de cuentas por el uso de los recursos financieros.

Integración de padres de familia

Abrir la escuela a los padres de familia, propiciando clases públicas en que observen las experiencias de aprendizaje diseñadas por los docentes. Los cambios radicales en los principios pedagógicos de la reforma educativa aconsejan el diálogo continuo y acciones específicas para propiciar que el acompañamiento formativo en el hogar no se confronte con el del aula.

Autonomía de la gestión escolar

Establecer criterios claros sobre las facultades de gestión escolar en función del

cumplimiento de indicadores de logro y no de controles burocráticos, lealtades sindicales o cumplimiento de la norma. No basta la cesión nominal de facultades y compartir, en apariencia, las responsabilidades con los consejos de participación social y técnico. Se requiere un período de adaptación a una gestión, donde la toma de decisiones sea colaborativa, exista rendición de cuentas y se instaure una nueva cultura institucional. La recompensa debe también ser clara, a medida que se demuestren resultados en la calidad de los servicios educativos prestados, también se deberán recibir mayores facultades en materia de recursos humanos (selección, formación, compensación económica y despido) y de manejo de los recursos financieros.

4.2 Mejora académica

Ampliación de la jornada escolar

Establecer como meta que todas las escuelas de educación primaria tengan jornada escolar en 2018 y no solo a las 40.000 (menos de la mitad del sistema educativo) que se tienen contempladas, priorizando las escuelas unitarias o multigrado ubicadas en poblaciones pequeñas o en comunidades rurales.

Calidad educativa

Mantener el objetivo de alcanzar el nivel 3 en la prueba PISA para el ciclo escolar 2021/2022, compromiso establecido por el ejecutivo federal anterior, del que se desprenden muchas de las acciones educativas, incluidas la redefinición de evaluaciones nacionales de logro educativo.

Contar con instrumentos diferenciados de los estandarizados, para ubicar problemáticas, atributos, avances y oportunidades

distintas para contextos diversos: valorar la especificidad en objetivos, prácticas, evaluaciones y políticas de la educación a grupos indígenas, a población en zonas marginadas y a población con capacidades diferentes. Lo anterior implica precisar la acción educativa en función del contexto en que se implementa.

4.3 Mejora docente

Monopolización de la formación de educadores

Propiciar que los futuros maestros ya no solo se formen en escuelas normales, sometidas frecuentemente a intereses políticos y sindicales, sino aprovechar la oferta educativa de universidades.

Propiciar una reforma significativa de las escuelas normales, con el fin de rescatar su sentido social esencial, la vocación de participación ciudadana en la definición de las tareas educativas, la priorización de la protección del medio ambiente y la promoción de la equidad social, el desarrollo comunitario y la inquietud por la investigación. Esta reforma debe enfrentar la reproducción de prácticas corporativistas, de intereses facciosos y del anquilosamiento de contenidos y metodologías educativas.

Establecer un proceso sistemático y permanente de consulta directa a los profesores sobre los procesos de mejora académica, administrativa y de organización laboral.

Atracción de los mejores

Promover que los mejores alumnos opten por la enseñanza como profesión, para ello, debe existir un reconocimiento público de la función docente y mejoras económicas y profesionales, además de las condiciones laborales de contexto, en particular en comunidades pobres y alejadas. Se deben establece

mecanismos que permitan que quienes obtengan mejores resultados en las evaluaciones de selección docente puedan decidir a qué escuela serán asignados en función de su localización, prestigio e ingresos potenciales. Esto obligaría a redefinir los salarios ofrecidos de manera que sean considerablemente más altos en localidades menos atractivas, particularmente las de mayor marginación. Al abrir las opciones de escuelas de formación docente a más universidades, sería posible entregar becas a estudiantes de pedagogía, con el compromiso de que, al egresar, se incorporen a escuelas que el sistema educativo identifique como de atención prioritaria.

Selección de nuevos docentes

Generalizar la incorporación de nuevos docentes en función de evaluaciones objetivas y no por posiciones entregadas por herencia, venta de plazas o acordadas por grupos de presión.

Oferta para formación continua

Abrir la oferta formativa a docentes a todo tipo de instituciones interesadas, incluidos profesionales de la sociedad civil, estableciendo criterios homogéneos para el cumplimiento de la eficacia de los programas. En síntesis, las políticas educacionales deben ser coherentes con un enfoque sistémico. Los principios pedagógicos, la metodología de enseñanza, la atención y evaluación formativa son indispensables y contribuyen a la calidad educativa. Sin embargo, como estos factores se determinan mutuamente, por lo que al actuar sobre uno de ellos puede producir reacciones favorables o negativas en otros. Las agendas paralelas, la asignación de recursos presupuestales, la infraestructura escolar, el otorgamiento de becas, la

ampliación de la jornada escolar, las relaciones sindicales, la edición de libros de texto y muchos otros, contribuyen a un sistema educativo eficiente en el que los recursos se utilizan correctamente. Sin embargo, un sistema educativo eficaz se debe sustentar en el enfoque pedagógico, el capital familiar, la formación y práctica docente, la evaluación y el liderazgo directivo. Esto,, sumado a una estrategia de cambio que considere no solo el dar a conocer las políticas educativas, sino su comprensión y aceptación, podrá modificar las arraigadas prácticas educativas del siglo XX.

5. Conclusiones

En el siglo XX, el crecimiento económico sostenido de 1935 a 1981 parecía apuntar a una creciente clase media y una mejor calidad de vida de sus ciudadanos, producto de los importantes logros en materia de cobertura en educación básica y alfabetización, pero con resultados insatisfactorios en educación media superior y, sobre todo, en lo referido a la calidad y equidad de la educación. Aceptar la urgencia del cambio y superar los usos y costumbres que condicionan la actuación y la toma de decisiones de maestros, directivos, padres de familia y, en general, de todos los actores de nuestro sistema educativo, reviste una gran complejidad, pues es el propio sistema lo que se debe modificar y, para ello, no bastan los cambios en la legislación.

Considerando los limitados recursos y los lastres de un sistema corporativista—apoyado en alianzas que privilegian intereses particulares más que los colectivos—, el principal desafío implica una estrategia de cambio más que por el rediseño aislado de las políticas educativas. Los objetivos de formar

ciudadanos democráticos, críticos y creativos, de la reforma integral a la educación básica, de la transformación de la práctica docente, de centrar la atención en el proceso de aprendizaje más que en los contenidos, del liderazgo participativo, de la separación sindical de los espacios de toma de decisiones, de la selección de maestros y directores por criterios de eficacia, de un enfoque constructivista en el aula, la obligatoriedad de la educación media superior, de la autonomía de un organismo evaluador de la calidad educativa, de un marco formativo docente y de los consejos escolares de participación social, apuntan en el sentido correcto, pero aún no son cabalmente aceptados debido a los conflictos sindicales, a los problemas de financiamiento de las escuelas y a las prácticas de gestión escolar.

A pesar de lo anterior, hay elementos positivos en la propuesta oficial que son

objeto de debate teórico, conceptual y, sobre todo, de prácticas y formas de organización concretas. En suma, es necesario repensar el conjunto de las políticas educativas –pedagógicas, organizacionales, normativas o políticas– con una visión armónica y global y, con ello, una estrategia basada en un acercamiento a la comunidad educativa y con una política de comunicación social convincente. El reto no es solo educativo, sino modificar nuestros paradigmas, creencias y la forma en que interpretamos nuestra circunstancia. El desafío es detonar un proceso de cambio de largo alcance, con la conciencia de que se debe lograr en el transcurso de esta década y la siguiente. Las políticas públicas deben surgir, por tanto, de una comunicación activa y del debate ciudadano sobre el proceso de formación de seres humanos capaces de enfrentar problemas complejos y novedosos.

■ Sergio Román Morales

Graduado de Ingeniería Química por la Universidad Nacional Autónoma de México (1972) y maestría en Dirección de Empresas por el Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresas (1977). Ha ocupado puestos de alta dirección en diversas organizaciones empresariales y académicas, incluyendo el de Director General de la Facultad de Administración y Ciencias Sociales de la Universidad Tecnológica de México (1991-1994). Conferencista, asesor y capacitador en instituciones públicas y privadas. Autor de los libros "*Cómo sobrevivir a Enlace y fortalecerse en el intento*" (2013) y "*Un director para el siglo XXI: Competencias para la gestión escolar*" (2013). Socio-Director de Summaes, S.C., despacho de asesoría y capacitación educativa y organizacional (1996 a la fecha).

■ Luis Ignacio Román Morales

Lic. en Economía, Fac. Economía, UNAM (1984), DEA (Equiv. a Maestría): Economía del Trabajo y Política Social, Universidad de París X (Nanterre) (1988). Doctorado (Nuevo Régimen): Universidad de París VII (Jussieu) (1995). Orientado principalmente al análisis y desarrollo de políticas de empleo en la Dirección General de Empleo de la STPS, como Director contraparte de Estudios y Políticas (1992-1996). Profesor de la UNAM, en las Facultades de Ciencias Políticas y de Economía, de 1982 a 1986 y de 1992 a 1997. Participante en diversas organizaciones de la sociedad civil, 1993-2001. Profesor del ITESO desde 1997, actualmente profesor titular, del Departamento de Economía, Administración y Mercadología (DEAM). Miembro e Investigador Nacional del Sistema Nacional de Investigadores. Coordinador académico de la Cátedra Konrad Adenauer (ITESO-USEM-Fundación Konrad Adenauer. Autor y coordinador de libros, capítulos de libro y artículos en materia de empleo, coyuntura económica, políticas públicas, deuda externa y distribución del ingreso.

■ Bibliografía

- Andrews, M. (2013). *The limits of Institutional Reforms in Development: Changing Rules of Realistic Solutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Asociados, I. y. (2013). *Ahora hablan los padres*. Encuesta "Hablan las madres y los padres", citada por Alberto Serdán en Animal Político, elaborada por el Instituto de Fomento e Investigación Educativa, en colaboración con Berumen y Asociados, de México. 23 de mayo de 2013. <http://www.animalpolitico.com/blogueiros-el-dato-quechado/2013/05/23/ahora-hablan-los-padres/#axzz38zzuMhJc>
- Barriga, A. D. (2005). *El docente y los programas escolares*. Barcelona: Ediciones Pomares.
- Gobierno de la República. Estados Unidos Mexicanos. (17 de mayo de 2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. (G. d. República, Ed.) Recuperado el 2014, de Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: <http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2011). *Encuesta sobre percepción pública de la ciencia y la tecnología en México*. México: INEGI.
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) (2012). *Panorama educativo en México: Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2011, educación básica y media superior*. México: INEE.
- ____ (2010). *Información sobre México en Pisa 2009*. México: INEE.
- ____ (2010). *México en Pisa 2009: informe ejecutivo*. México: INEE.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (2010). *Pisa 2009. Results: Overcoming Social Background-Equity in Learning Opportunities and Outcomes* (vol. II).
- ____ (2013). *Your Better Life Index: Country Notes*.
- Secretaría de Educación Pública (2011). Acuerdo 592 por el que se establece la Articulación de la Educación Básica, Plan de Estudios 2011. *Diario Oficial de la Federación*. México.
- ____ (2011). Acuerdo 592 por el que se establece la Articulación de la Educación Básica. *Diario Oficial de la Federación*. México.
- ____ (2013). *Estadística Histórica del Sistema Educativo Nacional*. México.
- ____ (2012). *Sexto informe de labores*. México.
- ____ (2012). *Sexto informe de labores*. México.
- ____ (2012). *Sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras, ciclo escolar 2011-2012*.
- Sistema Nacional de Información Estadística Educativa (2013). *Indicadores y pronósticos educativos: reporte de indicadores educativos*. http://www.sniesep.gob.mx/indicadores_y_pronosticos.html.
- Trujillo, C. M. (2013). ¿Voy bien o me regreso? El imperativo de las políticas educativas. *Este país*.
- Este País. 264. Abril 2013. ¿Voy bien o me regreso? El Imperativo de las políticas educativas. Claudia Maldonado Trujillo. Revista Este País. No. 264, Abril 2013. <http://estepais.com/site/?p=44099>
- Unesco. (2013). *Hacia un aprendizaje universal, lo que cada niño debería aprender: Resumen Ejecutivo. Informe No. 1 de la Comisión Especial sobre métricas de los aprendizajes*.
- UNICEF. (8 de mayo de 2014). *UNICEF México Educación*. (O. d. Unidas, Ed.) Recuperado el 2014, de UNICEF México Educación: <http://www.unicef.org/mexico/spanish/educacion.html> 3er. párrafo.
- Zorrilla Fierro, M. (2010). *Inee, México en PISA 2009*. México: Instituto Nacional para la Evaluación de Educación.
- Zorrilla Fierro, M. (2008). *Reflexiones a partir de la educación básica en México*. Madrid: OEI/SITEAL.

La educación escolar en Paraguay.

El sistema educativo ante los desafíos de la desigualdad

Luis Ortiz

1. Introducción

Tras el ocaso del régimen autoritario, el Estado paraguayo emprendió un conjunto de políticas que encaminaran el proceso de democratización. Una de ellas, la reforma educativa, apuntó a la instauración de un sistema educacional eficiente y equitativo, para superar los grandes rezagos que impidieron durante casi medio siglo el desarrollo social y económico.

Los principales lineamientos establecidos en la reforma estaban relacionados con el modelo institucional, con los contenidos de enseñanza y con el modelo pedagógico. Los problemas de eficiencia del sistema educativo se basaban en las debilidades institucionales para proveer una educación que asegurara igualdad de oportunidades y que desarrollara las capacidades, como condición *sine qua non* de participación en la vida social y política de los paraguayos.

Más allá de los objetivos, el sistema educativo que emergió de la reforma tuvo resultados moderados, ya que la persistencia de condiciones sociales heredadas del régimen autoritario limitaron una educación eficiente, de calidad y con equidad. Las desigualdades entre grupos sociales fueron abordadas tangencialmente. Para que el principio de igualdad de oportunidades se tradujera en igualdad

de resultados en el sector educacional, se requirió de otras reformas en la sociedad paraguaya. En especial, el problema del desempeño escolar de los sectores desfavorecidos y las restricciones de los servicios sociales que sustentaran una educación de calidad, hicieron que la reforma avanzara cuesta arriba. Instaurado el modelo educativo posautoritario, el Estado paraguayo se encuentra en deuda con la responsabilidad de atender a los sectores en desventaja, en pos de una cohesión social, donde no existan pronunciadas distancias sociales entre los miembros de la sociedad.

Uno de los efectos institucionales de la reforma fue la expansión del acceso de la población en edad escolar al sistema educativo y se extendió su permanencia media, logrando cierto incremento en los años de estudio, lo que, consecuentemente, generó expectativas inusitadas en las familias respecto de la educación. Las esperanzas puestas en ella, en especial de los grupos rezagados socialmente, se tradujeron en la reivindicación de mayor acceso a condiciones de bienestar.

Sin embargo, dos décadas después de culminada la dictadura y del inicio de la democracia, los resultados de la reforma quedaron en suspenso y sus efectos no se expresaron en la reducción de las desigualdades educativas, sino que se mantuvieron e, incluso, se

agudizaron. En este sentido, los cambios en la eficacia externa, no implicaron cambios en el desempeño institucional ni en el rendimiento cognitivo. La masificación escolar disimuló un proceso de ineficiencia e inequidad persistente.

La eficiencia institucional es también resultado de factores extraescolares. Aunque la escolarización se haya expandido, el sistema educativo fue afectado por la estructura social y por la gestión pública, que permiten evaluar la eficiencia del sistema educativo durante la reforma, tanto así que dejó abierta la vía para un sistema educativo ambivalente: universal en su base, pero selectivo y discriminatorio en la cúspide. La indiferencia institucional a las diferencias sociales fue el principio sobre el cual se erigió la desigualdad de condiciones en las que se escolarizan los diferentes sectores de la sociedad.

Este trabajo tiene el propósito de mostrar las características del sistema educativo una vez iniciado el período de transición política y de reorganización del sistema educativo, exponiendo el diseño institucional resultante, el comportamiento de los indicadores de cobertura, eficiencia y rendimiento en todos los niveles, así como aspectos vinculados a la economía (gasto público en educación) y la sociología del sistema educativo (desempeño educativo según clases sociales y grupos étnoculturales). Finalmente, se expondrán los puntos distintivos de las políticas educacionales durante el proceso de democratización y algunos criterios de decisión pública que alimenten las políticas educativas en la actualidad.

2. Diseño institucional del sistema educativo paraguayo

El sistema educativo paraguayo es resultado de una política de reforma de inicios de la

década del noventa. El conjunto de intervenciones de dicha política apuntó sobre todo al acceso y permanencia en el sistema educativo. Ahora bien, respecto de la calidad, las medidas resultaron insuficientes. La continuidad y el desempeño escolar se revelaron críticos para los sectores más desfavorecidos. Asimismo, el aprendizaje en todos los ciclos –educación escolar básica y educación media– evidencia bajos niveles. En suma, la educación paraguaya en general se caracteriza por presentar bajos estándares en los indicadores de eficiencia, equidad y rendimiento.

En la reorganización del sistema educativo, los aspectos cruciales de la reforma modificaron el papel del Estado en materia de educación, el de la familia y de la sociedad civil. Modificó también aspectos institucionales como la organización de los niveles del sistema, la obligatoriedad y la gratuidad así como el financiamiento de la educación. La entrada en vigor de ley permitió la implementación de los principales ejes de la reforma, que pueden resumirse en los siguientes:

- a. Reorganización de los niveles y ciclos del sistema, y extensión de los años obligatorios de la educación básica
- La nueva legislación reemplazó el esquema institucional de 6 años de educación primaria y 6 de educación secundaria por un nivel de educación inicial de 3 años de duración, para niños de 3 a 5 años, un nivel de educación escolar básica (EEB) de 9 años, para niños de 6 a 14 años, y un nivel de educación media de 3 años para jóvenes de 15 a 17 años. Al mismo tiempo la legislación extendió la duración escolar obligatoria, del primero al noveno grado de la educación escolar básica (Esquema 1).

b. Renovación del currículum

Los conocimientos y competencias esperadas se redefinieron en tres ejes transversales incluidos en los contenidos curriculares –familia, medio ambiente y democracia– y que fueron aprobados por el Consejo Nacional de la Reforma Educativa (CARE) para todos los niveles de la educación escolar básica y para la formación docente. Este currículum fue resultado del consenso, surgido de consultas y de grupos de trabajo en los que participaron expertos de diferentes disciplinas, docentes, equipos técnicos de todo el país, investigadores y profesores universitarios. A partir de los ejes transversales, cada establecimiento escolar tiene la facultad de adaptar el servicio educativo a las situaciones particulares en las que se encuentra inserto.

c. Aumento del financiamiento público de la educación

La Ley General de Educación propuso que el gasto público total en el sector educativo se incremente gradualmente todos los años. También estableció cálculo para el incremento del gasto como porcentaje del PIB destinado a la educación. Para garantizar la aplicación efectiva de estas disposiciones, la ley previó un marco de responsabilidades y un acuerdo de financiamiento entre el Estado y los diferentes sectores de la sociedad paraguaya durante la implementación de la reforma.

CUADRO 1

ESTRUCTURA ANTERIOR Y ACTUAL DEL SISTEMA EDUCATIVO PARAGUAYO*

Edad	Estructura anterior (1973-1992)		Estructura actual (desde 1993)		
	Año	Nivel	Año	Nivel	Ciclo
3			Maternal A	Inicial	
4			Maternal B		
5			Preescolar		
6	Preescolar	Inicial	1º	Educación escolar básica	Segundo
7	1º	Primaria	2º		
8	2º		3º		
9	3º		4º		
10	4º		5º		
11	5º		6º		
12	6º			7º	Tercero
13	1º		8º		
14	2º		9º	Educación media	
15	3º	Secundaria	1º		
16	4º		2º		
17	5º		3º		
18	6º			Educación superior	

Fuente: Ley General de Educación 1264, Ministerio de Educación y Cultura, Paraguay.

* Las casillas marcadas en gris corresponden a los niveles obligatorios.

El sistema educativo paraguayo tiene una organización nacional centralizada aunque desconcentrada, lo que implica una distribución de responsabilidades entre los diferentes niveles de la administración, donde el órgano rector, el Ministerio de Educación y Cultura, establece la política educativa y los gobiernos departamentales coordinan hasta cierta instancia los servicios departamentales de educación. Según la Ley General de Educación, la misión del Ministerio de Educación y Cultura es ejercer las funciones normativas,

de planificación, de organización, de evaluación, de cooperación técnica y financiera, destinadas al desarrollo del sistema educativo así como a la supervisión de los establecimientos educativos.

La reforma, además de reorganizar el sistema educativo, buscó socavar los valores del Estado autoritario, democratizando el acceso a la educación y el currículum. Sin embargo, la estructura social mantuvo los rasgos básicos del régimen anterior, producto de la continuidad del tipo de economía y la persistencia de las desigualdades sociales. En este marco, el Estado llevó a cabo una campaña de promoción de la escolarización para resolver a corto plazo los bajos niveles de acceso y retención. En este sentido, la democratización fue definida como la expansión del acceso al sistema educativo y no como la reducción de la desigualdad de oportunidades en el proceso educacional entre las distintas categorías sociales de la población.

3. El estado de la educación inicial, básica y media

La educación escolar en Paraguay estuvo marcada por la fluctuación del ritmo de avances en el desempeño institucional del sistema educativo. Por una parte, los datos sobre la eficacia externa muestran que hubo un incremento de la cobertura, notoriamente en preescolar, en el tercer ciclo de la educación escolar básica y en la educación media. Asimismo, el desempeño por sexo muestra una ligera ventaja de las mujeres sobre los varones en todos los niveles. Se experimentó un retroceso de la matrícula en los dos primeros ciclos de la educación escolar básica.

Este proceso de disminución de la demanda educativa, abre el debate sobre las causas, que podrían estar relacionadas con un problema de oferta de servicios o bien con una disminución de expectativas educacionales en las familias. Para despejar este dilema se analizarán indicadores de eficacia externa e interna del sistema educativo, que aporten evidencias sobre la plausibilidad de una u otra hipótesis y que arrojen luces sobre los desafíos que se presenta para los diferentes usuarios de la educación, marcada por la asimetría en el acceso, la trayectoria y el desempeño escolar.

Para abordar el acceso, expondremos datos sobre matrícula bruta, matrícula neta y admisión en niveles. En primer lugar, se analizará la matrícula bruta para dar cuenta de la demanda general en los distintos niveles de la educación escolar, señalando las deficiencias críticas, puesto que este indicador mide la cobertura del sistema sin discriminar la edad de los alumnos y alumnas matriculados en los distintos grados.

El número de jóvenes matriculados en primaria y secundaria fue en aumento de 1962 a 2011. Actualmente, el total de matriculados en el primer nivel cuadruplica el volumen en dicho período y en secundaria el número aumentó casi dieciocho veces en el mismo lapso.¹ De este modo la tasa bruta de matrícula para el período previo a la implementación de la reforma y las dos décadas siguientes, revela que el acceso en el nivel preescolar aumentó casi al triple de 1990 a 2001, al pasar del 28% al 81% hasta alcanzar una tasa del 96% en el 2011, cercana a la cobertura total.

Por su parte, en los dos primeros ciclos de la educación escolar básica (correspondientes a la primaria en el sistema anterior) la tasa tuvo un comportamiento fluctuante,



1 Ver *Atlas Censal 2002 y Encuesta permanente de Hogares 2011*, DGEEC, Fernando-De-la-Mora, 2012.

aumentó levemente del 105% al 108% de 1990 a 2001 y descendió del 108% al 102% de 2001 a 2011. En efecto, la cobertura en este nivel es la que menos variaciones ha tenido desde el período predemocrático, que en primaria ya tenía una oferta universal.

El incremento de la matrícula en el tercer ciclo de la educación escolar básica fue significativo en el período 1990-2001 pasando de una media del 39% al 76% para ambos sexos, pero disminuyó levemente a una media del 73% (72% varones y 75% mujeres respectivamente) en el año 2011.

En la educación media dicha tendencia es inversa, pues, existe un aumento progresivo y marcado de la matrícula en el período: se duplicó entre 1990 y 2001, pasando de una media del 22% a una del 44%, y luego a una matrícula bruta del 53% en 2011. Estas cifras dan cuenta del énfasis puesto en el desarrollo y fortalecimiento de la educación secundaria durante la implementación de la reforma educativa. Si bien los resultados son relevantes respecto de la situación de base (1990), aún es lejano el acceso universal, ya que en la actualidad la demanda por educación secundaria, expresada en la matrícula bruta, apenas sobrepasa el 50% de la población total en edad escolar para dicho nivel.

El aumento de la matrícula en la educación media se explica por la ampliación de la obligatoriedad de la escolarización en dicho nivel, establecida en la ley 4088/10. El Estado, a partir del año 2011, exoneró la inscripción en los establecimientos públicos, con el objetivo de asegurar el acceso y permanencia de los jóvenes en la enseñanza media, especialmente de los hijos de familias de clases desfavorecidas. Pero, sobre todo, dicha decisión buscaba incidir en el aumento de los años de estudio de la población paraguaya en el sector público bajo la premisa de que se extendería la igualdad de oportunidades.

CUADRO 2

TASA BRUTA DE MATRÍCULA POR SEXO Y NIVEL, 1990 A 2011

Año	Nivel	Sexo		Total
		Varones	Mujeres	
1990	Preescolar	27	28	28
	1º y 2º ciclo EEB	107	103	105
	3º ciclo EEB	39	39	39
	Educación media	20	24	22
2001	Preescolar	80	82	81
	1º y 2º ciclo EEB	109	106	108
	3º ciclo EEB	76	76	76
	Educación media	43	45	44
2011	Preescolar	87	105	96
	1º y 2º ciclo EEB	101	102	102
	3º ciclo EEB	72	75	73
	Educación media	52	54	53

Fuente: Dirección General de Planificación Educativa, Ministerio de Educación y Cultura, 2011.

La tasa neta de matrícula de 1990 a 2011 (exceptuando 1990 que no presenta datos) indica que el acceso en el nivel inicial aumentó entre 2001 y 2011 pasando del 66% al 81%, de modo que de 5 niños en edad preescolar 4 asisten efectivamente.

En el primero y segundo ciclo de la educación escolar básica hubo una disminución progresiva en este período, pasando de una tasa del 93% en 1990 a una del 90% en 2001 y una del 88% en 2011, lo que evidencia una regresión en el acceso a los primeros ciclos de educación primaria. La estimación de las tasas netas arroja que han existido dificultades paulatinas en el acceso para la población específica que se debe escolarizar en dicho nivel. Es importante señalar que dicho proceso concierne fundamentalmente a los jóvenes varones,

que del 94% de matrícula neta en 1990 disminuyeron al 86% en 2011; mientras que la tasa entre las mujeres fue más bien estable, ya que la matrícula neta del 92% en 1990 disminuyó solo 2 puntos porcentuales en 2001 y no varió en 2011.

Por su parte, el aumento de la matrícula neta en el tercer ciclo de la educación escolar básica se quintuplicó para el 2001, pasando del 9% en 1990 al 47%. Este ritmo de crecimiento se desaceleró en la década siguiente, alcanzando al 55% en 2011. En este último período, la tasa femenina aumentó más que la masculina en el acceso, ya que la matrícula neta supera de 4 a 5 puntos porcentuales a la de los varones (49% *versus* 45% en 2001 y 58% *versus* 53% en 2011).

Esta tendencia se replica en educación media, es decir, la matrícula neta tiene un incremento medio de 8 puntos porcentuales y, si se desagrega por sexo, la femenina arroja mayor crecimiento que la masculina. Ahora bien, en relación con los demás niveles, la educación media –a diferencia del tercer ciclo de la educación escolar básica– no logró superar el 50% de matrícula en el transcurso de las dos décadas de estudio.

Si bien hubo un aumento marcado de 1990 a 2001, pasando de una media del 6% a una del 33%, y un aumento más leve del 33% al 41% en 2011, aún es lejano el umbral en que el acceso se universal y que la mayoría de la población en edad de cursar la educación media efectivamente esté matriculada.

De este modo, aunque el incremento de la escolarización en la educación media fue un indicador relevante, la baja matrícula relativa resulta problemática para una población escolar con trayectorias difíciles, sobre todo, en lo referido a completar el nivel secundario, a lo largo de la implementación del sistema educativo posautoritario.

CUADRO 3

TASA NETA DE MATRÍCULA POR SEXO Y NIVEL, 2011

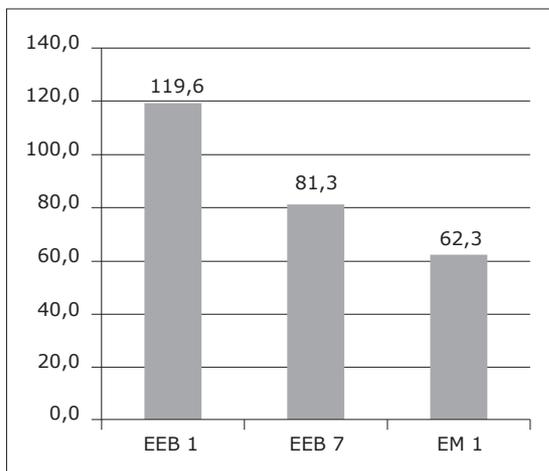
Año	Nivel	Sexo		Total
		Varones	Mujeres	
1990	Preescolar	SD	SD	SD
	1º y 2º ciclo EEB	94	92	93
	3º ciclo EEB	9	8	9
	Educación media	5	6	6
2001	Preescolar	65	67	66
	1º y 2º ciclo EEB	89	90	90
	3º ciclo EEB	45	49	47
	Educación media	31	34	33
2011	Preescolar	73	89	81
	1º y 2º ciclo EEB	86	90	88
	3º ciclo EEB	53	58	55
	Educación media	39	43	41

Fuente: Dirección General de Planificación Educativa, Ministerio de Educación y Cultura, 2011.

Si se analiza la admisión al inicio de los tres niveles decisivos del sistema—primer y séptimo grado de la educación escolar básica y primer curso de la educación media—, se pueden observar dos fenómenos relevantes. Primero, las tasas brutas de admisión en el primer año muestran que la caída paulatina de la matrícula escolar en el primer y tercer ciclo de la educación escolar básica, así como en la educación media, da cuenta de las dificultades del sistema educativo de garantizar a los estudiantes el acceso de un nivel inferior a uno superior conforme transcurre el tiempo. Segundo, la disparidad entre las tasas brutas de admisión en el primer año de cada nivel y las tasas brutas de matrícula en cada uno de los mismos revela la ineficacia del sistema educativo para evitar la desescolarización de los estudiantes.

GRÁFICO 1

TASA BRUTA DE ADMISIÓN EN PRIMER AÑO
SEGÚN NIVEL, 2011



Fuente: Dirección General de Planificación Educativa, Ministerio de Educación y Cultura, 2011.

Como puede observarse en el cuadro 4, el fenómeno de la incapacidad del sistema de retener a la población escolar de un nivel a otro se relaciona con la distribución de los sectores de la oferta educativa. En todos los niveles, la debilidad y falencia en el fortalecimiento de la eficacia interna del sistema tiene sus orígenes en la gestión educativa pública, puesto que más del 90% de la oferta educativa para la educación escolar básica corresponde al sector público, de manera que sobre él recae una parte importante de la responsabilidad en la retención de la población escolar, sin desconocer que el sector privado también presenta fallas en este aspecto.

CUADRO 4

DISTRIBUCIÓN DE ESTUDIANTES POR
SECTOR Y NIVEL

Nivel	Sector	
	Público	Privado
Preescolar	89,7	10,3
1º y 2º ciclo EEB	93,1	6,9
3º ciclo EEB	92,2	7,8
Educación media	84,4	15,6

Fuente: Dirección General de Planificación Educativa, Ministerio de Educación y Cultura, 2011.

El sector privado casi no contribuye a la expansión de la cobertura educativa. Su presencia es mayor en la educación media, donde alcanza una proporción cercana al 16% del total de la matrícula, duplicando la de los tres ciclos de la educación escolar básica, aunque está lejos de competir con la oferta pública. Históricamente rezagado respecto del sector público, durante la democratización el sector privado se acrecentó. Antes de la reforma, la educación privada se caracterizó, por ser elitista, estar destinada a las clases favorecidas de las principales áreas metropolitanas y, por lo mismo, por su calidad. Actualmente, dejó de ser elitista, ya que su relativa expansión en la educación media se debió a la oportunidad de volverse un negocio, banalizándose la calidad educativa como un *derecho*. Si el Estado adolece de herramientas de control y evaluación de los establecimientos del sector público, mayor es su limitación en la supervisión y encuadramiento de los establecimientos del sector privado.²

En otra parte, una de las razones que explican la disminución de la matrícula conforme se avanza en los niveles superiores de



2 En efecto, como se podrá constatar más adelante, en la última década la educación media privada no ofreció resultados de aprendizaje significativamente superiores a la educación media pública, cuanto menos sobrepasando el 50% de la media de calificaciones en pruebas estandarizadas para las materias de comunicación, matemáticas y ciencias (ver cuadro 8).

la educación escolar es la repitencia, que afecta, principalmente, a la educación escolar básica, con una media aritmética de 4,5% de repitentes en los dos primeros ciclos. El sector público presenta una proporción ligeramente mayor (4,6%) que el sector privado (3,9%). Si se analiza por sexo, la repitencia afecta más a los varones que a las mujeres.

Como puede observarse en el cuadro 5, las tasas de repitencia disminuyen significativamente en el tercer ciclo de la educación escolar básica, situándose en una media del 1,1%, con una proporción ligeramente superior en el sector privado (1,5% *versus* 1%). Por último, las tasas de repitencia disminuyen por debajo del 1% en la educación media, lo que indica una baja proporción de jóvenes de secundaria que se encuentren en rezagados por dificultades en la promoción escolar.

CUADRO 5

TASAS DE REPITENCIA POR SEXO, NIVEL Y SECTOR

Sector	Hombre	Mujer	Total
EDUCACIÓN ESCOLAR BÁSICA 1º Y 2º CICLO			
Total	5,5	3,5	4,5
Público	5,5	3,6	4,6
Privado	4,7	3,0	3,9
EDUCACIÓN ESCOLAR BÁSICA 3º CICLO			
Total	1,5	0,7	1,1
Público	1,4	0,6	1,0
Privado	2,0	1,0	1,5
EDUCACIÓN MEDIA			
Total	0,9	0,3	0,6
Público	0,9	0,3	0,6
Privado	0,9	0,3	0,6

Fuente: Dirección General de Planificación Educativa, Ministerio de Educación y Cultura, 2011.



3 Medida por el porcentaje de la población de 15 años y más, que culminó el segundo grado de la educación escolar básica.

Respecto de la deserción, los datos son gravitantes. En 2011, un 5% del total de la población escolar de educación media abandona el sistema, situación que se hace más crítica en el sector público, donde deserta un 7% de los estudiantes comparado con el 2,6% del sector privado. Asimismo, en las zonas rurales –como es de esperar– la tasa de deserción es superior respecto de la de las zonas urbanas (6,5% y 4,4% respectivamente).

CUADRO 6

TASAS DE DESERCIÓN EN EDUCACIÓN MEDIA POR ZONA Y SECTOR, 2011

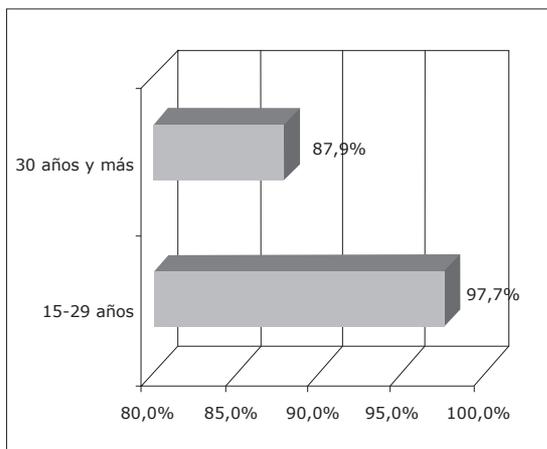
Zona		Sector		Total
Urbano	Rural	Público	Privado	
4,4	6,5	7,0	2,6	5,0

Fuente: Dirección General de Planificación Educativa, Ministerio de Educación y Cultura, 2011.

Si bien disminuyeron en el transcurso del proceso de reforma, las tasas medias de deserción del sistema educativo sumadas al progresivo aumento del acceso en el período posterior al régimen autoritario, dan cuenta de los mayores niveles de alfabetización³ de la población joven comparada con la población adulta (30 años y más), con tasas de 97,7% y 87,9% respectivamente.

GRÁFICO 2

TASAS DE ALFABETIZACIÓN POR EDAD, 2012



Fuente: Encuesta permanente de hogares 2012, DGEEC.

Habiendo analizado los indicadores de eficacia externa e interna, que dan cuenta de los aspectos político-institucionales del sistema educativo paraguayo, es necesario otro indicador clave: el desempeño escolar, que se traduce en otra dimensión central del proceso educativo, que es la *calidad de la educación*. La medir la calidad es complejo, ya que el concepto mismo involucra una serie de aspectos que van más allá del aprendizaje.

A pesar de lo anterior, es necesario dar cuenta de las características del proceso de aprendizaje medidas en pruebas estandarizadas que son implementadas por el Ministerio de Educación y Cultura mediante el Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE). Los datos de las pruebas SNEPE 2010 arrojan que una alta proporción de alumnos se encuentran en los niveles más bajos y que menos del 10% alcanzó el nivel más alto. Este indicador presenta niveles críticos en matemáticas y en comunicación, en el sexto y noveno grado de la educación escolar básica.

Uno de cada tres niños evaluados se halla por debajo del nivel II, lo que implica no posee competencias básicas tanto en conceptos como en operaciones simples en el área de matemáticas y que tiene dificultades para una lectura comprensiva y que carece del manejo de los rudimentos básicos de la gramática en el área de comunicación. La proporción media de niños en este nivel es de cuatro de cada diez alumnos.

CUADRO 7

RENDIMIENTO ESCOLAR SEGÚN NIVELES, GRADO Y MATERIA, AÑO 2010 (EN PORCENTAJES)

Niveles	3º grado	6º grado	9º grado
COMUNICACIÓN			
Debajo Nivel I	17	10	8
Nivel I	35	30	28
Nivel II	26	45	47
Nivel III	13	12	15
Nivel IV	9	3	2
MATEMÁTICA			
Debajo Nivel I	17	12	11
Nivel I	23	22	27
Nivel II	32	44	43
Nivel III	20	19	17
Nivel IV	7	3	3

Fuente: Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo 2010, MEC, 2011.

En Paraguay, la calidad del aprendizaje y, por tanto, de la enseñanza está lejos de ser competitiva. Para evaluar la calidad, se aplicaron las pruebas estandarizadas a jóvenes de segundo año de educación media en 2006 con una muestra nacional. En este estudio, la tasa del 100% de logro en las pruebas indica que el aprendizaje escolar es "excelente". Aunque los indicadores no han sido relevados según la diferencia social entre

categorías socioocupacionales, los datos que surgieron de la muestra son consistentes.

En términos geográficos podemos señalar que las tasas están todas por debajo de la mediana (50%) tanto en zona rural como en zona urbana (ver cuadro 8). En comunicación, disciplina que implica el dominio de la lengua castellana, la tasa es similar en las zonas urbanas y rurales; en matemáticas el desempeño de los individuos de la zona rural es relativamente más elevado, pero siempre por debajo de la mediana; en ciencias, aunque los aprendizajes alcanzan el 50%, los puntajes siguen siendo débiles. Esta diferencia es aún más marcada según sectores, los estudiantes del sector privado están mejor situados que los de establecimientos públicos y, en ciencias, superan la mediana en casi un 7%. Según el sexo, los aprendizajes son similares en matemáticas y ciencias, mientras que en comunicación las niñas presentan una pequeña ventaja sobre los niños aunque siempre por debajo del 50% del puntaje óptimo. Los resultados evidencian que la expansión del acceso al sistema educativo y la prolongación de los años de estudio han sido solamente políticas de orientación cuantitativa.

CUADRO 8

RENDIMIENTO ESCOLAR EN EDUCACIÓN MEDIA
SEGÚN DISCIPLINA, 2006 (EN PORCENTAJES)

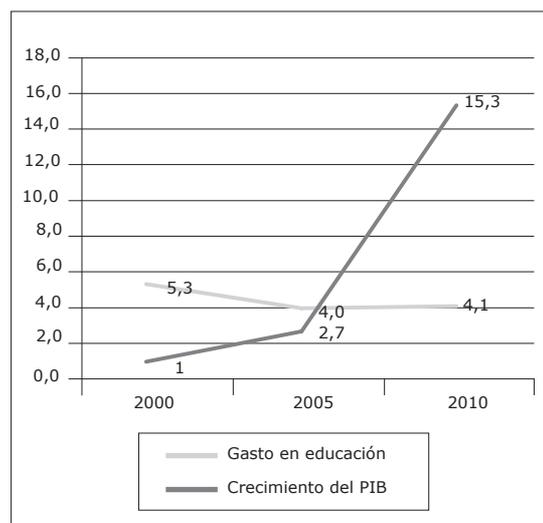
		Comunicación	Matemáticas	Ciencias
Área	Rural	44,5	45,2	50,4
	Urbana	44,7	42,3	50,7
	Total país	44,6	43,8	50,6
Sector	Público	43,7	42,8	49,4
	Privado	48,5	49,3	56,8
Sexo	Mujeres	45,6	43,8	50,4
	Hombres	43,6	43,7	50,7

Fuente: Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo 2006, MEC, 2007.

En términos del gasto público en educación, en el periodo 2000-2010 se mantuvo grosso modo la proporción del PIB destinado al sector. El gráfico 3 ilustra que en el año 2000 el porcentaje del PIB alcanzó un 5,3%, en 2005 el 4% y en 2010 el 4,1%. Se constata, sin embargo, un estancamiento del gasto en educación como porcentaje del PIB en una época de crecimiento económico, con una tasa que llegó al 15% como en el año 2010, lo que implica que el incremento del PIB no se tradujo en el gasto público en educación, que habría favorecido a la efectiva gratuidad universal en educación. No existe una ley que determine un porcentaje de gasto público en educación en función del PIB, a pesar de que la Constitución Nacional, en su artículo 85, establece que el gasto respecto del presupuesto general de gastos de la nación, no puede ser menor al 20%.

GRÁFICO 3

GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN *VERSUS*
CRECIMIENTO DEL PIB
(EN PORCENTAJES DEL PIB)

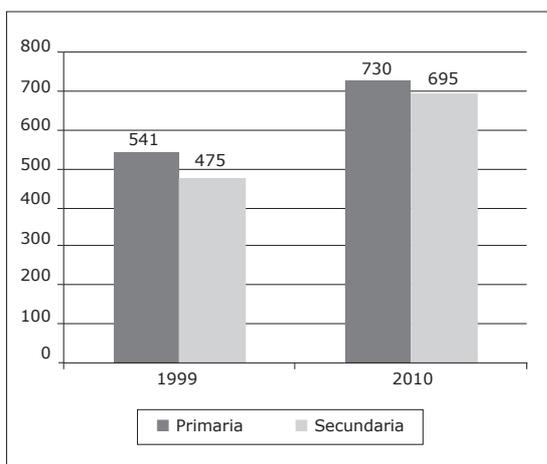


Fuente: Informe de Progreso Educativo 2013, Instituto Desarrollo-Banco Central del Paraguay.

Respecto del gasto por alumno, el Estado paraguayo incrementó su contribución del año 1999 al 2000 para los niveles primario y secundario (controlando por dólares constantes del año 2009). A pesar de que la inversión por alumno en el nivel primario –primero y segundo ciclo de la educación escolar básica– es marcadamente mayor que en el secundario, el aumento fue menor (un 34,9% *versus* un 46,3%, respectivamente).

GRÁFICO 4

GASTO PÚBLICO POR ALUMNO SEGÚN NIVEL, 1999-2010 (EN DÓLARES)



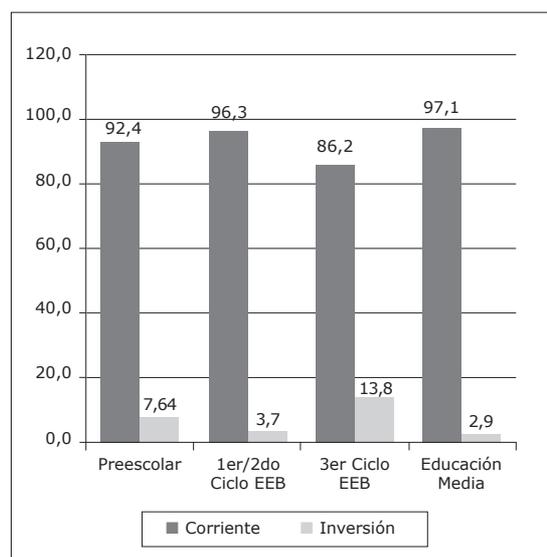
Fuente: Informe de Progreso Educativo 2013, Instituto Desarrollo.

Como se observa en el gráfico 5 referido al gasto anual en educación por nivel educativo, el gasto público destinado a erogaciones corrientes corresponde, en su desglose, a porcentajes mayores al 90% en casi todos los niveles, con excepción del tercer ciclo de la educación escolar básica. Dicho porcentaje se acerca al 100% en el primer y segundo ciclo de la educación escolar básica, así como en la educación (96,3% y 97,1% respectivamente). El nivel con mayor gasto de inversión es el tercer ciclo de la EEB, aun cuando en

comparación con los gastos corrientes para dicho nivel es de baja proporción (un 13,8% comparado con un 86,2% respectivamente). El Informe de Progreso Educativo, basado en datos oficiales del Ministerio de Educación y Cultura, señala que “la participación de gastos corrientes en la partida presupuestaria para compensación del personal osciló entre el 85% y 95%” (Instituto Desarrollo, 2013), lo que condiciona marcadamente la disponibilidad de recursos para el ejercicio de la función docente, para apuntalar la calidad de la enseñanza y garantizar adecuados niveles de aprendizaje.

GRÁFICO 5

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO POR NIVEL, 2012



Fuente: Informe de Progreso Educativo 2013, Instituto Desarrollo.

En relación con los años de estudio, la media nacional experimentó una lenta evolución de 2000 a 2011, aumentando de 7 años a 9 años. Si se analiza este indicador desde la perspectiva de las diferencias sociales, se observa que las categorías socioocupacionales desfavorecidas acrecentaron su media de

años de estudio, aunque la brecha respecto de las categorías privilegiadas se acentuó. Este fenómeno indica que éstas últimas obtuvieron las principales ventajas de la masificación del sistema educacional, además de expresar el mantenimiento de la estructura de oportunidades sociales. En el sistema educativo, los miembros de las categorías de mayores activos escolares –intelectuales, científicos y profesionales– mantuvieron altos niveles de estudio en el período; por su parte la categoría de técnicos y profesionales de nivel medio seguida por la de empleados de oficina, acrecentaron sus medias de años de escolarización en mayor proporción que las demás categorías sociales. Los miembros de las categorías patrones de empresas y grandes propietarios agrícolas, también experimentaron alzas significativas en sus medias de años de estudio, seguidas por la categoría de altos funcionarios y gerentes de empresas. Entre las categorías de clase media de

empleados administrativos y de trabajadores de servicios y comerciantes, existe una diferencia marcada de años de estudio en favor de la primera, mientras la segunda es similar a la categoría de operadores de máquinas y de instalaciones industriales, correspondiente a la fracción superior de las clases populares. Las medias disminuyen a medida que se desciende en la jerarquía de categorías, particularmente en las de agricultores, pescadores y trabajadores agrícolas.

Entre las categorías desfavorecidas y las privilegiadas persisten las brechas a pesar del incremento general de los años de estudio, como se ilustra el cuadro 9. Aunque todas las categorías hayan aumentado la media de años de estudio, durante el decenio 2000-2011, la distancia entre las categorías más y menos favorecidas aumentó de 7 años en 2000 a 9 en 2011, evidenciando lo que se denomina la traslación de la desigualdad de oportunidades hacia arriba.

CUADRO 9

MEDIAS DE AÑOS DE ESTUDIO DE POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS DE EDAD, POR CATEGORÍAS SOCIOOCUPACIONALES. PERIODO 2000-2011

Años	Categorías socio-ocupacionales										TOTAL
	Patrones y Grandes propietarios agrícolas	Altos funcionarios del Estado/ Directivos de la administración pública y de empresas	Profesionales, Científicos e Intelectuales	Técnicos y Profesionales de nivel medio	Empleados de oficina	Trabajadores de servicios y Comerciantes	Operadores de instalaciones, máquinas y montadores	Oficiales, Operarios y Artesanos	Trabajadores no calificados	Agricultores, Pescadores y Trabajadores agrícolas	
2000	12	12	16	11	12	8	8	7	6	5	7
2006	15	12	16	12	12	8	8	8	7	5	8
2011	15	14	16	13	13	9	9	8	7	6	9

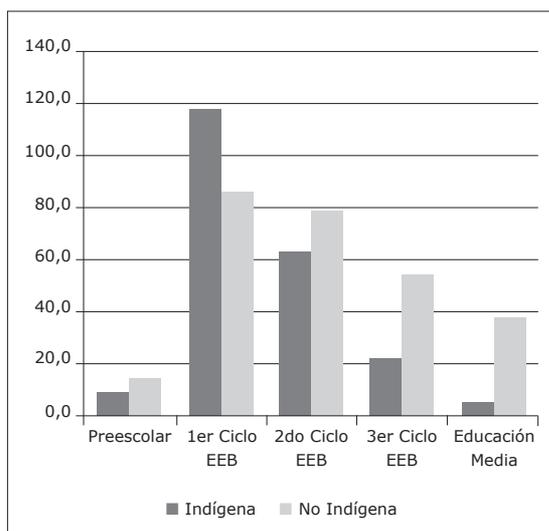
Fuente: Encuestas permanentes de hogares, años 2000-2006-2011. Dirección Gral. de Estadística, Encuestas y Censos.

Las evidencias muestran que la educación paraguaya está muy marcada por las desigualdades en diferentes dimensiones del sistema. A pesar de la expansión de la

obligatoriedad y los programas asociados de apoyo a la gratuidad, la cobertura no alcanzó niveles proporcionales a la inversión durante el proceso de reforma educativa. La brecha

de matrícula entre las zonas geográficas no se ha reducido, especialmente en la educación media donde la matrícula se cuadruplica en la zona urbana comparada con la de la rural. Asimismo, la matrícula de la población indígena presenta un marcado rezago respecto de la población no-indígena, que se expresa tanto en el acceso como en la retención en el sistema. La población indígena, en general, presenta tasas de matrícula considerablemente más baja en todos los niveles con la excepción del primer ciclo de la EEB, donde se concentra la asistencia escolar de dicho grupo socioétnico.

GRÁFICO 6
TASAS DE MATRÍCULA POR ORIGEN ÉTNICO Y NIVEL, 2008



Fuente: Informe de Progreso Educativo 2013, Instituto Desarrollo.

En el sistema educativo la legitimidad cultural de una minoría de habla hispana se impuso producto de la reforma, que buscaba desarrollar la igualdad formal de las dos lenguas, desfavoreciendo a la población de habla guaraní. La oposición a la oficialización del guaraní tuvo en la escuela uno de sus

principales representantes, ya que su enseñanza conlleva la contradicción entre lengua hablada y lengua enseñada. El guaraní, por ser una lengua desvalorizada socialmente, no es enseñado de la mejor forma. Este fenómeno se constata por el desempeño educativo de la población de 15 años y más, ya que, según su lengua, en el período correspondiente a las tres primeras cohortes de la reforma educativa. La población monolingüe guaraní, egresada de la educación media aumentó del 7,5% en 1998 al 13,7% en 2007, mientras que la población de habla hispana egresada de la educación media aumentó del 56% al 68,3%. Los hispanohablantes se encuentran en ventaja respecto de las exigencias del sistema, que está diseñado para ellos.

CUADRO 10
BACHILLERES SEGÚN LENGUA HABLADA (EN PORCENTAJES)

Año	Lengua			
	Guaraní	Guaraní y español	Español	Otra lengua
1998	7,5	37,6	56,5	18,5
2007	13,7	42,1	68,3	16,0

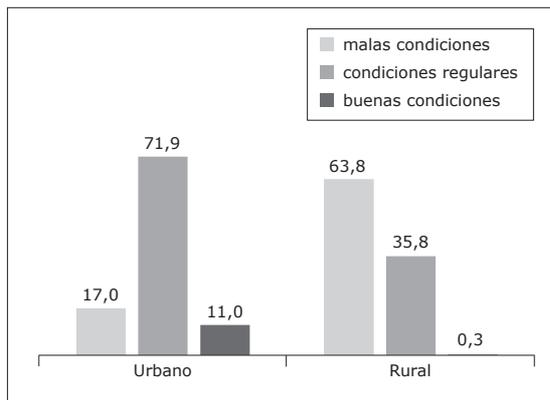
Fuente: Encuestas de hogares 1998/2007, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, Paraguay.

Finalmente, respecto de la infraestructura, el sistema educacional paraguayo se encuentra entre aquellos con carencias más pronunciadas en sus establecimientos en la región. Son críticos la situación de sanidad, disponibilidad de servicio sanitario, las condiciones físicas de las aulas y la dotación de equipamiento –mobiliario, informática, bibliotecas, laboratorios– y espacios para la enseñanza de las artes. Tomando estas condiciones en conjunto, solo el 11% de los establecimientos de las zonas urbanas y menos del 1% de los de zonas rurales son adecuados reúnen los

requisitos establecidos en las normativas del MEC para un desempeño educativo conforme con los requerimientos que aseguren un proceso eficaz de enseñanza.

GRÁFICO 7

ESTADO DE LA INFRAESTRUCTURA ESCOLAR POR ZONA (EN PORCENTAJES)



Fuente: Rivarola & Elías, sobre la base de información del MEC (2008).

Los avances en la universalización de la educación escolar se produjeron durante el período inmediatamente posterior al inicio de la reforma, al expandir la cobertura del grupo de 12 a 14 años, del 38% al 80% y con un 90% de cobertura en el nivel inicial. Asimismo, se fomentó al aumento de la matrícula de la educación media, que pasó del 28% en 1995 al 58% en 2011, con una mayor permanencia de la población en el sistema educativo, que pasó de una media de 5,4 años de estudios en 1992 a 8,7 años en 2011. Se observa también un aumento significativo de la retención: un 32% para la cohorte de 1995 a 2006 comparado con el 29% para la cohorte de 1993 a 1994. A pesar de estos logros, los rezagos y brechas persisten.

4. Las políticas educativas ante el desafío de la democratización

El proceso de democratización de la sociedad iniciado en 1989 fue el marco político que habilitó la renovación de la educación y permitió abrir la discusión sobre la democratización del sector. La reforma educativa paraguaya tuvo como fundamento la Declaración de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, con su correspondiente marco de criterios de recomendación de políticas, planteando un abordaje renovado de educación cuyo eje principal fuera el desarrollo humano permanente. Desde esta perspectiva, se concibió una política pública basada en la promoción de las competencias básicas y el fomento del aprendizaje permanente, que supere la concepción del proceso educativo basado en la preparación a la examinación o en la capacitación abstraída de los requerimientos de una ocupación profesional.

La educación, con la reforma en la década de 1990, constituyó una dimensión de relevancia para el Estado paraguayo, lo que se reflejó en la Carta Magna de 1992. Ante la incertidumbre que se cernía sobre la sociedad paraguaya con la apertura democrática, las esperanzas subjetivas de cambio y avance en la reconquista de las libertades públicas y del bienestar social, cobraron espacio y emprendieron curso con la idea generalizada de que esquemas verticalistas y preestablecidos de orden social darían paso a una organización basada en los derechos y en la autonomía respecto del poder estatal. Un nuevo sistema educativo se volvió una exigencia colectiva, pues se lo consideró una instancia que reformularía la ética y el pensamiento dominante durante la dictadura, para hacer factible un nuevo orden democrático y asegurar, por medio de mecanismos

equitativos y meritocráticos, oportunidades para todos los miembros de la comunidad.

A este respecto, se promovieron los Congresos Nacionales de Educación entre los años 1992 y 1993 así como los de carácter regional. Estos eventos permitieron a diferentes sectores sociales discutir los aspectos relevantes del sistema educacional vigente y acordar la necesidad de una reforma para la renovación del modelo en sus distintas dimensiones. Durante el proceso preparatorio de la reforma, el Estado propició un conjunto de acciones, entre ellas, la creación del Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE) en el año 1990, que tenía como objetivo formular propuestas y políticas para una redefinición de la educación paraguaya. La constitución de este consejo fue el hito clave para el poder público paraguayo en la formulación de la política educativa en la era democrática. En este marco, se adoptaron medidas orientadoras hacia un nuevo modelo que tuviera tres grandes principios: la formación académica basada en las competencias, la promoción de la ciudadanía política para el fortalecimiento de la democracia y el fomento de las capacidades para acceder al bienestar social.

En relación con el proceso temporal de implementación de las medidas tendientes a la reforma educativa, el abanico de éstas implicó: i) la extensión de la obligatoriedad de la educación escolar básica, ii) la puesta en marcha de un programa de educación bilingüe (castellano-guaraní), iii) la expansión del nivel preescolar, iv) la ejecución de programas de priorización de sectores específicos como las comunidades rurales, v) la generación de incentivos para la permanencia en el sistema, vi) el desarrollo de programas de alfabetización de personas jóvenes y adultas, vii) la implantación paulatina de programas de apoyo a la gratuidad educativa en todos los niveles y viii) la promoción de mecanis-

mos de seguimiento y evaluación mediante el fortalecimiento de la medición estadística y la instauración del sistema nacional de evaluación del proceso educativo.

En su conjunto, la educación paraguaya fue pensada como el fundamento de la convivencia política y la equidad social dada la pronunciada desigualdad entre los grupos sociales. La política educativa, en ese sentido, no pudo eximirse del deber y la responsabilidad de implementar medidas y acciones tendientes a disminuir las asimetrías. Sin embargo, ante este desafío, el Estado y los diferentes agentes involucrados en la política pública de educación no asumió una perspectiva de la igualdad social como horizonte, que orientara la reforma hacia la equidad. Propio de los regímenes democráticos liberales, el principio fundante fue la igualdad de oportunidades cuyo objetivo es la superación de toda forma de diferenciación y discriminación que no esté basada en el mérito individual. En este sentido, el principio meritocrático liberal se erige en el mecanismo articulador de la equidad en el nuevo orden.

En el plano legal, además de la Constitución Nacional, la Ley General de Educación (1264/98) establece que el Estado debe atender la compensación de las desigualdades en educación y que las autoridades educativas atenderán de modo preferencial a los grupos y regiones que enfrenten condiciones demográficas, económicas y sociales de desventaja. Además se planteó facilitar el ingreso de los ciudadanos con escasos recursos en los establecimientos educativos públicos donde la escolarización será gratuita, incluido el nivel preescolar. Por otra parte, se declaró que los 9 años de EEB son obligatorios. La gratuidad deberá hacer efectiva la obligatoriedad de la educación, de modo que ciertos programas de apoyo a la educación gratuita están previstos en la Constitución Nacional.

En 2010, se amplió la obligatoriedad a la educación inicial y media, mediante la ley 4088/10, lo que implicó que, desde 2011, el Estado exonerara la matrícula en los establecimientos públicos de enseñanza. Dicho proceso tuvo por objetivo el acceso y permanencia en la enseñanza media por parte de los jóvenes de todo el país, especialmente de los hijos de familias de clases desfavorecidas.

En el plano de la política pública, con la reforma educativa se planteó la necesidad de promover estrategias para superar la desigualdad y la discriminación que regían el sistema educativo predemocrático, razón por la cual la equidad constituyó uno de sus fundamentos. Se abrió la discusión sobre el enfoque de derecho en diferentes instancias de infancia y educación, tales como convenciones y acuerdos internacionales. En este contexto, el Estado habilitó institucionalmente un marco normativo que permitió reivindicar los derechos a la educación y la equidad dentro de un proyecto democrático en la sociedad nacional. Uno de las primeras consecuencias de la adopción del enfoque fue, desde los inicios de la reforma, la implementación del programa de educación bilingüe.

La inclusión social ha sido un proceso de atención y respuesta a la diversidad de alumnos, por lo que se han modificado los contenidos curriculares, enfoques pedagógicos y estrategias políticas de visualización de la diferenciación social y la diversidad cultural. En el Ministerio de Educación y Cultura se incorporó el enfoque de la educación inclusiva como proyecto pedagógico en la década de 2000. La experiencia piloto sirvió para identificar las dificultades presentes en los establecimientos educacionales en la adopción de una sensibilidad hacia la diversidad y la diferenciación como parte del proceso educativo. Desde entonces Paraguay participa de instancias internacionales y orga-

nismos multilaterales donde establece una cooperación para el avance en el enfoque de la inclusión como perspectiva institucional y pedagógica.

En el derecho a la educación como base de la búsqueda de la equidad educativa, se identifican los criterios y mecanismos de discriminación existentes en el sistema y que requieren superarse, como condición del ejercicio pleno del estatus de ciudadanía política. Estos criterios se basan en la condición social y económica, la lengua, el género y la pertenencia a ciertos grupos etnoculturales (pueblos indígenas). La política educativa, en este sentido, consistió primordialmente en la promoción de planes pedagógicos y mecanismos institucionales. Pero, lamentablemente, no estuvo acompañada de una política social consistente, que insertara la política educativa en un marco amplio de promoción de oportunidades sociales, que frenara la exclusión. La exclusión educacional –una de las principales causas de la exclusión social– se vincula sobre todo a la estructura social de desigualdad, expresada en la pobreza, la inequidad territorial y la segregación, lo que, a su vez, se traduce en repitencia, rezago, deserción escolar y bajo nivel de rendimiento académico. Se intentó desarrollar planes y programas para superar los procesos de exclusión, mediante medidas y acciones que apuntaran a la equidad educativa como la instauración del programa de educación bilingüe, la universalización del nivel inicial, la alfabetización de adultos, la implementación del programa de educación escolar indígena, la adopción de sistemas de incentivos para la permanencia en el proceso educativo, la implementación y expansión de los programas de apoyo a la gratuidad educativa (complemento nutricional y útiles escolares), entre otros.

La filosofía y contenido de los programas de apoyo a la gratuidad educativa se expresan

en el Plan Nacional de Educación 2024, que reúne un conjunto de principios que deberán traducirse en la política pública que apunte hacia una educación universal, inclusiva y de calidad. Los programas de apoyo se pusieron en marcha en dos momentos: el programa de complemento nutricional escolar iniciado en 1995, mediante la ley 806/95, y el programa de provisión de útiles escolares que cobró fuerza a mediados de 2000 (ley 1264/98). Ambos programas tienen como objetivo otorgar los medios para asegurar la asistencia y la permanencia en el sistema educativo. El programa de complemento nutricional, en el nivel de educación escolar básica, consistió en asegurar una base alimenticia mínima para el aprovechamiento de la enseñanza, aunque sirvió más como incentivo a la asistencia escolar de niños y niñas de familias en condiciones socioeconómicas vulnerables, especialmente, de las zonas rurales. El programa de útiles escolares, que se extendió paulatinamente a todos los niveles, tenía por objeto asegurar los insumos didácticos para el desempeño en el proceso de enseñanza.

El programa de complemento nutricional se universalizó, alcanzando el 100% de cobertura en 2008. El programa de útiles escolares fue ampliado el año 2010 con la decisión de universalizar la educación media obligatoria. Se espera que los programas de apoyo a la gratuidad sirvan de atracción y retención en el sistema en dos sentidos: 1) exonerando de costos a las familias para que el acceso y la permanencia sean gratuitos en la práctica, y 2) brindando seguridad alimentaria mínima e implementos básicos de escolaridad para sustentar el desempeño académico. En suma, ambos programas pretendieron extender y universalizar la cobertura educativa gratuita haciendo efectivo el enfoque de derecho en la educación, priorizando a los sectores y zonas geográficas vulnerables.

La expansión educativa, incluso con avance la mayor oferta del sector privado, no dio respuesta a los problemas de eficacia externa e interna del sistema y reprodujo la lógica de la masificación, captando la demanda educativa con poca atención en la enseñanza de calidad, en los incentivos al desempeño eficiente y a la retención en los 12 años de trayecto escolar.

La cobertura universal a la enseñanza se volvió un imperativo de la política pública durante la reforma al igual que la promoción de la calidad, sin embargo, ciertos sectores y grupos sociales quedaron librados a su suerte, bajo el arbitraje de una meritocracia que regía solo formalmente. Sobre esta base, el sistema educacional, a pesar de los cambios institucionales, curriculares y pedagógicos, mantuvo –y legitimó– las desigualdades entre las categorías sociales, de manera que el acceso educativo no es igual a las condiciones sociales del acceso, es decir, la igualdad de oportunidades no necesariamente desemboca en desigualdad de resultados. El Estado paraguayo no ha podido revertir del todo la ineficiencia del sistema educativo ni la desigualdad social. La política pública tuvo, en este sentido, problemas de alcance y de enfoque.

El problema de alcance implicó que las medidas y acciones en el proceso de reforma educativa se vieron limitadas por las restricciones humanas y la ineficiencia financiera respecto del rezago crítico en educación, así como de las múltiples necesidades para hacer viable un sistema más eficiente, lo que se acentuó, considerando que el presupuesto público en educación se concentró principalmente en gastos corrientes, bajo el imperativo de sostener una base social para el sistema político y no para apuntalar la enseñanza calificada, de alto nivel. En este sentido, la política pública destinó recursos a

infraestructura en una magnitud menor a la necesaria, orientando el gasto a la enseñanza con criterios erráticos para el reclutamiento de un público electoral cautivo y no para la formación y calificación.

Respecto del enfoque, hubo una excesiva atención en el desempeño institucional del sistema educativo, en detrimento de la cuestión social, dado que la acentuada desigualdad terminó subvirtiendo los objetivos de la política educacional durante el proceso de democratización. Las políticas sociales, dentro de las que los programas de protección social con condicionalidad educativa tuvieron una expansión en Paraguay, no repercutieron en el aumento del desempeño escolar y en la disminución de las brechas vigentes en el proceso educativo.

5. Criterios de decisión pública

Sobre la base de lo expuesto, se desprenden tres líneas de criterios de recomendación para políticas públicas que reorienten el sistema educativo paraguayo. Una primera línea concierne la eficacia externa, coligiéndose propuestas para ampliar la cobertura y asegurar el acceso a todos los niveles así como a los distintos sectores. Una segunda línea concierne a la eficacia interna, planteándose sugerencias sobre la retención escolar, especialmente en el tercer ciclo de la EEB, la educación media, así como para los sectores sociales desfavorecidos y para los grupos etnoculturales relegados históricamente. Una tercera línea se refiere al rendimiento académico, para lo que se han formulado criterios de desarrollo de la calidad de los procesos de enseñanza-aprendizaje, apuntalando un sistema educativo que contribuya cualitativamente a la formación de competencias y habilidades cognitivas y éticas. En los tres

niveles, el desafío es reformular un sistema basado en la inclusión social y en la calidad de los procesos de enseñanza.

Las políticas educativas orientadas al fortalecimiento de la eficacia externa (o cobertura) implican tres conjuntos de medidas:

- La inversión en infraestructura educacional, que adecue los establecimientos y amplíe la oferta, ya que la cobertura no solo requiere de mayor dotación de instalaciones y equipamientos para los ciclos más altos de la educación escolar, sino también la búsqueda de un equilibrio territorial entre las regiones geográficas con alta demanda educativa y con tendencia demográfica creciente, habilitando nuevas sedes educativas, y las regiones geográficas con demanda educativa en descenso por razones de decrecimiento demográfico. Este equilibrio deberá planificarse central, regional y localmente, priorizando los criterios de equidad territorial y eficiencia administrativo-financiera.
- Desarrollar mecanismos de retención de los estudiantes en el sistema escolar. El mantenimiento de los programas de apoyo a la gratuidad (complementos nutricionales y útiles escolares) y su inserción en un plan amplio de incentivo al acceso y permanencia en el sistema, deberá involucrar tanto dispositivos escolares como extraescolares. Un dispositivo escolar por excelencia son las becas de compensación por origen social, étnico y geográfico, condicionadas, en su asignación, por los mérito y aptitudes. Un dispositivo extraescolar es el de las transferencias monetarias, mecanismo de protección social para hogares e individuos socialmente vulnerables y con el que la escolarización se vuelve una corresponsabilidad ineludible a favor de la continuidad en la trayectoria educativa de los estudiantes.

- La descongestión de la oferta pública por medio de la subvención a establecimientos privados de enseñanza. El objetivo de este mecanismo –ya existente– es incentivar a que la oferta privada contribuya a asegurar el acceso universal a la enseñanza y garantizar la cobertura total de la demanda de la población en edad escolar. Asimismo, esta medida promoverá la mixtura social, base concreta de consolidación de un régimen democrático. La posibilidad de interacción entre diferentes grupos y en diferentes regiones geográficas aumenta las chances de democratización educativa que vaya en consonancia con la expansión o masificación escolar.

Las políticas educativas orientadas al fortalecimiento de la eficacia interna o desempeño implican tres conjuntos de medidas:

- La promoción de sistemas de acompañamiento a la escolaridad, que involucre a agentes y organizaciones del poder público, de los establecimientos educativos y de la sociedad civil, para sostener el proceso escolar de niños y jóvenes a lo largo de su trayectoria educativa. Esta medida implica la conformación y fortalecimiento de dispositivos escolares de refuerzo académico, así como de redes de apoyo para evitar la deserción y la repitencia, basados en incentivos individuales, familiares y comunitarios.
- La implementación de un plan de cooperación para la retención escolar en las comunidades. El apoyo y control, promovido por el Estado, generará condiciones no solo materiales, sino también simbólicas para la concurrencia al sistema educativo. En este sentido, se deberá instaurar un mecanismo compensatorio de la inasistencia y deserción por motivos económicos, para incentivar a las familias a

ponderar su esfuerzo de acompañar a sus hijos en su trayectoria educacional. Los incentivos a la escolarización pueden traducirse en fuentes de empleo, subvenciones, y becas, entre otros. Esto concierne al Estado y a las empresas interesadas en la formación de capacidades para el mundo laboral a mediano y largo plazo. El establecimiento de un fondo para la retención educativa, que implemente proyectos comunitarios de aliento a la asistencia, se hace urgente, en especial entre los sectores sociales con trayectorias educacionales débiles, lo que resta interés a los padres para cooperar en la escolarización de sus hijos.

- El fortalecimiento de los planes de protección y promoción de la infancia y de la juventud, involucrando a los diferentes niveles de gobierno, que articule la política pública educativa en un marco amplio de acciones coordinadas con un enfoque integral de desarrollo social y de derechos para las generaciones más recientes.

Finalmente, las políticas educativas orientadas al rendimiento académico y el desarrollo de los procesos de enseñanza-aprendizaje supone cuatro tipos de medidas:

- La reorganización del cuerpo docente del sector público, con la revisión del estatuto docente, el fomento de la profesionalización de la enseñanza y la expansión de los concursos de méritos y aptitudes para acceder a los cargos. Estas medidas implican el establecimiento de un sistema de formación de alto nivel que apunte a la profesionalización de los docentes con el adiestramiento en servicio.
- La inversión en tecnología pedagógica, tanto en dispositivos computacionales como en la generación de bases de datos y fuentes documentales que sirvan de

soporte técnico a los docentes en formación. La tecnología, en los procesos pedagógicos, deberá introducirse mediante programas específicos de fortalecimiento de la enseñanza.

- Desarrollar y fortalecer mecanismos de seguimiento y evaluación del proceso educacional de modo de obtener lecciones, aprender de los errores y replicar aciertos pedagógicos e institucionales, que aseguren el avance del sistema hacia un modelo de calidad y eficiencia.
- Elaborar espacios de participación de la comunidad educativa, centrándose en las familias –especialmente los padres– y articulando los programas de alfabetización de adultos con la implementación de un plan de desarrollo del capital cultural: fomento de la lecto-escritura en el hogar, fomento del uso de recursos bibliográficos y tecnológicos entre los miembros de la familia y el entrenamiento para el uso del conocimiento académico en la vida cotidiana, para acompañar en el hogar la escolaridad de los hijos con un proceso integral de relación con la cultura escolar y el entorno social.

6. Conclusiones

La educación en Paraguay se encuentra en una encrucijada. La política educativa aún tiene deudas respecto del acceso al sistema de las generaciones jóvenes, que se enfrentan a un horizonte cada vez más incierto y difícil, cuando no tienen formación o no se han titulado.

Una de ellas es resolver el dilema que se presenta ante el avance de una oferta educativa, pública y privada, de baja calidad, donde los procesos de enseñanza y aprendizaje constituyen sobre todo rituales insti-

tucionales más que instancias significativas de desarrollo cognitivo y de formación ética. La masificación, después de dos décadas de implementada la reforma, visibilizó el problema crítico de que la expansión del acceso no garantiza la retención. Es necesario dotar al sistema de las condiciones técnicas, financieras y políticas para lograr que los estudiantes de todos los sectores de la sociedad completen su trayectoria educacional, en especial los desfavorecidos social y culturalmente, que –como se mostró en el análisis empírico de este texto– se ven más aquejados por los bajos niveles de años de escolarización para hacer frente al mundo social en sus diferentes dimensiones.

Pero no basta con política educativa que asegure la expansión longitudinal (a lo largo del proceso de escolarización) para todos los grupos sociales, además de la extensión transversal en los primeros niveles de la educación escolar básica, para otorgar a la sociedad los medios necesarios para su desarrollo. Es necesario asegurar la calidad del proceso educativo –centrado en el papel del cuerpo docente del sistema– y transformar el modelo de enseñanza basado en contenidos y no en competencias. En efecto, este cambio pedagógico implicará, en Paraguay, un cambio político de fondo, ya que significará la reforma del estatuto docente, de la organización del proceso pedagógico-institucional y de la lógica de transmisión ética relacionada con los valores de la sociedad democrática. Los cambios en el estatuto docente supone encaminar la profesionalización de la función y autonomizarlo del poder político, creando incentivos económicos y simbólicos para su dedicación rigurosa, responsable y comprometida. La organización del proceso pedagógico-institucional requiere de la revisión de la relación entre escuela y comunidad, en que la primera debe convertirse en la extensión y

centro articulador del desarrollo infanto-juvenil de la segunda. Para ello, la extensión del calendario escolar real así como de la jornada escolar deberá considerarse en un debate público, tomando en cuenta las condiciones materiales que lo hagan posible.

Pero por sobre todo, el sistema educativo está en deuda con la sociedad, ya que no ha sido capaz de reformular los valores de la convivencia social. La formación ética que la reforma promovió –como base axiológica del nuevo sistema posautoritario– no pasó de ser un plan de estudio, es decir, se la insertó solamente en la malla curricular, sin reformular los patrones mismos de interacción entre docentes, alumnos y comunidad local

en el proceso educacional. La transformación ética mediante la escuela se restringió en la práctica a una capacitación sobre contenidos abstractos.

Por esta y otras razones que pueden extraerse del presente estudio, se avizora un difícil proceso de reforma de la reforma, que plantea el desafío al sistema educacional paraguayo la revisión del proyecto de país, sobre el cual construir un modelo de formación y desarrollo de competencias, tanto cognitivas, profesionales y cívicas. Este desafío no es menor en una nación donde la tradición autoritaria no terminó de ceder lugar y donde la desigualdad permite la persistencia de problemas sociales profundamente arraigados.

■ Luis Ortiz

Doctor en Sociología por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (París, Francia). Master en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (México D.F., México). Licenciado en Sociología por la Universidad Católica "Ntra. Sra. de la Asunción" (Asunción, Paraguay). Profesor de la Universidad Católica y de la FLACSO Paraguay. Director e Investigador del Instituto de Ciencias Sociales de Paraguay (ICSO Paraguay). Investigador asociado del CADEP). Sus líneas de investigación son educación y desigualdades sociales; bienestar y protección social.

■ Bibliografía

- Consejo Nacional de Educación y Cultura (2008). *Avances de la Reforma Educativa. Informes sobre la situación de la educación paraguaya 2000/2007*, Tomo II. Asunción: Ediciones del CONEC.
- _____ (2008) *Avances de la Reforma educativa. La educación media 2001-2007*. Asunción: Ediciones del CONEC.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2008), Encuesta permanente de hogares. Paraguay.
- Elías, R. (2007). La educación inclusiva en Paraguay. Taller Regional Preparatorio sobre Educación Inclusiva. Buenos Aires: UNESCO-Oficina Regional de Educación.
- Elías, R. & Molinas, J. (2008) La deserción escolar de adolescentes en Paraguay. *Reformas pendientes en la educación secundaria*. Santiago: Fondo de Investigaciones Educativas-PREAL.
- Instituto Desarrollo (2012). *Informe de progreso educativo Paraguay 2010*. Asunción: PREAL-ID.
- Lafuente, M. (2009). La experiencia del Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE). Aprendizajes y desafíos. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 2, 1, pp. 48-73.
- Ortiz, L. (2012). Reforma educativa y conservación social. Aspectos sociales del cambio educativo en Paraguay. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, XLII, 4.
- Ministerio de Educación y Cultura (2000-2011), *Anuario Estadístico*. Asunción.
- Reimers, F. (1993). *La reforma educativa en Paraguay. Análisis de su funcionamiento y Estrategias de políticas para su reforma*. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos.
- Rivarola, D. (2000). La reforma educativa en el Paraguay. *Serie Políticas Sociales*, 40. Santiago: CEPAL .
- Rivarola, M. & Elías, R. (2014). La infraestructura y los materiales educativos en la escuela paraguaya y su incidencia en la enseñanza. Inédito.
- Tiramonti, G. (2004). *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media*. Buenos Aires: Manantial.

Los desafíos de la educación preescolar, básica y media en el Perú*

Piero Ortiz Chávez ▪ Cinthya Pastor Vargas

1. Introducción

El Perú ha experimentado quince años de crecimiento ininterrumpido y, con ello, se ha embarcado en el desarrollo. En este contexto, surge un gran interrogante: ¿qué debemos hacer para que este proceso continúe? Entre los diversos factores que sostienen el desarrollo, la educación es primordial, puesto que de ella depende la calidad de los recursos humanos que dispondrá el país y, al mismo tiempo, asegura la igualdad de oportunidades de toda la población. Así, en primer lugar, la relación entre el crecimiento y la educación es explicada por la incidencia del capital humano en la producción, por lo que las políticas del sector deben asegurar que la educación contribuya a la formación de capital humano. Y, en segundo lugar, es importante reconocer que la educación contribuye a la reducción de la pobreza, puesto que promueve la igualdad de oportunidades de la población y el desarrollo de las capacidades de la población más vulnerable.

En el Perú aún quedan problemas que afligen al sistema educativo y que se reflejan

en las pobres estadísticas educacionales. Por ejemplo, el resultado y avance en las pruebas nacionales e internacionales de rendimiento escolar reflejan una situación preocupante. La última Evaluación Censal de Estudiantes de Segundo Grado 2012 (ECE 2012) elaborada por el Ministerio de Educación (MINEDU) informa que en comprensión lectora solo el 30,9% de los estudiantes alcanza el nivel satisfactorio y en matemática, solo el 12,8%.¹ Si bien hay una mejora respecto de años anteriores, es marginal. De 2010 a 2012, los alumnos con nivel satisfactorio de comprensión lectora aumentaron 2,2 puntos porcentuales (del 28,7% al 30,9%) y en matemática disminuyeron un punto (del 13,8% al 12,8%). Por otra parte, en las pruebas PISA (*Programme for International Student Assessment*) de la OCDE, el Perú ha ocupado los últimos lugares recurrentemente. En 2009, ocupó el puesto 63 en matemática, 64 en ciencias y 63 en lectura entre 65 países y en 2012 ocupó el último puesto en las tres categorías evaluadas.

El Foro Económico Mundial en su último *ranking* de competitividad 2013-2014 califica



* Este estudio fue realizado por encargo de la fundación Konrad Adenauer Stiftung, en el marco del programa SOPLA.

1 El nivel satisfactorio en comprensión lectora implica que el alumno es capaz de deducir ideas de un texto de mediana extensión y vocabulario sencillo y en matemática que es capaz de utilizar números y operaciones para resolver problemas.

a Perú en el lugar 135 de 148 países evaluados del escalafón de calidad de la educación primaria, en el puesto 134 en la calidad del sistema educativo y en el puesto 140 en calidad de la educación matemática y en ciencias, es decir, el Perú se encuentra muy rezagado en todos los aspectos medidos.

Si bien las cifras revelan la precaria situación de los alumnos peruanos, es aún más preocupante el poco interés o preocupación que se asigna a la educación en la agenda política y la poca eficacia que muestran las políticas del sector. Es importante recordar que la competitividad de la población que ingresa al mercado laboral dentro de 15 años dependerá de las políticas que hoy se apliquen en la educación preescolar, básica y media.

En la primera sección, se describe el estado de la educación escolar en el Perú, analizando su organización, cobertura, infraestructura, personal docente y gasto público, y se concluye que todos estos factores explican

los resultados de los alumnos en las pruebas de rendimiento nacionales e internacionales. En la segunda sección se resumen las principales políticas educativas aprobadas desde el año 2000 y en la tercera sección se presentan las recomendaciones de política. Finalmente, se presentan las conclusiones del estudio.

2. Breve descripción del estado de la educación inicial, básica y media en el país

2.1 Organización del sistema educativo

El sistema educativo peruano se divide en niveles, ciclos y grados. Los niveles se refieren a la distinción común entre nivel inicial, primario y secundario. A su vez, cada uno de estos niveles se subdivide en ciclos que representan los logros de aprendizaje planteados para cada rango de edad.

CUADRO 1
EDUCACIÓN BÁSICA REGULAR

Niveles	Inicial		Primaria						Secundaria				
	I	II	III		IV		V		VI		VII		
Ciclos													
Grados			1º	2º	3º	4º	5º	6º	1º	2º	3º	4º	5º
Edad	0-2	3-5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16

Fuente: MINEDU

En el nivel inicial, el primer ciclo tiene como objetivo dar comienzo al proceso de la autoidentificación del niño como individuo y en el segundo ciclo se inicia el desarrollo del aprendizaje del razonamiento lógico-matemático y de lenguaje. En los ciclos del nivel primario se consolidan los aprendizajes de comunicación oral y escrita y del pensamiento analítico matemático. En el nivel secundario, en el ciclo VI se inician las capacidades

de pensamiento abstracto y reflexivo y en el ciclo VII existe una especial preocupación por encaminar la autonomía en las expresiones comunicativas y morales de los adolescentes.

2.2 Cobertura y acceso educacional en el Perú

Uno de los logros más notables de la educación en el Perú es el incremento de la

tasa de matrícula escolar en todos los niveles durante los últimos quince años. Como se muestra en el cuadro 2, de 1995 a 2011, la tasa de matrícula neta para el nivel inicial aumentó a más del doble (de un 35,3% a un 77,8%), en primaria se incrementó marginalmente al partir de un nivel más alto (del 90,3% al 94,5%) y en secundaria mostró un gran aumento (del 53,7% al 77,6%).² Cabe señalar que, en 2011, se registraron 7,6 millones de niños y adolescentes que cursaban la educación básica regular, lo que

representa un 90% del total de niños en edad escolar.

A pesar de la mejoría en la cobertura, aún subsisten problemas en el nivel inicial y en secundaria, pues las tasas netas de matrícula al año 2011 fueron de un 77,8% y un 77,6% respectivamente, cifras que se encuentran lejos de una cobertura universal. En primaria, la situación es diferente pues existe una tasa neta de matrícula cercana al 100%, por lo que se afirma que la educación primaria en el Perú es universal.

CUADRO 2
MATRÍCULA DEL SISTEMA EDUCATIVO

Nivel Educativo	Tasa neta* de matrícula del sistema educativo					
	1995			2011		
	Total	Mujer	Hombre	Total	Mujer	Hombre
Nivel inicial**	35,3	35,9	34,8	77,8	78,0	77,6
Nivel primario	90,3	89,9	90,8	94,5	94,5	94,5
Nivel secundario	53,7	52,9	54,5	77,6	77,9	77,2

* Tasa neta: porcentaje de matriculados en el grupo etario correspondiente al grado.

** La cifra corresponde a tasa bruta: porcentaje de matriculados entre el grupo en edad escolar.

Fuente: Banco Mundial.

La diferencia en la tasa de matrícula entre los tres niveles analizados muestra que muchos niños inician sus estudios recién en el nivel primario, ya que en el Perú solo es obligatorio un año de educación inicial para la población de 5 años de edad. Hay que tener en cuenta que los primeros años de edad de educación son cruciales para el desarrollo cognitivo de los niños, en especial, de aquellos con más desventajas (Karoly & Bigelow, 2005).³

A pesar de las mejoras en la cobertura y los problemas pendientes con el nivel de matrícula, no es el indicador más importante de analizar. Por ejemplo, la asistencia es un factor que refleja el uso del servicio más allá de si se tiene acceso a él o no. Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la tasa neta de asistencia ha mejorado en los últimos años, sobre todo en educación inicial. Así, de 2005 a 2012 la asistencia aumentó de un 57,3% a un 70,8% en este



2 El nivel inicial comprende la educación para niños menores de 6 años, la educación primaria para alumnos de 6 a 11 años y la educación secundaria de 12 a 16 años.

3 Karoly & Bigelow encuentran que los programas de educación preescolar mejoran las habilidades de comprensión lectora, disminuyen las probabilidades de repitencia y aumentan la probabilidad de completar la secundaria en especial en los niños con mayores desventajas.

nivel, de un 91,1% a un 91,6% en primaria y de un 70,6% a un 80,3% en secundaria. Sin embargo, existen marcadas diferencias si se compara el ámbito urbano con el rural: en 2012, la tasa de asistencia en educación inicial era de un 74,0% en el sector urbano y de un 63,0% en el rural y de un 85,2% y un 69,9% respectivamente en secundaria. En primaria, la asistencia no muestra diferencias entre el área urbana (91,4%) y la rural (92,0%).

Si se analiza la cobertura por quintiles de ingreso, se puede observar una gran inequidad entre la población con mayores ingresos y menores ingresos, puesto que existe una diferencia de 9 puntos porcentuales en la tasa de asistencia escolar, situación que se agrava en el nivel inicial, donde la diferencia llega a ser de 17 puntos, y mejora en el nivel primario, donde es de 5 puntos, lo que es un indicador de universalidad en este nivel. Por último, la diferencia en el nivel secundario es de 9 puntos.

Además del acceso y uso del sistema educativo, es importante analizar el grado de conclusión de los estudios. Se puede estar matriculado en un centro educativo, se puede asistir a clases, pero ¿se logra concluir con toda la formación? La progresión y la deserción escolar dan mayor información sobre el desempeño del proceso educativo. Según el Banco Mundial, en 2011 solo el 85% de alumnos matriculados llegaba a quinto grado de primaria. En sexto grado, solo el 81,5% logró completar el nivel primario. Es decir, uno de cada 5 niños que empieza la primaria, no la concluye. De aquellos que completan la primaria, solo el 92,3% continúa sus estudios en el nivel secundario, es decir, el 7,7% de niños abandona el sistema educativo. Se observa que existe una mayor deserción de mujeres, pues el 6,5% de los niños no prosigue sus estudios, mientras que el porcentaje es mayor

entre las niñas (9,9%). Estas cifras reflejan la persistencia de inequidades de género que no han sido tratadas de la misma forma que en el resto de países, aunque Lavado y Gallejos (2005) sostienen que aunque el análisis empírico confirma que las niñas tienden a ser más vulnerables a la deserción escolar, esta diferencia no es significativa.

Por último, respecto a la participación pública y privada en el sistema, se observa que la educación en el Perú es predominantemente pública. El sector público concentra el 76% de la matrícula escolar (5,5 millones de alumnos), mientras que el restante 24% se educa en el sector privado (1,7 millones de alumnos). Este predominio se ha debilitado en los últimos años, ya que en 2003 el 84% de alumnos se encontraban matriculados en un establecimiento del sector público, lo que implica que perdió 8 puntos de participación.

2.3 Infraestructura educativa

Los problemas de matrícula, asistencia y deserción son consecuencia de dificultades económicas, problemas al interior de la familia y falta de incentivos, entre otros factores, pero también de trabas sistemáticas propias del sistema. Una de ellas es la disponibilidad y distancia de los centros educativos en zonas rurales, por lo que la provisión de infraestructura resulta ser otra limitante. Alcázar (2008) señala que en sector rural el tiempo de viaje al centro educativo secundario más cercano es de 50 minutos en promedio.

En 2011, el sector educativo contaba con un total de 73.366 centros, de los cuales el 32% cuenta con educación inicial, el 51% con educación primaria y el 17% con de educación secundaria. Como se observa, hay una gran diferencia entre el número de

centros educativos de educación primaria y secundaria, a pesar de que el total aumentó significativamente en los últimos años. Desde 2002 a la fecha, el número de total de centros educativos se incrementó en un 22%, en especial, los dedicados a la educación inicial que pasaron de 15.860 en 2002 a 23.388 en 2011, es decir, aumentaron un 47%. Los centros de educación primaria presentan el menor crecimiento (8%) en el mismo período, pasando de 34.334 a 37.198. Por último, los centros de educación secundaria aumentaron un 29%, de 9.925 a 12.780.

La mayor parte de la infraestructura pertenece al sector público, del total de establecimientos solo el 31% es del sector privado. Sin embargo, desde 2002 a 2011, el crecimiento de la oferta de establecimientos educativos del sector privado superó ampliamente al del sector público, ya que los establecimientos públicos aumentaron un 15% y los establecimientos privados un 47%.

Otro aspecto importante debe ser analizado es la calidad de la infraestructura. La Encuesta a Instituciones Educativas de Nivel Inicial y Primaria 2010 (ENEDU 2010)

recoge información reciente sobre este tema. Los resultados muestran que solo el 19,1% de centros educativos a nivel nacional poseen aulas en buen estado⁴ que reciben un mantenimiento adecuado y continuo. Si bien esta cifra es baja, hay regiones donde la situación es más grave aún (véase el gráfico 1), como en las regiones selváticas. En Madre de Dios solo el 0,4% de los establecimientos tienen aulas en buen estado, en Loreto el 0,2%, en San Martín, el 0,1% y en Ucayali ningún colegio mostró aulas en buen estado. El resto de las regiones del Perú muestran mejores cifras, pero siguen siendo preocupantes. Incluso Lima Metropolitana solo llega a tener un 25% de aulas en buen estado.

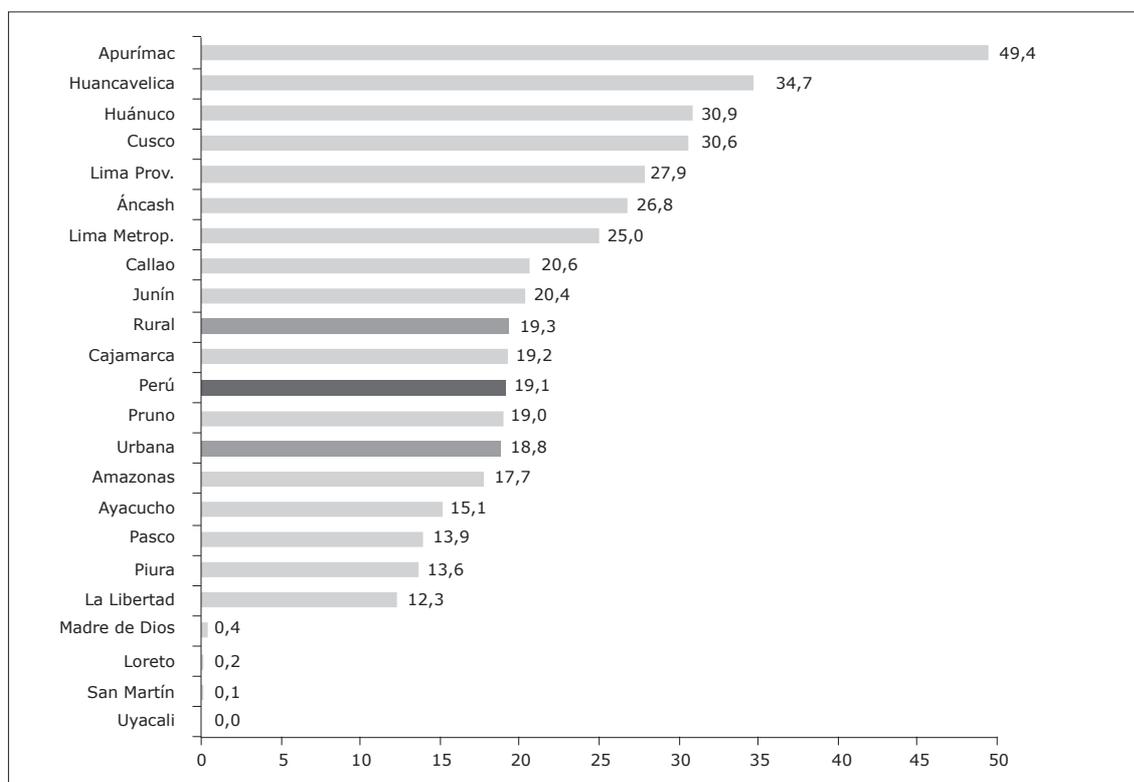
Al contrastar esta información con las encuestas a los directores de los colegios existen discordancias, pues muchos señalan haber hecho mantenimiento preventivo: por ejemplo, el 76,3% afirma haber pintado sus aulas, el 62,1% haber arreglado el mobiliario escolar y el 51,4% señala haber reparado los pisos. Esto indica un ineficiente uso de recursos, problemas de gestión y problemas de mantenimiento.



4 La ENEDU considera un aula en buen estado cuando cuentan con techos sin agujeros, paredes pintadas y limpias, ventanas completas y superficie del piso uniforme y plana.

GRÁFICO 1

CENTROS EDUCATIVOS CON AULAS EN BUEN ESTADO POR REGIÓN, 2010 (PORCENTAJE DEL TOTAL)



Fuente: ENEDU 2010.

Cabe mencionar, que se realizó el Censo de Infraestructura Educativa, que servirá de base para preparar el primer plan de planeamiento en este tema, lo que es una buena señal del sector público, pues se establecerán las estrategias de inversión para resolver los problemas de cantidad y, sobre todo, de calidad de la infraestructura educativa.

2.4 Recursos docentes

Los recursos humanos del sector son otro factor importante que incide en el desempeño del sector. Las estadísticas del Banco Mundial indican que a nivel nacional existen 17 alumnos por docente; en el nivel inicial existen 17, en el primario 18 y en el secundario 15. Si se

compara sector público con el privado, en este último hay 14 alumnos por docente, mientras que el primero hay 19 alumnos por docente. Las cifras tanto del sector público como del privado no muestran gran diferencia con el promedio de la OCDE, que es de 14 alumnos por profesor en inicial y primaria y 12 en secundaria. Sin embargo, se dista de países con altos niveles de educación como Dinamarca, donde existen 6 y 11 alumnos por profesor en inicial y primaria respectivamente.

A esto se suma que la calidad de los profesores limita el logro en los aprendizajes de los alumnos. La última Evaluación Censal de Docentes del 2007, muestra que una buena parte de los profesores del sistema no se encuentran debidamente preparados. Así, en el

campo de comprensión lectora, el 32,6% de los profesores se ubicó en el nivel 0, es decir, carecían de los conocimientos básicos. En el campo de razonamiento matemático, la evaluación dio como resultado que el 46,8% se ubicaba en el nivel 0.

2.5 Gasto en educación

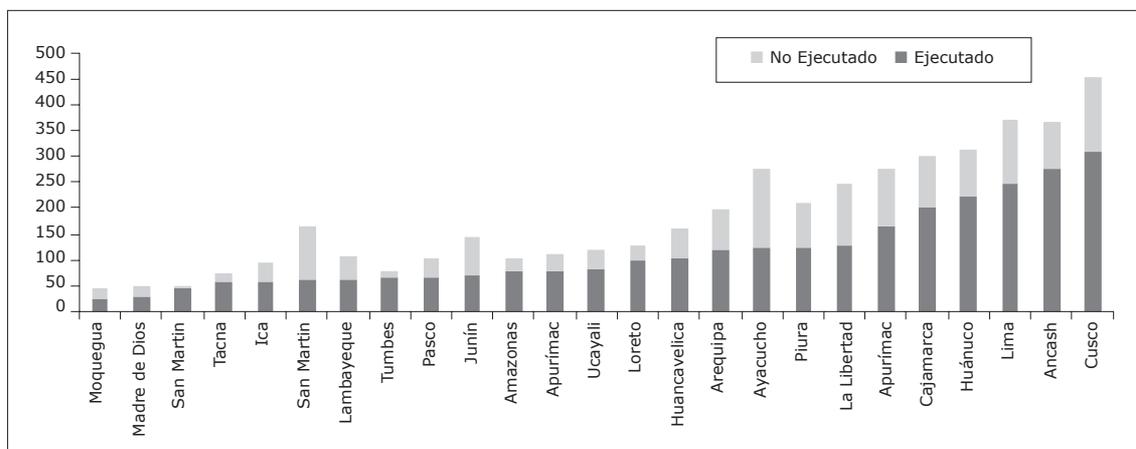
Como se ha descrito, el capital físico y humano del sector educativo dista de ser suficiente y, sobre todo, de buena calidad. El gasto y las inversiones públicas no han sido suficientes para las necesidades de la educación. El gasto público en educación básica en promedio ha sido del 2,5% de 2001 a 2012 y, en ninguno de los años ha superado el 3% del PIB. Según las cifras del presupuesto del Ministerio de Finanzas, en 2012, excluyendo la educación superior, el gasto solo fue del 2,4% del PIB, muy bajo comparado con el promedio mundial que es del 4,1% aproximadamente y con Finlandia, uno de los líderes en educación, donde el gasto asciende al

6,8% del PIB. En esta misma línea, el gasto per cápita⁵ por alumno como porcentaje del PIB también es inferior al promedio mundial. En primaria el porcentaje se ubica en un 8,1% comparado con el promedio mundial que asciende al 16,2% y en secundaria se ubica en un 9,1%, comparado con el 20,1% del mundial, que es más del doble.

Si bien el gasto en educación se refiere a los recursos presupuestados, también es un problema de gestión. En 2012, el gobierno solo logró ejecutar el 63,5% del presupuesto. Cusco, la región con el mayor presupuesto en educación (US\$ 200,5 millones), solo ejecutó el 68% y San Martín ejecutó tan solo el 37% del presupuesto. A la ausencia de recursos, se suma la poca capacidad del sector público de gestionar adecuadamente los proyectos de inversión, lo que no permite mejorar las condiciones educativas. Es importante resaltar que este análisis no sugiere que un incremento del gasto asegure necesariamente mejores resultados, pero sí brinda más herramientas y recursos que posibilitan hacer reformas y mejoras.

GRÁFICO 2

INVERSIÓN PÚBLICA EN EDUCACIÓN, 2012 (EN MILLONES DE SOLES)



Fuente: MEF-SIAF.



5 Indicador utilizado para medir la importancia del gasto en los estudiantes, controlado por el nivel de ingresos del país.

2.6 Calidad educacional

El déficit de infraestructura, la pobre calidad de la existente, la mala preparación de los docentes, la poca eficacia en las inversiones públicas y la falta de planeamiento del sector se traducen inevitablemente en una provisión educativa precaria y de baja calidad para los alumnos, lo que se confirma con las pruebas internacionales y nacionales de rendimiento.

2.6.1 Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA)

Las pruebas PISA aplicadas cada tres años por la OCDE desde el año 2000 constituyen la medición internacional más reconocida del desempeño escolar y sirven para comparar los resultados entre países. Se aplicó en el Perú solo en los años 2000, 2009 y 2012, situándose siempre entre los últimos lugares. Por ejemplo, en comprensión lectora ocupó el lugar 40 de 41 países en el año 2000; en 2009, el lugar 63 de 65 países y en 2012, el último lugar de 65 países.

A pesar de lo anterior, entre la prueba PISA 2000 y 2012 hubo un incremento importante en el puntaje obtenido: aumentó en 95 puntos en comprensión lectora (de 289 a 384), 76 puntos en matemática (de 292 a 368) y 40 puntos en ciencias (de 333 a 373). Este incremento destaca en comparación con el resto de países evaluados, donde el cambio promedio de puntaje fue de 8 puntos en comprensión lectora, 6 en matemática y 9 en ciencias. El Perú es el país latinoamericano que más ha mejorado en todas las categorías evaluadas superando a Chile y Brasil. Se debe aspirar mantener este ritmo de mejora con el objetivo de escalar en el *ranking* internacional.

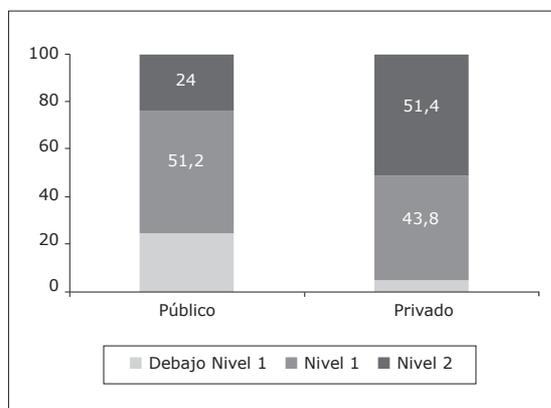
2.6.2 Evaluación Censal de Estudiantes (ECE)

A nivel nacional, la última Evaluación Censal de Estudiantes de segundo grado 2012 (ECE 2012) identificó que solo el 30,9% alcanza el nivel satisfactorio en comprensión lectora y el 12,8% en matemática. Si bien hay cambios respecto del año 2007, cuando se empieza a censar de manera permanente, no existe una mejora significativa en la evaluación matemática, ya que en seis años el porcentaje de alumnos con nivel satisfactorio solo se incrementó en 5,5 puntos porcentuales, al pasar del 7,2% al 12,8%. En comprensión lectora, el nivel satisfactorio mejoró en 15 puntos, pero aún es una tasa muy baja (30,9% en 2012); es decir, menos de un tercio de los alumnos logró los resultados esperados al finalizar el año. Asimismo, existe una gran dispersión en los resultados de una región a otra; puesto que los mejores resultados se encuentran en las regiones con mayores niveles de ingreso (Moquegua, Arequipa y Tacna) y los peores en las regiones más pobres (Huancavelica, Huánuco, Loreto, Ucayali y Ayacucho).

También existen diferencias significativas entre el rendimiento de los alumnos pertenecientes a zonas rurales y urbanas. En comprensión lectora, los alumnos que alcanzan el nivel satisfactorio varía de un 37,5% en el ámbito urbano a un 7,0% en el rural; y en matemáticas, de un 15,2% en zonas urbanas a un 4,1% en las rurales.

GRÁFICO 3

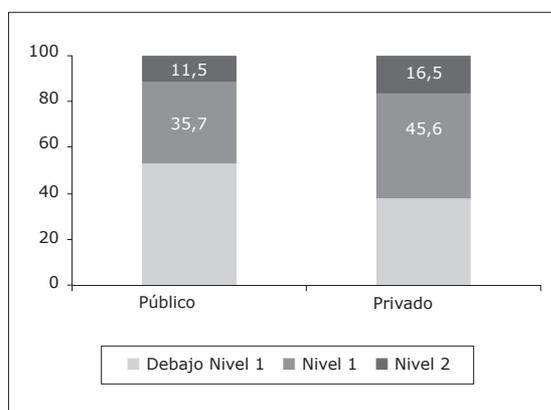
RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN CENSAL DE ESTUDIANTES EN COMPRENSIÓN LECTORA, 2012 (EN PORCENTAJE DEL TOTAL)



Fuente: ECE 2012

GRÁFICO 4

RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN CENSAL DE ESTUDIANTES EN MATEMÁTICA, 2012 (EN PORCENTAJE DEL TOTAL)



Fuente: ECE 2012

Por otra parte, también existen diferencias entre el rendimiento de los colegios públicos y privados: el 51,4% de los alumnos de instituciones privadas obtienen resultados satisfactorios en comprensión lectora frente al 24% de los alumnos de establecimientos

públicos. La brecha se reduce en matemáticas, aunque con peores resultados: un 16,5% (privados) frente a un 11,5% (públicos). Si bien los establecimientos privados muestran mejores resultados, ambos son deficientes en la calidad.

3. Descripción de las políticas educativas en los últimos diez años

En los últimos cuatro gobiernos del Perú el tema educacional no ha sido prioritario en las agendas políticas, a pesar de su importancia para el crecimiento y desarrollo a largo plazo. El hecho de que se crearan más instrumentos de política educativa de 2000 a 2013 en comparación con los últimos cincuenta años del siglo pasado, no se tradujo en una efectiva preocupación por la problemática educacional. Además, muchas de las medidas no han incidido en la solución de los problemas estructurales que aquejan al sector.

En el gobierno de transición de Valentín Paniagua (2000-2001), los temas en discusión eran la lucha contra la corrupción, la responsabilidad del Estado frente a la violencia política y a la promoción de reformas en sectores sensibles como el de educación. Así, se creó la Comisión para un Acuerdo Nacional por la Educación que buscaba promover una movilización social para una educación de calidad universal. Para ello, la Comisión hizo una Consulta Nacional por la Educación, que recopiló las demandas y opiniones de la población respecto de cómo debería ser la educación del país. Según Andrade y Martínez (2007), los resultados de esta consulta se constituyeron en la base fundamental para el diseño de las futuras políticas educativas del país, tanto por su contenido como por la forma de concebir la participación ciudadana.

Lamentablemente, dado la brevedad del gobierno de Paniagua, lo único que se logró fue establecer el diálogo.

En el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006) se reconoció la importancia de la educación⁶ al considerarla como parte de la agenda del Acuerdo Nacional, que tuvo una gran importancia ya que consistía en un conjunto de políticas elaboradas sobre la base del diálogo y del consenso de diferentes sectores: gobierno, empresarios, instituciones religiosas, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, más allá del reconocimiento de la educación en la agenda de gobierno, hubo algunas políticas particulares. A inicios del año 2000, se declaró en emergencia la educación peruana y en el 2004 se puso en marcha el programa de emergencia educativa para hacer frente a los bajos niveles de desarrollo de las capacidades los estudiantes y los bajos rendimientos. El programa no logró cerrar las brechas educativas e inequidades.

En julio de 2003, se promulgó la Ley General de Educación (ley 28044), que reemplazó a la ley 23384, promulgada en 1982. La ley contenía elementos positivos para reformar el sistema educativo y determinó un nuevo enfoque en el funcionamiento de los centros educacionales y del sistema en general, pues incidía en la universalidad, equidad y calidad de la educación, planteaba un papel más activo de todos los actores y tornaba hacia una gestión educativa descentralizada, participativa y flexible (Alcázar, 2005). Además incluía el concepto de proyecto educativo, que corresponde a un conjunto de políticas que enmarcan el desarrollo de la educación. Este nuevo enfoque se sostenía sobre la base de

los consensos nacionales construidos en los años anteriores, en especial de las políticas emanadas del Acuerdo Nacional.

Respecto de la universalidad, equidad y calidad, la ley establece que estas características guiarán la provisión de educación. Acerca de la universalidad, la nueva ley dispone que la educación básica (nivel inicial, primario y secundario) es obligatoria para todos los estudiantes y el gobierno deberá entregar los recursos para que así sea. Sobre la calidad de la educación, establece la creación del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE). Este organismo evalúa la calidad educativa mediante la acreditación de los institutos educativos, Además de evaluar la educación en todos sus niveles: básica, superior no universitaria y universitaria. El órgano encargado de la evaluación de la educación básica es el Instituto Peruano de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Básica y Técnico-Productiva (IPEBA). Los órganos de evaluación son entidades autónomas con su propio régimen legal y administrativo para asegurar su independencia. Sobre la equidad, la ley establece que para combatir las desigualdades derivadas de factores económicos, geográficos y sociales, el gobierno aplicará las medidas para favorecer a estos segmentos vulnerables. Se pone especial énfasis en la equidad hacia los pueblos indígenas y los alumnos cuya lengua materna no sea el castellano. La inclusión de estos principios es positiva, pues establecen el marco para implementar las políticas en esa dirección.

Respecto de los actores, se especifica el rol que cumplirá el Estado, la sociedad y la co-



6 Acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y del deporte”, Acuerdo Nacional 2011.

munidad educativa –integrada por estudiantes, padres de familia, profesores, directores, administrativos, ex alumnos y miembros de la comunidad local–. Se destaca la referencia a la función de directores y profesores.

El director es la máxima autoridad de una institución educativa y su función es gestionar las actividades para que dicha institución cumpla sus funciones. El nombramiento, según la ley, será mediante concurso público, en el que se evalúa y certifica que tenga las competencias necesarias para el ejercicio del cargo. Puede ser discutible que se evalúen las capacidades de los directores solo al momento de su nombramiento, cuando se debería evaluar su desempeño teniendo en cuenta estándares propuestos por el IPEBA.

Asimismo, la inclusión de una evaluación constante del desempeño de los profesores representa un gran avance para el sector. La ley establece que en el marco de la carrera pública magisterial el ingreso, el ascenso y la permanencia se decide con un sistema de evaluación, que se deberá hacer de manera descentralizada y con participación de la comunidad educativa y la institución gremial. Sin embargo, al momento de la aprobación de la ley y su respectivo reglamento, no se definió la institución que se encargaría de la evaluación de los profesores, ni qué se evaluaría y tampoco las consecuencias de los resultados de dichas evaluaciones (Vásquez, 2004). Con posterioridad, la ley de la Carrera Pública Magisterial (29062) definió estas ambigüedades.

La gestión del sector se orientó hacia una organización más descentralizada. Conforme a la nueva ley, las instancias de gestión educativa son la institución educativa, la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL), la Dirección Regional de Educación (DRE) y el Ministerio de Educación (MINEDU).

RECUADRO 1

ORGANIZACIÓN DEL SECTOR EDUCATIVO

El sector educativo divide sus funciones en cuatro niveles de gobierno: Gobierno Nacional–Ministerio de Educación (MINEDU), gobierno regional, municipalidad provincial y municipalidad distrital. Estos niveles cumplen, a la vez, funciones de dirección, regulación, planificación, ejecución y fiscalización.

El MINEDU es la entidad pública encargada de dictar las políticas en materia de educación a nivel nacional en coordinación y articulación con los gobiernos regionales y locales. Se encarga de formular, aprobar, ejecutar y evaluar el Proyecto Educativo Nacional y conducir los planes nacionales de Educación. También se encarga del diseño curricular nacional, de definir los programas de capacitación a profesores y de dirigir la formulación, ejecución y evaluación de los proyectos del sector, entre los cuales se encuentran los de infraestructura. El MINEDU también se encarga de la medición y evaluación de los logros de aprendizaje a nivel nacional.

El gobierno regional se encarga de dirigir, regular y supervisar el sector por medio de las Direcciones Regionales de Educación (DRE) y las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL, que tienen jurisdicción a nivel provincial). Las DRE y las UGEL se encargan de desarrollar políticas que consideren las características del medio y de la población de su jurisdicción, siguiendo los lineamientos básicos dictados por el MINEDU. Las UGEL asignan los recursos a cada centro educativo para el mantenimiento preventivo de la infraestructura. Por último, la Ley Orgánica de Municipalidades (ley 27972) dicta que las municipalidades deben ejecutar el proyecto educativo en coordinación con las DRE. Asimismo, en materia de infraestructura, deben equipar y mantener los centros educativos de su jurisdicción de acuerdo con el presupuesto que se les asigne.

Por último la ley encargó al Consejo Nacional de Educación (CNE) la elaboración del Proyecto Educativo Nacional (PEN) al 2021 con la finalidad de contar con una política educativa consensuada. En términos generales, el proyecto consistió en un amplio acuerdo que expresaba lo posición de los peruanos fren-

te a lo que debería ser la educación a largo plazo en el desarrollo del país. Este proyecto se constituyó como una política de Estado en la medida que estableció sucesivas políticas educativas a largo plazo para evitar la discontinuidad que se produce con cada cambio de

ministerio o de gobierno. Se plantearon seis objetivos estratégicos con resultados esperados y políticas para cada uno. Sin embargo, algunos resultados son abstractos y muy generales o no logran explicar por sí mismos su importancia en la estrategia global.

DIAGRAMA 1

VISIÓN, OBJETIVOS Y RESULTADOS ESPERADOS DEL PEN 2021



En 2005 se elaboró el Diseño Curricular Nacional (DCN), definido como el instrumento oficial de la educación básica regular que articula e integra los currículos de inicial, primaria y secundaria. Este cambio fue positivo, pues previamente el currículo de los diferentes niveles se concebía en forma separada. Este diseño contiene los aprendizajes fundamentales y básicos que deben desarrollar los estudiantes en cada nivel, en cualquier ámbito del país, con calidad educativa y equidad. Al mismo tiempo considera la diversidad humana, cultural y lingüística.

Posteriormente, en el gobierno de Alan García (2006-2011), se hizo la evaluación censal de los docentes (2007), para establecer una línea de base para diseñar las próximas acciones de capacitación para los docentes. Los resultados mostraron que solo el 28% de los maestros evaluados poseía un nivel adecuado en comprensión de textos y, peor aún, un 1,9% en matemática. De 2007 a 2008, se inició el plan piloto de municipalización de la educación en 47 distritos con el fin de mejorar la calidad de la educación mediante la implementación de un modelo de gestión descentralizada con la participación del municipio como unidad mínima de planificación. El plan estaba orientado a transferir las funciones y competencias a nivel regional y local con la intención de descentralizar la educación y ajustar el currículo a la realidad y necesidades locales. Este proceso se inicia en la educación inicial y primaria.

El criterio que respaldaba esta transferencia de funciones considera que las autoridades municipales responsables garantizarían el buen funcionamiento de las instituciones por su cercanía con la población y, por lo tanto, administrarían mejor la educación. Al analizar los resultados del piloto, el proceso lejos de cumplir con su objetivo, solo duplicaba las funciones de las UGEL y de las

municipalidades, lo que produjo una falta de compromiso de los municipios y dificultades en el control. Además, hubo más burocracia al convertir los municipios en pequeños ministerios, sin tener el personal capacitado para desarrollar las funciones establecidas. Ante este fracaso, el siguiente gobierno de Humala puso fin a este plan.

En este período también se expandió el Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (PRONAMA) que tuvo como objetivo prioritario erradicar el analfabetismo en el 2011 y que aproximadamente dos millones de peruanos alcanzaran las competencias de lectura, escritura y cálculo matemático básico en un plazo no mayor de cinco años (2006 al 2011), de manera que la tasa de analfabetismo no superara el 4%, es decir, llegar a los estándares internacionales recomendados por la UNESCO. Al 2011, la tasa nacional de analfabetismo se redujo al 7,1% desde el 9,2% que había en 2006.

Además, en el marco del programa internacional *One Laptop per Children* (OLPC) se entregaron computadores personales a 40.000 niños en las zonas rurales con una inversión de US\$ 200 millones (Perú fue el país que ha comprado la mayor cantidad de estas equipos en el mundo). A pesar de que el programa busca mejorar la educación mediante la entrega de una *laptop* a cada niño en edad escolar en las zonas más pobres del mundo y que el programa produjo un enorme aumento en el acceso y uso de computadoras, diversas evaluaciones de impacto, como la realizada por Julián Cristia (Cristia et al., 2012) del BID, muestran que en el Perú no se han evidenciado mejoras en matemáticas o lenguaje en los alumnos. Este resultado se debe a que los profesores limitan el programa pues no cuentan con la experiencia previa en el uso de las computadoras o de internet, además muchos niños no pueden llevar es

equipo a sus casas o de hacerlo no pueden mantener las baterías cargadas.

Al identificar esta última limitación, se promovió la compra de computadores personales para los docentes a menores precios y con las últimas especificaciones técnicas disponibles en el mercado en el marco del programa Maestro Siglo XXI con la finalidad de familiarizarlo el acceso a las nuevas tecnologías.

Respecto de la infraestructura educativa, se creó el Programa Nacional de Recuperación de las Instituciones Educativas Públicas Emblemáticas y Centenarias (decreto de urgencia 004-2009) para rehabilitar, remodelar y equipar la infraestructura educativa en colegios emblemáticos. Sin embargo, este programa exoneró al Ministerio de Educación de procesos de selección para la contratación directa, la elaboración de expedientes técnicos, adquisición de bienes, servicios, ejecución de obras, consultorías y supervisión necesarias. Además, el programa fue exonerado de las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública. Debido a estas medidas, más tarde se auditó la inversión ejecutada, pues se cuestionó la necesidad de un decreto de urgencia y de la exoneración de los requisitos que debe cumplir el gasto público.

Pero la reforma más importante del período 2006-2011 en educación fue la Ley de Carrera Pública Magisterial (LCMP, ley 29062) y más tarde modificada en el 2011. Dicha Ley cambió la Ley del Profesorado en lo referido a la carrera pública magisterial. Una de las medidas más importante fue que hizo efectivo el principio de meritocracia mediante evaluaciones de rendimiento e ingreso para los profesores, con el fin de elevar la calidad docente. Ese paso fue crucial aunque enfrentó una complicada batalla política contra el Sindicato Único de Trabajadores en la

Educación del Perú (SUTEP), pues percibían que se afectaba su estabilidad laboral. La ley disponía que luego de ser desaprobado en la tercera evaluación en un mismo nivel se retiraría al maestro de la carrera pública magisterial sin opción de reingreso.

Más adelante, durante el gobierno de Ollanta Humala (2011-2016) se había ofrecido llevar a cabo, una "revolución educativa" en el Perú. La principal política implementada hasta el momento fue la derogación de la Ley de Carrera Pública Magisterial (LCMP) promulgada en el gobierno de García (ley 29062) y la promulgación de la Ley de Reforma Magisterial 2012 (ley 29944) que buscó unificar la Ley del Profesorado y la LCMP, ya que ambas estaban vigentes. Con esta ley se mejoraron las ideas centrales de la LCMP como la rigurosidad de la evaluación y la incorporación obligatoria y no voluntaria. También, como se dijo anteriormente, en el 2011 se suspendió el proceso de municipalización de la educación para reorganizar el sistema educativo peruano con un ministerio como ente rector y orientador de políticas, articulado con la gestión descentralizada del aparato educativo a nivel regional. Con miras a este objetivo, el gobierno priorizó el desarrollo efectivo de la educación inicial y reorganizó la educación rural, aumentando en los siguientes 5 años el presupuesto educativo del 3% al 6% del PIB. Finalmente, a mediados del 2013 se hizo la convocatoria de personal para el censo de infraestructura educativa que permitirá evaluar las necesidades de inversión en los colegios.

RECUADRO 2

PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE LAS LEYES SOBRE LA CARRERA PÚBLICA MAGISTERIAL

La Ley del Profesorado (LP) se basa en la antigüedad del profesor (tiempo de servicios) en 5 niveles magisteriales, mientras que la Ley de Carrera Pública Magisterial (LCPM 2007) y la Ley de Reforma Magisterial (LRM) se basan en los méritos del profesor en 5 y 8 niveles magisteriales, respectivamente. Asimismo, la LP incluía a todos los profesores, pues estos se incorporaban de manera automática y universal a la Ley, mientras que la LCPM incluía solo a 21% del universo ya que su incorporación se contemplaba de manera gradual y voluntaria a la Ley hasta el año 2017. La LRM volvió a incluir a todos los profesores de manera automática y universal a la Ley. En cuanto al nivel magisterial, la LP contemplaba 5 niveles pero el ascenso en la carrera no establecía evaluaciones periódicas y obligatorias, por lo que el ascenso se daba de manera automática por antigüedad del nivel 1 al 2 y de manera selectiva según concurso del nivel 3 al 5. Por el contrario la LCPM y la LRM establecieron una periodicidad (3 años) y obligatoriedad de evaluaciones para el ascenso en la carrera.

Respecto de las remuneraciones, la LP incluía diversos conceptos remunerativos que dificultaban el manejo de la planilla y no establecía porcentajes de incrementos entre los 5 niveles por lo que esto se daba de manera discrecional, la LCPM y la LRM reducen y ordenan los conceptos y simplifican el manejo de la planilla y establecen porcentajes fijos de incremento remunerativo entre sus 5 y 8 niveles magisteriales, respectivamente. Por otra parte, en la LP la desaprobación de la evaluación no generaba el retiro de la carrera pública magisterial, por el contrario tanto la LCPM y la LRM contemplan el retiro del profesor luego de la desaprobación en tres oportunidades de la evaluación por desempeño. La LCPM y la LRM contemplan que en referencia al desempeño laboral se deben evaluar la gestión pedagógica, la gestión institucional y la investigación del profesor, aunque la LRM incluye la formación docente como un área de desempeño adicional. Por último, para la LRM la evaluación del desempeño se basa en el Marco de Buen Desempeño Docente, que define los aspectos específicos para la evaluación.

4. Recomendaciones de Políticas Públicas

Las recomendaciones de política intentan contribuir al cumplimiento de los principios y objetivos de la educación según lo estipulado en la Ley de Educación. De esta forma, se incidirá especialmente en las políticas destinadas a la universalización, mejora de la calidad y la equidad de la educación. Las recomendaciones se enfocan en establecer un sistema que coordine esfuerzos y recursos de manera eficiente y alinee los intereses de los actores del proceso educativo. Además, es necesario que las medidas tengan un alto nivel de compromiso de todos los actores políticos.

Programa de acceso a la educación inicial universal

Si bien la cobertura en el Perú ha mejorado, aun nos encontramos lejos de tener cobertura universal en educación básica, sobre todo en los niveles primario y secundario. En 2011, la tasa neta de matrícula escolar de la población de 3 a 5 años fue de un 71,5% en promedio, cifra que disminuye en el área rural (59,6%), al considerar solo la tasa de asistencia neta disminuye al 69,7% (total) y al 57,5% (rural). Si reconocemos que la educación es uno de los principales pilares para el desarrollo del ser humano y que la educación en los primeros años de vida resulta crítica para el desempeño futuro de esa persona, el Estado debe comprometerse a garantizar el acceso y asistencia de los niños a la educación inicial. El proyecto de provisión efectiva de educación inicial (EPPE, por sus siglas en inglés) en Reino Unido ha mostrado que la educación inicial de calidad fortalece el desarrollo cognitivo, de lenguaje y social del niño. Esta intervención provee una herramienta para luchar contra la

transmisión intergeneracional de la pobreza. Sin embargo, se debe prever que el aumento de alumnos matriculados debe concordar, al menos proporcionalmente, con el aumento del presupuesto educativo para nivel inicial. De este modo, se cuida que los recursos por alumno no disminuyen y, así, no se corre el riesgo de empeorar la calidad de la enseñanza. Es importante acompañar esta política con programas de nutrición infantil que aseguren una alimentación saludable para los niños más desfavorecidos y con programas de acompañamiento a los padres de familia para ayudarlos a cumplir su rol educativo e incentivarlos a participar en la educación de sus hijos.

Carrera docente

Lamentablemente, en el Perú la carrera docente no tiene reconocimiento, por el contrario, todavía se encuentra entre las profesiones menos valoradas. Se debe cambiar percepción y reconocer el valor que tienen para la sociedad. La LRM provee una buena base sobre la cual las evaluaciones de ingreso y desempeño, junto con las capacitaciones a los profesores, inicien una mejora continua de la carrera docente. La recomendación en esta línea es definir mecanismos que aseguren que las evaluaciones sean eficaces y transparentes y los resultados estén a disposición pública. En caso de desaprobación de una prueba de desempeño, el docente debería tener la oportunidad de capacitarse permaneciendo en la carrera magisterial sin alumnos a su cargo. Por último, debe fijarse una periodicidad determinada para el ajuste de las escalas remunerativas. Considerando el bajo gasto en educación en comparación con otros países y la alta disponibilidad de profesores por alumno se puede inferir que la plana docente es de baja calidad y sus re-

muneraciones también lo son. Para mejorar la calidad de los profesores se debe poner especial énfasis en los métodos de reclutamiento, con salarios que incentiven a las personas más capaces a seguir la carrera docente y a continuar especializaciones en esta área.

Empoderamiento y capacitación de los directores

Uno de los cambios con mayor consenso entre los especialistas nacionales es la necesidad de empoderar a los directores de los colegios. El director debe permitírsele y ser capaz de elegir a su plantel y ser el principal evaluador de su desempeño, presentar un presupuesto multianual para inversiones y mantenimiento, hacer modificaciones en el currículo de su escuela y generar recursos para su colegio. Sin embargo, en la actualidad la mayoría de directores no se encuentran aptos para estas labores. Con este objetivo, León Trahtemberg, especialista en educación en el Perú, recomienda la implementación de un sistema de capacitación y certificación de cualidades pedagógicas y éticas, y de competencias de gestión para directores. En la misma línea, Paul Neira, director del Instituto Apoyo, propone programas de entrenamiento o coaching que desarrollen habilidades gerenciales a partir de experiencias exitosas de otros directores y promuevan herramientas que contribuyan a su labor. Estos programas deben ser impartidos por personas con experiencia en labores gerenciales y educativas. No obstante, la mayor libertad de los directores en la gestión de su escuela debe acompañarse con el aumento en la responsabilidad de los resultados de sus inversiones y decisiones administrativas, con el objetivo de asegurar la fiscalización eficaz de sus acciones.

Énfasis en la cobertura educación rural

La brecha en la matrícula escolar entre el sector urbano y el rural en los niveles inicial y secundario debe reducirse, junto con proveer, a las poblaciones vulnerables, de una educación básica de buena calidad para alcanzar una mayor equidad de oportunidades. En este sentido, se deben proponer modelos y estándares eficaces que incluyan a los alumnos que viven en zonas rural, en especial, si su lengua materna no es el castellano (Crouch, 2006).

Provisión de recursos para acreditadores e instancias públicas

Como se mencionó en la descripción de políticas, una de las medidas que se implementó para aumentar la calidad de la educación fue la acreditación de los centros educativos. Sin embargo, los órganos encargados de dicha acreditación no disponen de los recursos humanos y económicos para cumplir su labor eficazmente. Los esfuerzos del IPEBA para la acreditación aún son incipientes. El sistema de acreditación debe fortalecerse para que cuente con los recursos necesarios para el desempeño de su labor y establecer estándares públicos y transparentes para la acreditación de colegios.

Uso de evaluaciones de rendimiento

Actualmente las Evaluaciones Censales de Estudiantes solo se utilizan con fines informativos y para analizar el avance anual de la educación. La publicación año a año de los resultados debe servir de indicador vinculante a las estrategias de focalización. Además, se deberían añadir pruebas de rendimiento adicionales al final del nivel primario y del nivel secundario, para evaluar el cumplimiento

de los objetivos de cada nivel educativo. Por último, no se debe perder la oportunidad de participar en las evaluaciones internacionales de rendimiento, pues proveen de mayor información para la correcta elaboración de políticas.

Adecuación del currículo a la demanda de trabajo

Si bien se ha modificado, el currículo integral básico debe considerar temas y materias que contribuyan a una formación más equilibrada. Para ello, hay que vincular los centros de enseñanza con las empresas y las universidades, de manera que las reformas educativas se incorporen en un desarrollo social duradero y, a largo plazo, reducir el desempleo. Especial atención se dará a la creación de un mecanismo que permita a los egresados de secundaria estar adecuadamente informados sobre las carreras de mayor demanda, las instituciones que las ofrecen y sobre la calidad de tales instituciones y programas, los tipos de empleo en los sectores donde el Perú tiene ventajas comparativas, como pesca, agricultura de costa de alta tecnología y turismo.

5. Conclusiones

No hay olvidar que el objetivo final de la educación es el desarrollo integral de la persona. De esta forma, el desarrollo de las capacidades humanas y el conocimiento de los individuos determinan la calidad del capital humano y el crecimiento y bienestar de la economía. El sistema educativo peruano se encuentra lejos de cumplir el objetivo de desarrollar las habilidades de los alumnos y de proveerles de los conocimientos suficientes, producto de una cobertura

deficiente, sobre todo respecto de la población más vulnerable. La tasa de asistencia en el nivel inicial en la zona urbana es de un 74%, mientras que en la zona rural alcanza al 63%. En el nivel secundario la cobertura es mayor, aunque la brecha persiste. Por otro lado, existe evidencia de que la calidad del servicio educativo no es buena. Perú ocupa los últimos lugares en rendimiento académico en las pruebas PISA. Asimismo, las pruebas a nivel nacional corroboran que gran parte de los alumnos tiene un rendimiento no satisfactorio y muestran brechas de desigualdad regional, geográfica y entre colegios públicos y privados.

Las leyes más importantes que rigen la educación han cambiado en los últimos 13 años. La Ley General de Educación 23384 se reemplazó por la ley 28044. La universalidad, calidad y equidad son los nuevos principios que guían el desarrollo del sector () y se introdujeron, aunque de manera muy primaria, políticas de evaluación de rendimiento de docentes y cambios en las funciones de la administración pública. Sin embargo, muchas de las estipulaciones quedaron sin efecto du-

rante largo tiempo y no se presentaron planes para conseguir los objetivos planteados por la nueva ley. También, en los últimos 15 años se cambió dos veces la ley referente a la carrera docente.

Sin embargo, la falta de recursos para poner en práctica eficazmente todo lo que estipulaban las nuevas leyes y la carencia de sistemas de gasto que aseguren cumplir con sus objetivos, han truncado las posibles mejoras en el sistema. Por este motivo, las propuestas de política deben asegurar que todo lo estipulado en las leyes se haga efectivo por medio del compromiso político de los actores, una asignación suficiente de recursos económicos y humanos y el perfeccionamiento de algunos avances en las políticas. Así, las propuestas de política que consideramos de especial importancia son, primero, el fortalecimiento de la carrera docente y del enrolamiento de profesores en el marco de la LRM, para asegurar la calidad de la educación; segundo, el programa de universalización de la educación inicial; y, tercero, el empoderamiento y capacitación de los directores.

■ Piero Ortiz Chávez

Bachiller en economía de la Universidad del Pacífico (2013). Desde 2013, se desempeña como economista del Instituto Peruano de Economía, con sede en Lima, Perú. Ha participado en la elaboración de estudios relacionados a infraestructura, el sistema previsional y el desarrollo regional.

■ Cinthya Pastor Vargas

Bachiller en economía de la Universidad del Pacífico (2006), cuenta con estudios en la Universidad de Maastricht (2006) y actualmente se encuentra desarrollando una Maestría en Administración Pública y Desarrollo Internacional en la Universidad de Harvard (2014-2016). Se ha desempeñado como economista del Instituto Peruano de Economía, con sede en Lima, Perú. Asimismo, ha sido consultora dentro de la Dirección General de Estudios Económicos del Ministerio de Economía y ha participado en consultorías e investigaciones para el Banco Interamericano de Desarrollo e instituciones públicas y privadas en el Perú.

■ Bibliografía

- Alcázar, L. (2008a). Agenda nacional de reformas económicas en Perú: reforma educativa, Informe presentado por CONFIEP.
- _____. (2008b). Asistencia y deserción en escuelas secundarias rurales del Perú. *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones empíricas para el debate*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- Arregui, P., Benavides, M., Cueto, S., Hunt, B., Saavedra, J. & Secada, W. (2004). *¿Es posible mejorar la educación peruana? Evidencias y posibilidades*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- Cristia, J., Ibarrarán, P., Cueto, S., Santiago, A. & Severín, E. (2012). Tecnología y desarrollo en la niñez: evidencia del programa Una Laptop por Niño. Documento de trabajo. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Cuenca, R. (2012). *Desencuentros entre el discurso del derecho a la educación y las políticas educativas en el Perú de la década del 2000*. -Lima: IEP-Clacso.
- Crouch, L. (2006). Educación básica. *Perú: La oportunidad de un país diferente*. Lima: Banco Mundial.
- Dubois, F. (2004). *Programas sociales, salud y educación en el Perú: un balance de las políticas sociales*. Lima: Fundación Konrad Adenauer-Instituto Peruano de Economía Social del Mercado.
- Hanushek, Eric A. (2012). Education quality and economic growth. *The 4 percent solution: Unleashing the economic growth America needs*. Nueva York: Crown Business.
- Karoly, L. & Bigelow, J. (2005). *The Economics of Investing in Universal Preschool Education in California*. Santa Monica: RAND Corporation.
- Kudó, I. & Vera Tudela, D. (2012). Avanzando hacia la educación que queremos para todos los niños y niñas del Perú. *Perú en el umbral de una nueva era. Lecciones y desafíos para consolidar el crecimiento económico y un desarrollo más incluyente*. Lima: Banco Mundial.
- Lavado, P. & Gallegos, J. (2005). La dinámica de la deserción escolar en el Perú: un enfoque usando modelos de duración. Proyecto CIES-CIUP.
- Trahtemberg, León (2010). *Los errores de los cuales aprendí*. Lima: Ediciones SM.
- Vásquez, Enrique (2004). *¿Los niños primero? Niveles de vida y gasto público social orientado a la infancia: 2004-2005*. Vol. II y III. Lima: Universidad del Pacífico-Save the Children.

Los desafíos de la educación preescolar, básica y media en América Latina.

Uruguay: el caso desviado

Pablo da Silveira

1. Introducción

Más allá de sus múltiples debilidades y carencias, los sistemas educativos de América Latina han exhibido una doble tendencia de mejora en los últimos años: las tasas de egreso han tendido a aumentar (aunque todavía queda mucho por recorrer en la enseñanza media) y la calidad de los aprendizajes (tal como se puede medir, por ejemplo, en las pruebas PISA) ha tendido a mejorar. Brasil, Colombia, Chile o Perú son ejemplos de este doble proceso.

En este marco general, Uruguay aparece como un caso desviado. Tras ser reconocido durante décadas como un modelo para la región, el país vive un proceso de estancamiento que lo ha llevado a perder posiciones entre sus vecinos. Esto ocurre, a veces, porque la educación uruguaya no logra avanzar al ritmo de los demás países y, otras, por los retrocesos que esta sufre.

Algunas cifras bastan para ilustrar esta situación. En el año 1990, Uruguay era uno de los países del continente con mayor tasa de egreso de enseñanza media. Un 33% de los jóvenes de 20 a 24 años había concluido este

nivel. En ese mismo año, la tasa de egreso de la enseñanza media en Brasil era del 2% y en México, del 23%. Solo Argentina y Chile estaban por encima de Uruguay, con tasas próximas al 50%.

En el año 2006, la tasa de egreso de Chile había alcanzado el 80% y la de Argentina casi al 70%. La tasa de egreso de Colombia se ubicaba en el 60%, la de Brasil en el 51% y la de México en el 41%. En cambio, la tasa de egreso de Uruguay apenas había subido algunos puntos, llegando solo al 39%. Al cabo de un período de 15 años, Uruguay pasó de ocupar uno de los primeros lugares en el *ranking* continental, a ser uno de los últimos (CEPAL, 2008).

Algo similar ocurre con los aprendizajes. Uruguay participó por primera vez en las pruebas PISA en 2003, y se ubicó sobre los países más exitosos en materia educativa, convirtiéndose en uno de los mejores de América Latina. En la prueba de lectura, por ejemplo, el promedio obtenido por los estudiantes uruguayos fue de 434 puntos, frente a 418 de los argentinos, 410 de los chilenos, 403 de los brasileños, 400 de los mexicanos y 327 de los peruanos.¹



1 Este liderazgo regional debe relativizarse, puesto que las pruebas PISA evalúan los aprendizajes de los alumnos que asisten a la educación formal, por lo que quienes han abandonado no influyen en el resultado. Aquellos que dejan el sistema educativo (o quienes no llegan a ingresar) pertenecen normalmente a los sectores sociales con menor capital educativo y cultural, por lo que es razonable asumir que, siendo las demás condiciones las mismas, un sistema más expulsivo genera un sesgo al alza en los resultados de PISA. Mientras que, en el año 2003, la tasa de escolarización a los 15 años de edad era del 87,4% en Chile y del 76,4% en Argentina, en Uruguay solo llegaba al 74,2% (Base de datos OCDE/PISA, 2003).

Los resultados obtenidos por Uruguay en las siguientes ediciones de PISA (2006 y 2009) fueron similares o peores que los del año 2003. Las variaciones acumuladas a lo largo de esos años apenas trajeron cambios, mientras otros países de la región mejoraban significativamente sus promedios. El resultado es que los estudiantes uruguayos perdieron el primer lugar en lectura y ciencias, obtenido por los chilenos, y las diferencias con México prácticamente desaparecieron. Otros países participantes, como Brasil, Colombia y Perú, han acortado las distancias. Si estas tendencias se mantuvieran en los próximos años, Uruguay empezaría a caer en el *ranking* regional de aprendizajes, tal como ocurrió con la tasa de egreso de la enseñanza media.

Haber alcanzado logros significativos en un período más o menos extenso no garantiza su continuidad. De allí el interés como caso de estudio, entender por qué la educación uruguaya ha perdido la ventajosa posición que tuvo en el pasado, lo que puede ayudar a que otros países no cometan los mismos errores.

En este trabajo se sostendrá que la principal explicación del estancamiento de la educación uruguaya está ligada a sus éxitos previos: la sacralización de un modelo centralizado, burocrático y dirigista que dio buenos resultados durante décadas, se convirtió en un obstáculo cuando el contexto empezó a plantear nuevas demandas. Las mismas soluciones que eran exitosas en el pasado, hoy son una fuente de fracasos. Para justificar esta conclusión, en la segunda sección se describirá brevemente el estado actual de la educación; luego, en tercera sección, se evaluarán las principales políticas desarrolladas en la última década, poniendo énfasis en que no existe una política educativa global, sino iniciativas parciales que intentan neutralizar

o revertir los efectos generados por el funcionamiento normal del sistema (). Finalmente se entregarán algunas recomendaciones para el diseño de nuevas políticas públicas en la cuarta sección y se cerrará el estudio con unas breves conclusiones.

2. Breve descripción del estado de la educación inicial, básica y media

Uruguay fue tradicionalmente un país con altas tasas de cobertura en la educación primaria. Ya en la década de 1960, la tasa neta para ese nivel había llegado al 90% (Reyes & Melogno, 2001). En el año 1991, el 96% de los jóvenes de 18 a 20 años de edad había concluido la educación primaria (UNICEF, 2010). Como resultado, las tasas de analfabetismo cayeron muy pronto. Según datos censales, el porcentaje de analfabetos pasó del 7,7% en 1975, al 4,3% en 1985, y al 3,1% en 1996 (MEC, 2012).

2.1 Lo que ha funcionado bien

El acceso y culminación de la educación primaria están desde hace años cerca de la cobertura universal. En el año 2011 (último año con cifras oficiales), la tasa neta de escolarización entre los niños de 6 a 11 años (edades requeridas para la educación primaria) era del 94,2% (MEC, 2012). Mientras que la tasa de egreso de educación primaria en los jóvenes de 14 a 15 años era del 96,7% (MEC, 2012).

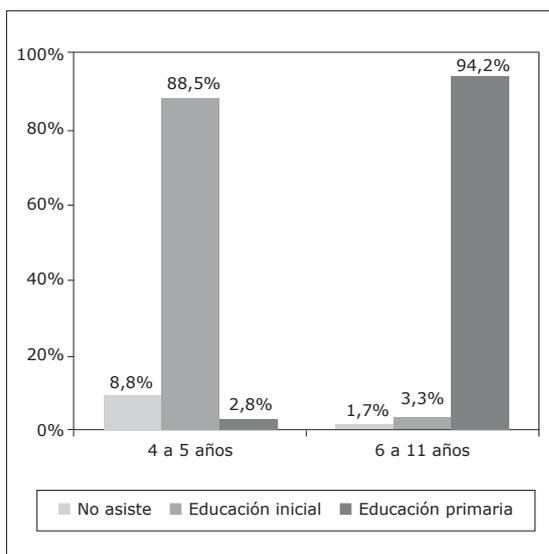
A esta cobertura casi total de los estudios primarios se sumó una política de expansión de la educación inicial que comenzó en los años noventa y quedó institucionalizada en 2009, cuando la nueva Ley General de Educación bajó el límite inferior obligatorio de

los 6 a los 4 años de edad.² Esta política ha tenido resultados exitosos. En el año 2011, la tasa neta de escolarización para los niños de 4 años de edad fue del 86,1%, y para los niños de 5 años, del 96,7% (MEC, 2012).

El efecto agregado de las tendencias a la universalización de la educación primaria y expansión de la inicial aparece resumido en el siguiente gráfico.³ Como se observa, el 91,3% de los niños de 4 a 5 años, y el 97,5% de 6 a 11 años, asisten a alguna clase en un establecimiento educativo.

GRÁFICO 1

POBLACIÓN DE 4 A 11 AÑOS QUE ASISTE A ALGÚN ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO, SEGÚN GRUPOS DE EDAD Y NIVEL EDUCATIVO, 2011 (EN PORCENTAJES)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de las ECH, 2011.

Como es esperable, la tasa de analfabetismo ha seguido cayendo. En el año 2011, la tasa nacional era del 1,7%, lo que ubica a Uruguay en el primer lugar de la región, seguido de cerca por Argentina (MEC, 2012). La distribución de las tasas de analfabetismo por edad, muestra que la mayor parte de los analfabetos constituyen un grupo residual, es decir, son personas que debieran haber asistido a la escuela hace muchas décadas. Entre las personas de 65 años y más, la tasa de analfabetismo asciende al 3,6% y, en el grupo de 15 a 20 años, es del 1,3% (MEC, 2012). Esto significa que, siendo básicamente las mismas condiciones, la tasa de analfabetismo tenderá a caer por razones puramente biológicas.

2.2 Lo que está funcionando mal

Los datos anteriores pueden indicar que la educación uruguaya está libre de dificultades. Pero una visión más global muestra que, al respecto, existen al menos tres grandes dificultades:

- Una muy baja capacidad de *retención* del sistema más allá del nivel primario; si bien la educación es obligatoria hasta los 18 años, casi dos tercios de los alumnos dejan de estudiar antes de llegar a esa edad.
- Un problema de *calidad* de aprendizajes, puesto que casi la mitad de quienes siguen estudiando a los 15 años no alcanza el nivel de suficiencia en las pruebas PISA.



2 Ley 18.437, artículo 7.

3 La imagen reproduce un gráfico que aparece en la página 89 del *Anuario Estadístico* del MEC. Por "Elaboración propia" debe entenderse. "Elaboración del Ministerio de Educación y Cultura".

- Un grave problema de *equidad*, ya que tanto el abandono como la baja calidad de los aprendizajes castigan con especial fuerza a los sectores de menos ingresos.

a. El problema de retención

Casi todos los alumnos uruguayos concluyen la escuela primaria. Durante los dos primeros años de la educación media, las tasas de retención son todavía altas: el 97,7% de los jóvenes de 12 años y el 96% de 13, asiste a algún establecimiento educativo. Pero a partir de los 14 años empieza un proceso de fuga, donde el porcentaje que sigue estudiando a esa edad cae al 92,4% del total del grupo etario (MEC, 2012).

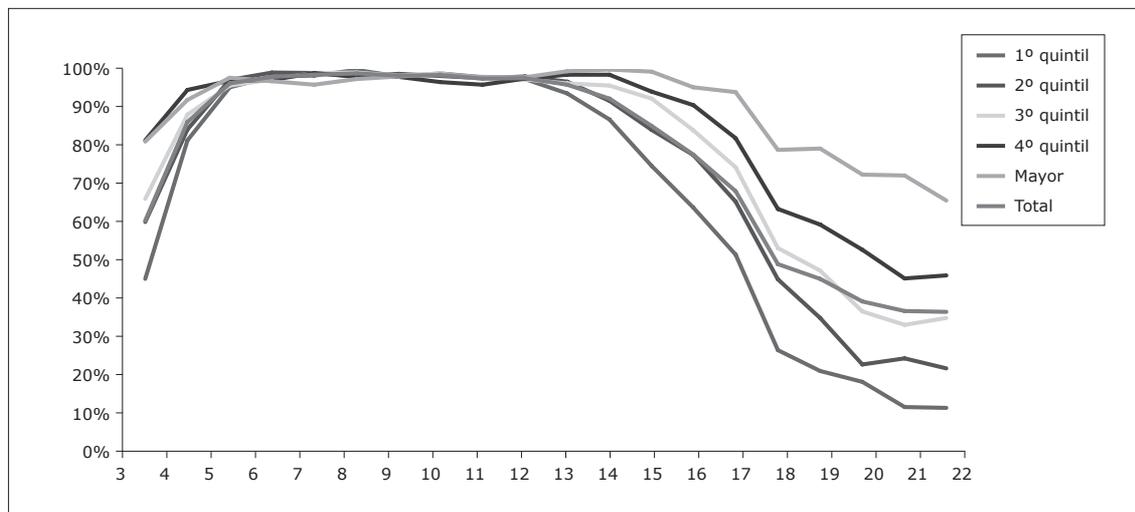
Un dato significativo es que uno de cada cinco individuos de 12 a 14 años todavía asiste a la escuela primaria. Este grupo sigue dentro del sistema, pero ha acumulado al menos un año extra de escolaridad (MEC,

2012). Esto explica por qué las tasas netas de asistencia a la educación media básica son más bajas que las cifras brutas de escolarización. En el año 2008, la tasa neta de asistencia a la educación media básica para el grupo de 12 a 14 años era del 69%. En los años siguientes hubo una mejora (un 73% en 2009 y 2010, y un 76% en 2011), pero sigue siendo claramente inferior a la tasa neta de escolarización en el nivel primario (MEC, 2012).

Los problemas más graves, sin embargo, se producen en los tres grados que componen la educación media superior. Si bien ese segmento sigue siendo obligatorio, los niveles de asistencia se desploman. Según datos del año 2011, quienes siguen yendo a clase a los 15 años de edad representa el 85,2% de ese grupo etario; quienes lo hacen a los 16 años representa el 77,7%; y quienes todavía estudian a los 17 años, es un 68,2%. Entre los jóvenes de 18 años, solo un 49,1% sigue estudiando (ver gráfico 2).

GRÁFICO 2

ASISTENCIA A ALGÚN ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO POR EDADES SIMPLES, SEGÚN QUINTILES DE INGRESO DE LOS HOGARES, 2011 (EN PORCENTAJES)



Esta fuga se ha mantenido estable a lo largo de los últimos años, tal como lo refleja la evolución de las tasas netas de asistencia a la educación media superior. En el año 2008, esa tasa era del 53%; en el año 2009 bajó al 48%; y, en el año 2010, volvió a caer al 43%. Sin embargo, el año 2011 la tasa se incrementó al 51%, aunque todavía no es posible saber si esta recuperación se trata de un cambio de tendencia

o una oscilación (MEC, 2012).

Tal como muestra el cuadro 1, apenas la mitad de los uruguayos de 15 a 17 años asiste a un establecimiento de educación media superior. Un 26% ha acumulado atrasos y un 22,8% ha abandonado los estudios. Estas cifras explican las bajas tasas de egreso: en 2011 solo el 35,7% de los jóvenes de 21 a 22 años ha concluido la educación media superior (MEC, 2012).

CUADRO 1

ASISTENCIA POR GRUPOS DE EDADES REQUERIDAS Y NIVEL EDUCATIVO, 2011 (EN PORCENTAJES)

Nivel educativo	Asistencia por grupos de edades teóricas y nivel educativo						
	GRUPOS DE EDADES TEÓRICAS						
	4 a 5 años	6 a 11 años	12 a 14 años	15 a 17 años	18 a 24 años	25 a 29 años	Total
No asiste	8,8	1,7	4,7	22,8	61,4	80,7	35,4
Educación inicial	88,5	3,3	0,0	0,0	0,0	0,0	6,9
Educación primaria	2,8	94,2	19,4	0,7	0,1	0,1	24,6
Educación media básica	0,0	0,7	73,7	25,5	1,1	0,4	13,0
Educación media superior	0,0	0,0	2,2	50,5	12,8	2,7	10,7
Enseñanza terciaria	0,0	0,0	0,0	0,4	24,5	16,2%	9,5

Fuente: Elaboración propia con base en las ECH, 2011.

b. El problema de calidad

A la fuga de alumnos de la educación obligatoria se agregan los problemas de calidad en los aprendizajes. Los estudiantes uruguayos no solo aprenden menos que los estudiantes de los países más exitosos en términos educativos –que es un problema compartido por todos los países latinoamericanos–, sino que la calidad de esos apren-

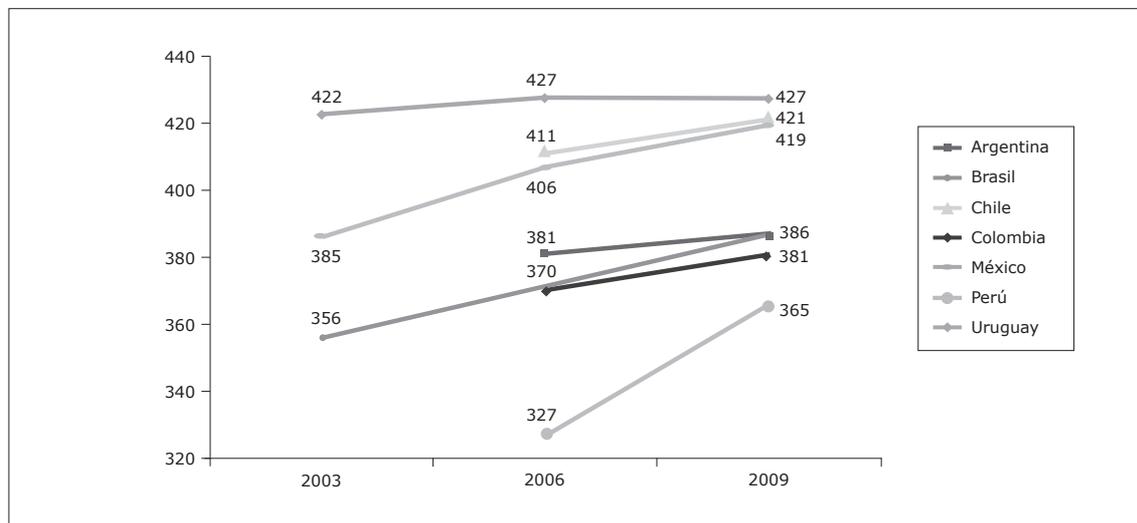
dizajes no mejora con el paso del tiempo, lo que, en el contexto regional, un problema solo compartido con Argentina.

En la edición 2003 de las pruebas PISA, Uruguay obtuvo los mejores puntajes de la región, pero en las dos ediciones siguientes solo logró una mínima mejora en los resultados de matemáticas. Tanto en lectura como en ciencias, los resultados de 2009 fueron peores que los de 2003 (PISA, 2010d).⁴



4 Luego de redactado este trabajo se conocieron los resultados de las pruebas PISA correspondientes al año 2012. Todas las tendencias señaladas aquí se mantuvieron. Los valores obtenidos por Uruguay en la última medición fueron los peores en sus cuatro participaciones. En matemáticas obtuvo un promedio de 409 puntos comparado con 427 en 2009), en lectura tuvo un promedio de 411 puntos comparado con 425 en 2009 y en ciencias tuvo un promedio de 416 puntos contra 427 en 2009.

GRÁFICO 3
RESULTADOS PISA MATEMÁTICAS EN SIETE PAÍSES LATINOAMERICANOS, 2003-2009
(PUNTAJE)

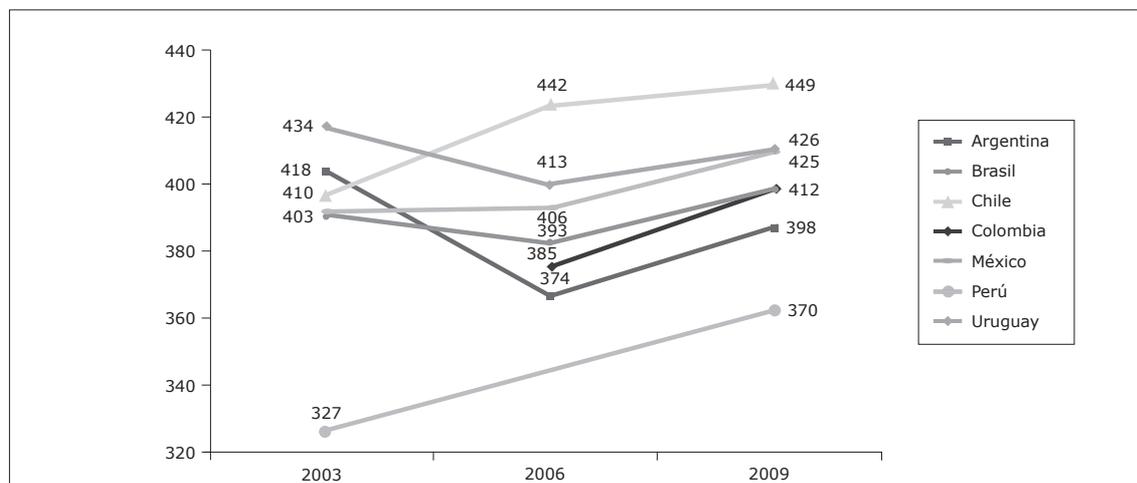


Fuente: PISA, 2010d.

El resultado es que Uruguay perdió el liderazgo regional obtenido por Chile, y está en una situación de empate técnico con México. La educación mexicana está consiguiendo igualar los resultados de Uruguay en PISA,

pese a que México tiene 25 millones de alumnos de enseñanza preprimaria, primaria y media contra 800 mil de Uruguay, y a que la tasa de crecimiento demográfico es cinco veces mayor en México.

GRÁFICO 4
RESULTADOS PISA LECTURA EN SIETE PAÍSES LATINOAMERICANOS, 2003-2009 (PUNTAJE)



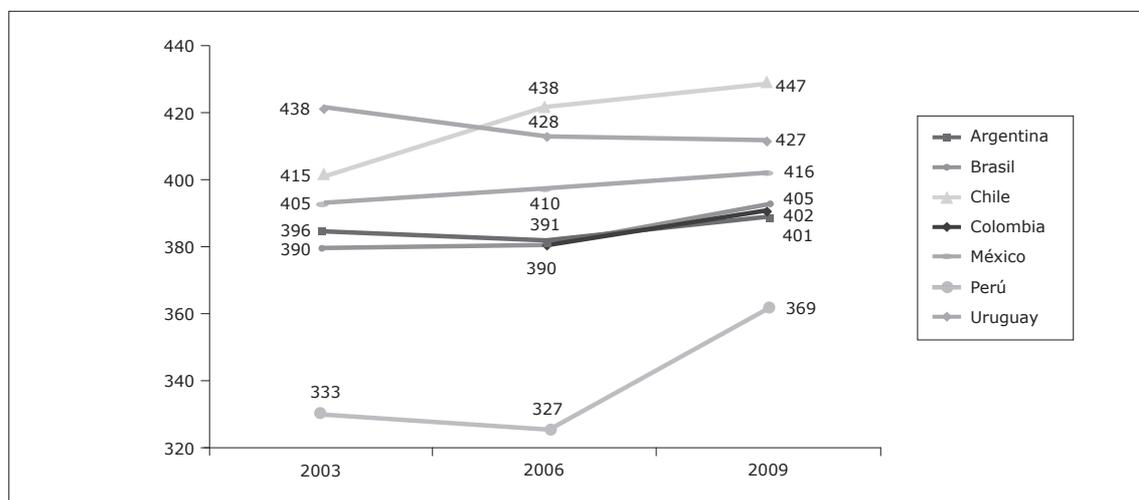
Fuente: PISA, 2010d.

En la edición 2003 de la prueba de ciencias, la distancia entre Uruguay y el promedio de los resultados obtenidos por otros seis países de la región era de 114,8 puntos. En la edición 2009, se había reducido a 20,33 puntos, es decir, a menos de la quinta parte. Cuando se hace el mismo cálculo para la prueba de lectura (considerando los cinco

países que participaron en las tres ediciones) la ventaja de Uruguay sobre la región se reduce de 42 a 14 puntos. En matemáticas solo hay dos países que participaron en las tres ediciones (México y Brasil) que, al compararlos con Uruguay, la diferencia promedio pasa de 51,5 a 27 puntos (PISA, 2010d).

GRÁFICO 5

RESULTADOS PISA CIENCIAS EN SIETE PAÍSES LATINOAMERICANOS, 2003-2009 (PUNTAJE)



Fuente: PISA, 2010d.

La caída de la retención a partir de los 14 años y la ausencia de mejoras en los resultados PISA, pueden hacer pensar que los problemas de la educación uruguaya se concentran en la enseñanza media. Pero algunos datos sugieren que las dificultades empiezan antes. La tasa de repitencia en el último año de la enseñanza primaria es inferior al 2%, y la del primer año de la enseñanza media, es del 31,5% (UNICEF, 2012). Al parecer la alta retención de la enseñanza primaria se ha asegurado, al menos y en parte, por la reducción de los niveles de exigencia.

c. El problema de la equidad

Los problemas de retención y calidad castigan con especial dureza a los sectores más débiles. El gráfico 2 muestra que, si bien la caída de los niveles de escolarización es general, se agrava entre los más pobres. El 95,3% de los jóvenes de 16 años que se ubica en el quintil superior de ingresos asiste a un centro educativo, mientras que en el quintil inferior solo lo hace el 63,8%. A los 18 años, el 79% de los jóvenes ubicados en el quintil más alto sigue estudiando, comparado con el 26,6% del quintil inferior.

La expulsión selectiva de alumnos impacta sobre las tasas de egreso. En el período 2006-2007, la tasa de finalización de la educación media básica entre personas de 20 a 24 años que están por encima de la línea de pobreza era del 71,7%. Para quienes están por debajo, la tasa caía al 33,5%. En la media superior, la tasa de egreso era del 36,4% y del 6,4% respectivamente. Las tasas globales han mejorado algunos puntos desde entonces, pero la distribución apenas cambió (UNICEF, 2010).

El significado de estas cifras se aprecia mejor desde una perspectiva comparada. Mientras en Uruguay solamente el 33,5% de los individuos de 20 a 24 años en situación de pobreza había terminado el ciclo básico en 2006-2007, en Brasil lo hacía el 51,6%, en Argentina el 58,5% y en Chile el 89,2%. Si se considera la tasa de egreso de la enseñanza media superior, las diferencias aumentan. En Uruguay, solo el 6,4% de los jóvenes de 20 a 24 años que vive en situación de pobreza, concluía seis años de estudios posprimarios. En Brasil lo hacía un 23,7%, en Argentina un 42,1% y en Chile un 60,0% (UNICEF, 2010).

La inequidad no se limita a la expulsión selectiva de alumnos. Además, Uruguay es el país de Iberoamérica que obtiene resultados más polarizados en PISA. En un extremo de la escala hay una gran proporción de alumnos que quedan por debajo del nivel de suficiencia. Por ejemplo, en la prueba de lectura del año 2006, el 46,6% de los alumnos quedó por debajo de ese nivel, comparado con un 36,3% de los estudiantes chilenos y un 25,7% de los españoles. En el otro extremo, una proporción de estudiantes igual o mayor que la del resto de los países iberoamericanos queda ubicada en lo más alto de la escala. En la misma prueba de lectura del año 2006, el 3,1% de los estudiantes uruguayos se ubicó en el nivel de logro más alto, con-

tra un 3,5% de los estudiantes chilenos y el 1,8% de los españoles:

Es particularmente sorprendente que, si uno compara Uruguay y Chile, las enormes diferencias en desigualdad de ingresos (a favor de Uruguay) se revierten totalmente en la desigualdad educativa. O sea, la diferencia de lo que ocurre en términos de distribución de ingresos, en que Uruguay tiene una distribución sensiblemente más igualitaria, las posiciones de Uruguay y Chile se revierten al observar la desigualdad educativa, y Chile tiene una distribución de resultados educativos sensiblemente más igualitaria (Sapelli, 2009, p. 6).

3. Descripción de las políticas educativas en los últimos 10 años

El gasto educativo ha aumentado notablemente durante la última década. En pesos constantes de 2012, el presupuesto pasó de 21.494 millones en 2004 a 48.960 millones en 2013 (equivalentes a 2.450 millones de dólares aproximadamente), lo que quiere decir que en diez años creció un 128%. El gasto educativo pasó de representar el 3,15% del PIB en 2004 al 4,5% en 2011. Como porcentaje del presupuesto del Estado, el gasto educativo pasó del 15,4% en 2004, al 20% en 2011 (MEC, 2012).

Pese a este gran esfuerzo, la enseñanza uruguaya sigue enfrentando los mismos problemas de hace diez años y las tendencias generales no han variado. Existe un debate sobre el significado de estos hechos. Para las autoridades educativas, los procesos de mejora educativa requieren años antes de dar resultados. Pero esta explicación no se compadece con la experiencia comparada, ya que existen muchos casos de modificación de

tendencias en una década, y hay otras explicaciones disponibles.

De manera general, las políticas educativas aplicadas en los últimos años se han orientado a combatir los déficits de cobertura, calidad y equidad por caminos que no incluyen el rediseño institucional del sistema. Sin embargo, hay buenas razones para creer que al menos parte de los problemas de la educación uruguaya, se deben a la permanencia de un diseño institucional antiguo, que no se modificó en lo esencial, pese a los grandes cambios que se produjeron en el contexto social y cultural, así como en la propia escala del sistema. Algunas características de este diseño institucional son las siguientes:

Extremo centralismo administrativo y financiero, puesto que casi todas las decisiones importantes se toman en unas pocas oficinas en la capital del país.

Alta homogeneidad curricular y pedagógica, debida a un sistema centralizado de planes y programas que admite pocas variantes.

- Un sistema de distribución del personal docente que atenta contra la constitución de equipos de trabajo homogéneos.
- Un sistema de promoción docente que atenta contra la estabilidad de los planteles, especialmente, en las escuelas que funcionan en contextos más vulnerables.
- Una extrema debilidad funcional de los directores en cada uno de los centros.

Una ausencia casi total de mecanismos de rendición de cuentas ante la ciudadanía: el Ministro de Educación casi no tiene injerencia sobre la vida educativa, y las autoridades con real capacidad de decisión escapan al control parlamentario (Da Silveira & Queirolo, 1998).

A pesar de estar ampliamente diagnosticados⁵, ninguno de estos aspectos institucionales fue modificado en los últimos años. La única innovación relevante consistió en incorporar delegados –elegidos por los docentes– en los órganos que gobiernan la enseñanza pública.⁶ Pero esta innovación no hizo más que agravar algunos de los problemas, dado que debilitó aún más el control ciudadano sobre la política educativa y la hizo más vulnerable a las presiones corporativas.

En el marco de esta estructura institucional que se mantuvo inalterable –y por lo tanto, de un sistema de incentivos que no se modificó–, los últimos gobiernos ejecutaron una serie de programas⁷ que tienen como concepto motivador la inclusión educativa. El análisis de la documentación sugiere que ese concepto encierra dos objetivos: reducir los índices de abandono, especialmente entre los alumnos menos favorecidos, y combatir algunos fenómenos que aparecen estadísticamente correlacionados con ese abandono, como la repitencia.

Los principales programas ejecutados son los siguientes:

a. Escuelas de tiempo completo (ETC)

Es un programa que funciona desde 1991, y que atiende a alumnos desde los 4 años, de 8:30 a 16 horas, con un servicio de desayuno, almuerzo y merienda. También contempla la higiene y la educación física.

No se trata solamente de escuelas con horario extendido, sino de un modelo institucional y pedagógico orientado a fortalecer los aprendizajes de los alumnos residentes



5 Para un diagnóstico temprano de algunos de estos problemas, ver Rama, 1991.

6 Ver al respecto la Ley 18437, artículos 58 y 65.

7 Para una visión de conjunto de todos los programas ejecutados, ver ANEP, 2012.

en zonas críticas. Las grandes líneas de trabajo fueron aprobadas en 1998.⁸ El marco sigue siendo el Programa de Escuelas Urbanas (lo que acota la posibilidad de innovar), que incluye la elaboración de proyectos de centro, se fijan algunas prioridades como el fortalecimiento de la lectoescritura, se agregan actividades no tradicionales de carácter lúdico-expresivo, se crean espacios para la formación en ciencia e informática, y se reservan espacios de trabajo compensatorio. Existe un programa piloto para la enseñanza de una segunda lengua.⁹

Desde el punto de vista institucional, se creó una Inspección Nacional de Escuelas de Tiempo Completo que cuenta con un equipo idóneo. Los docentes en servicio acceden a actividades de capacitación y actualización, y suelen recibir apoyo psicopedagógico, aunque la situación varía de un centro a otro. También se les entrega material didáctico en mayor cantidad que a las escuelas comunes.

El número de ETC ha crecido. Durante el gobierno de Luis Alberto Lacalle (1990-1995) se inauguraron 48 establecimientos de este tipo; en el segundo gobierno de Julio María Sanguinetti (1995-2000) se agregaron 25; en el gobierno de Jorge Batlle (2000-2005) se sumaron 31 establecimientos; y, durante el gobierno de Tabaré Vázquez se inauguraron, según los cómputos, entre 28 y 34 escuelas.¹⁰ Al iniciarse el actual gobierno, estaban funcionando alrededor de 135 ETC.¹¹

La administración 2010-2015 se comprometió a llegar a las 300 escuelas de tiempo completo, y algunas cifras sugieren que estaría cerca de lograrlo. Según el Ministerio de Educación, a fines de 2011 había 271, correspondiente a un 13% del total de escuelas públicas, que estarían atendiendo a 28.778 alumnos, equivalentes a un 10,5% de la matrícula (MEC, 2012). Pero este cómputo no solo incluye a las ETC sino también a otros establecimientos como las escuelas de tiempo extendido¹², que reciben alumnos durante un horario más prolongado que las escuelas comunes, pero no cuentan con el marco pedagógico ni con el volumen de horas docentes remuneradas que definen a una ETC. Según algunos cálculos formulados por voceros del gobierno, la cantidad actual de ETC en sentido estricto, oscilaría en torno a las 185.¹³

El costo de construcción de una ETC supera el millón de dólares considerando su edificación, y es de aproximadamente 600.000, cuando se reacondiciona un establecimiento ya existente (ANEP, 2011). A mediados de 2010, se firmó un convenio con el Banco Mundial por 37,4 millones de dólares con el objetivo de construir y equipar 34 nuevas escuelas. Según cálculos de las autoridades de educación primaria, el costo de funcionamiento de una ETC es un 78% superior al de una escuela común.¹⁴

Diversas evaluaciones indican que las ETC tienen menores tasas de inasistencia y



8 Ver al respecto la Resolución 21, Acta 90 del 24 de diciembre de 1998 del CODICEN.

9 Para más detalles ver <http://www.cep.edu.uy/index.php/tiempocompleto-modelo/organizacion>

10 Fuente: Inspección Nacional de Escuelas de Tiempo Completo.

11 <http://www.anep.edu.uy/anepdatosportal/0000047007.pdf>, p. 58.

12 Ver al respecto <http://www.anep.edu.uy/anepdatosportal/0000047007.pdf>, p. 112 y 248.

13 Ver, por ejemplo, <http://presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/ceip-florit-tiempo-completo-extendido-escuelas-obra-nueva-transformaciones>

14 Ver, por ejemplo, <http://www.anep.edu.uy/anepportal/servlet/ampliacion?47387>

de abandono intermitente, así como impactos positivos sobre la repitencia. Se han registrado mejores niveles de aprendizaje en sexto año de primaria, no solo respecto de los alumnos de las escuelas comunes que funcionan en barrios desfavorecidos, sino del conjunto del sector público (ANEP 2003; Banco Mundial, 2007; ANEP 2013). En el marco de esta evaluación positiva, hay tres motivos de preocupación.

Primero, si bien las ETC fueron diseñadas como un modelo pedagógico alternativo, su propio diseño impone restricciones. Por ejemplo, aunque se ha fijado como objetivo que las ETC cuenten con un cuerpo docente comprometido con formas de trabajo comunes, no se han asegurado las condiciones para que ello ocurra. De las 40 horas remuneradas semanales que tienen los docentes de una ETC, solo dos horas y media están destinadas a reuniones de coordinación e intercambio.

Segundo, si bien las ETC fueron pensadas para atender a la población menos favorecida, no todos los establecimientos están instalados en zonas con alto índice de necesidades ni todos los alumnos provienen de esa clase de hogares. Existe el peligro de que el modelo sea capturado por sectores sociales con menos carencias pero más capaces de percibir las ventajas y oportunidades que ofrece.

Tercero y último, la ya mencionada flexibilización del concepto –que ha pasado a incluir otros tipos de escuela– hace temer un posible debilitamiento del modelo como contrapartida de los esfuerzos por generalizarlo.

b. Programa Maestros Comunitarios (PMC)

Este programa se propone “construir un nuevo modelo de escuela en los contextos de alta vulnerabilidad social, incorporando mayor tiempo pedagógico para los alumnos así como trabajo con las familias y la comunidad” (MEC, 2011, p.148). Los estudiantes meta son alumnos de primer y segundo grado de educación primaria con bajo rendimiento. La tarea está a cargo de un conjunto de maestros comunitarios que trabajan 20 horas semanales. Existe un protocolo de intervención PMC, que les entrega orientaciones.¹⁵

En lugar de extender la jornada escolar, como hacen las ETC, esta iniciativa propone complementar el funcionamiento habitual de las escuelas comunes (4 horas al día) con actividades que pueden hacerse tanto en el establecimiento –paralelamente al curso normal– como en el domicilio o en la comunidad. Estas actividades se llevarían a cabo antes o después de la jornada escolar normal, ya sea en la mañana o en la tarde dependiendo de la jornada en que los niños asisten al colegio.

En el primer caso, se realizan actividades complementarias dentro de la escuela y en horario normal, con pequeños grupos de alumnos con problemas de integración o historia de fracaso escolar. Se combinan las actividades lúdico-expresivas con el apoyo a la lectoescritura. Los dos ámbitos en los que usualmente se realizan estas tareas son el espacio de aprendizaje para la integración y el grupo de aceleración escolar.

En el segundo caso, las actividades se realizan fuera de la escuela y del horario e



15 Ver al respecto <http://www.infamilia.gub.uy/page.aspx?1,7,71,0,S,0>

incluyen fundamentalmente tareas de alfabetización en hogares y con grupos de familias con un perfil relacionado con la exclusión educativa. También se organizan talleres de padres y madres como una forma de construir un vínculo entre la comunidad y la escuela.¹⁶

El programa empezó a aplicarse en 2005 en 255 escuelas –97 en Montevideo y 158 en otros núcleos urbanos–. Ese año fueron contratados 437 maestros que atendieron a 9.292 alumnos. En el año 2011, el programa se aplicó en 342 escuelas públicas –104 en Montevideo y 238 en el interior–, con 554 maestros comunitarios que atendían a 15.680 alumnos (MEC, 2012). El programa estaba llegando en el año 2011, al 5,6% del total de alumnos de la educación primaria pública.

Las evaluaciones sugieren un efecto positivo sobre las tasas de repitencia. En el cuadro 2 se comparan los índices de repitencia de los alumnos participantes en el Programa de Maestros Comunitarios, con los índices correspondientes a alumnos de primer grado pertenecientes al primer quintil de ingresos que asisten a escuelas públicas urbanas. La comparación solo es aproximada, ya que el público prioritario del PMC son los alumnos de primero y segundo. Esto introduce un sesgo a favor de las escuelas que participan del PMC, porque la tasa de repitencia en primero es más alta que en segundo. Aquí lo importante es destacar que el índice de repitencia entre los alumnos que participan del Programa de Maestros Comunitarios cae vigorosamente comparada con el del grupo de referencia.

CUADRO 2
REPETICIÓN EN PRIMER GRADO DE PRIMARIA, 2005-2009 (EN PORCENTAJES)

	2005	2006	2007	2008	2009
Alumnos participantes del PMC que repiten	25,6	22,2	21,7	17,9	17,8
Alumnos pertenecientes al primer quintil de ingresos que repiten primer grado	23,1	22,6	23,3	19,6	20,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Monitor Educativo.

c. Plan Ceibal

Plan Ceibal es el nombre local del programa *One Laptop per Child*. Su objetivo es reducir la brecha tecnológica alfabetizando digitalmente a los escolares, con especial énfasis en aquellos que pertenecen a sectores desfavorecidos. La particularidad del caso uruguayo es el alto nivel de penetración que ha tenido el plan.

El programa empezó a funcionar el primer semestre de 2007, con la donación de 200 computadoras a una escuela del interior. En el segundo semestre de ese año, se habían repartido equipos en todas las escuelas públicas ubicadas en ese mismo departamento (provincia). En el año 2008, se cubrió casi todo el país, exceptuando el área metropolitana, cuya cobertura se inició en 2009, hasta llegar prácticamente a todo el sector público.



16 Para una descripción más detallada, ver http://www.cep.edu.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=1340&Itemid=582

CUADRO 3
EVOLUCIÓN DEL PLAN CEIBAL EN EL PERÍODO
2007-2011 (EN CANTIDADES)

	Alumnos	Docentes	Centros
2007	4.964	302	s/d
2008	164.711	14.794	s/d
2009	327.736	22.268	1.779
2010	393.521	23.924	1.882
2011	476.065	27.544	2.127

Fuente: MEC, *Anuario estadístico*, 2012.

En la actualidad, el Plan Ceibal ha entregado 820.000 computadores portátiles. El 63,6% fue destinado a alumnos de primaria y el 32,3% a estudiantes de la enseñanza media. El 4% restante tuvo otros destinos. En total, se ha instruido a 566.552 alumnos y se ha capacitado a 14.000 docentes. Se aseguró la conectividad de 2.959 centros educativos y se han desarrollado programas específicos, como la enseñanza de inglés a distancia o las videoconferencias. Los desarrollos actuales se orientan a la producción de contenidos educativos. Actualmente hay en línea alrededor de 4.000 productos.¹⁷

El costo del programa es de aproximadamente 100 dólares por niño y por año. Esto incluye la entrega de computadoras y su sustitución cada cuatro años, los costos de conectividad, las reparaciones, la capacitación de docentes y la elaboración de contenidos. La principal fuente de financiamiento es la Presidencia de la República. En los últimos años, sin embargo, las autoridades educativas están aportando alrededor de 2,5 millones al año, sobre un presupuesto total que ha

oscilado en torno a 50 millones (Fullan et al., 2013; MEC, 2012).

Dado que la distribución de computadores portátiles ha sido universal, no existen grupos de control que permitan evaluar el impacto específico sobre los aprendizajes. Lo que sí existen, son las evaluaciones que permiten conocer el grado de aceptación del programa en diferentes públicos. De manera general, el Plan Ceibal es altamente valorado por la opinión pública y tiene un gran nivel de aceptación entre los alumnos, mientras que los docentes han sido menos entusiasta. Si bien la mayoría valora su impacto en la inclusión digital, las opiniones están divididas cuando se trata de evaluarlo como un instrumento pedagógico. Así, un 35% de los docentes de primaria tiene un nivel de rechazo relativamente alto, por lo que hacen un uso muy moderado del instrumento –menos de una vez por semana–.

El Ceibal nació como un proyecto impulsado desde la Presidencia de la República y aún sigue siéndolo. El objetivo fue evitar los obstáculos que se hubieran levantado al implementarlo desde dentro del sistema educativo. Los hechos confirmaron el acierto de esta decisión, aunque también hubo costos. Al inicio, el Ceibal fue visto como un ente extraño que llegaba a instalarse en las aulas sin que se hubieran creado las condiciones necesarias para su aprovechamiento pedagógico. Con los años se han introducido modificaciones, como la creación de los Maestros de Apoyo Ceibal (MAC). Hasta hoy, muchos maestros reclaman más capacitación, apoyo técnico y tiempo remunerado para familiarizarse con los programas. Por otra parte, los estudios revelan que la intensidad del uso



17 Para más información sobre el actual estado de desarrollo del programa, ver <http://www.ceibal.edu.uy/Articulos/Paginas/ceibalometro-2012.aspx>

de los computadores portátiles, así como la orientación de ese uso, es casi siempre el resultado de elecciones individuales de los docentes y no producto de un trabajo de equipo.¹⁸

d. Programa Tránsito Educativo (PTE)

Es un programa iniciado en 2011, orientado a dar apoyo a estudiantes en riesgo de abandono en la transición de la educación primaria a la educación media. El programa se vincula con sus beneficiarios durante el segundo semestre del último grado de primaria, los acompaña durante el verano con actividades de refuerzo didáctico y sociorecreativas y sigue acompañándolos durante el primer semestre de la enseñanza media. Para cada una de esas fases se proponen actividades específicas que están a cargo de un equipo docente. El plan fue elaborado y es ejecutado en conjunto por el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Salud y otros organismos del Estado que desarrollan políticas sociales (ANEP, 2012).

La propuesta se ha aplicado en 25 áreas que cubren todos los departamentos. En cada una de ellas, se seleccionaron cinco escuelas y dos centros de educación media, según el índice de riesgo socioeducativo.¹⁹ En el año 2011, la población total de las escuelas seleccionadas fue de 6.271 alumnos. De ese conjunto se seleccionaron 1.250 beneficiarios, mediante un proceso en el que participaron los maestros de sexto grado de primaria. El desarrollo del programa es monitoreado por la Unidad de Gestión Central integrada por representantes de las diferentes instituciones

participantes.²⁰ Todavía no existen evaluaciones de impacto.

e. Programa Impulso a la Universalización del Ciclo Básico (PIU)

Es un programa de apoyo a los centros de educación secundaria básica con mayores índices de repitencia y deserción en los diez años previos. El objetivo es bajar esos índices mediante un conjunto de acciones preventivas que incluyen desde la asistencia psicológico-afectiva –como respuesta a la falta de contención familiar– hasta las tutorías pedagógicas. La iniciativa no se aplica al conjunto de los estudiantes de la enseñanza media básica, sino a aquellos que optan por la modalidad de enseñanza secundarias, quedando excluidos los que eligen las escuelas técnicas.

Este programa se constituye en la principal iniciativa de las autoridades de la enseñanza secundaria en materia de inclusión educativa. Empezó a funcionar en 2008 y se aplicó inicialmente en 74 escuelas secundarias sobre un total de 231. De ellas, 33 estaban ubicadas en Montevideo y 41 en el interior. El número de centros participantes aumentó a 82 en el año 2011, y a 102 en 2012 (ANEP, 2012). El presupuesto asignado originalmente fue de 2 millones de dólares.

De cualquier modo, ni el desarrollo ni los resultados del programa han sido alentadores. Durante la etapa de implementación hubo altos niveles de rechazo por parte de los docentes, que empezó a disminuir con el paso del tiempo –entre otras razones porque



18 Para un desarrollo de estos puntos ver Fullan y otros (2013) e Instituto de Evaluación Educativa (2012).

19 La lista de centros puede consultarse en http://www.anep.edu.uy/transito/index.php?option=com_phocadownload&view=file&id=7&Itemid=12

20 http://www.anep.edu.uy/transito/index.php?option=com_content&view=article&id=4:transito-educativo-un-proyecto-en-marcha&catid=2:acerca-de-&Itemid=6

el PIU financiaba alrededor de 5.700 horas docentes complementarias-, pero los cambios que introdujeron afectaron la apropiación del programa por parte de las comunidades educativas. Por ejemplo, la selección de docentes que ejercen tareas de tutoría y supervisión dejó de ser una responsabilidad de los directores de centro y pasó a manos de las autoridades centrales. Esto generó una falta de articulación entre los diferentes actores, con la consecuencia de que los docentes de aula empezaron a derivar menos estudiantes a las tutorías. Para el año 2011,

asistían a tutorías alrededor de 18 mil alumnos de un total de 131 mil matriculados en el ciclo básico de la enseñanza secundaria pública (ANEP, 2012b).

Las evaluaciones sugieren que el programa no ha tenido impactos significativos. En el cuadro 4 se compara el período inmediatamente anterior al inicio del programa (2005-2007) con el inmediatamente posterior (2008-2010), donde, en lugar de mejorar, las tasas de promoción se deterioraron, incluso más, la caída fue mayor en los centros en los que se aplicó el programa.

CUADRO 4

EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE PROMOCIÓN EN EL CICLO BÁSICO, 2005-2010 (EN PORCENTAJES)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Centros sin PIU	79,1	75,7	76,5	75,8	74,7	74,6
Centros con PIU	63,8	63,1	64,2	64,4	62,0	61,0

Fuente: ANEP

f. Programa Compromiso Educativo

Es un programa orientado a combatir el abandono en la enseñanza media superior. La población objetivo son estudiantes de bajos recursos que cursan el primer año de ese subnivel, correspondiente al cuarto año de enseñanza media si se considera en conjunto. La experiencia se inició en 2011, en 39 centros ubicados en 8 departamentos (ANEP, 2012).

El programa incluye tres componentes: los espacios de referencia entre pares, los acuerdos educativos y las becas de estudio. La supervisión total del programa está a cargo

de uno o dos docentes que operan en cada centro como articuladores pedagógicos.²¹

Los espacios de referencia entre pares son ámbitos externos al aula en los que se aspira a dar respaldo pedagógico y contención emocional a estudiantes que lo requieren. En lugar de estar a cargo de docentes profesionales, quienes los coordinan son estudiantes de educación terciaria o formación docente. La participación en estos espacios está abierta a todos los alumnos, independientemente de que participen o no en los otros dos módulos.

Se aspira a que cada espacio de referencia sea coordinado por dos pares. Los



21 Ver al respecto el Marco de referencia del programa Compromiso Educativo, en <http://www.ces.edu.uy/ces/images/stories/efimeros/comunicadosanep/comproeduc/programacompromisoeducativo.pdf>

estudiantes que asumen la tarea son seleccionados entre candidatos que se presentan en forma voluntaria. Para ser elegibles deben tener un grado mínimo de avance en una carrera terciaria, contestar un cuestionario de 49 preguntas y explicar su motivación. En el caso de ser elegidos, se comprometen a asistir dos horas semanales al centro asignado y agregar una instancia quincenal de coordinación y supervisión. La tarea –no remunerada– se concibe como una actividad solidaria y de enriquecimiento personal.²²

Los acuerdos educativos son una aplicación local de la pedagogía por contrato. Para cada estudiante que participa de este componente, se firma un compromiso formal tripartito entre el estudiante, su familia y el centro, en el que se fijan responsabilidades recíprocas. El estudiante se compromete a cumplir con sus tareas curriculares, a aceptar el acompañamiento de un articulador pedagógico y a participar de un espacio de referencia entre pares. Se establecen asimismo mecanismos para el seguimiento del acuerdo, como la bitácora del referente par. Por el hecho de haber firmado un acuerdo educativo, el alumno pasa a recibir una beca de estudio.

Las becas de estudio son un apoyo económico financiado por el Ministerio de Educación y Cultura, al que accede todo estudiante que haya firmado un acuerdo educativo. El monto de la beca es de aproximadamente 800 dólares anuales. Los estudiantes deben presentar su postulación en el centro donde estudian. El ordenamiento de las solicitudes se realiza aplicando un índice de vulnerabilidad

socioeconómica. En el proceso de adjudicación de las becas intervienen los centros educativos, las Comisiones Departamentales de Educación y la Comisión Nacional de Becas que funciona al alero del Ministerio de Educación.²³

El Programa Compromiso Educativo llegó en su primer año a alrededor de 5.000 estudiantes distribuidos en 39 centros educativos, aunque la mayoría de ellos solo participó de los espacios de referencia. De estos, 1.610 estudiantes, firmaron el acuerdo educativo y recibieron la beca. Las dos terceras partes de este grupo (1.103) eran mujeres, y una proporción casi idéntica (1.101 beneficiarios) era del interior del país (MEC, 2012). En ese mismo año, 330 estudiantes de educación terciaria fueron seleccionados para desempeñarse como pares (ANEP, 2012). Todavía no se cuenta con evaluaciones del impacto.

g. Programa Promejora

Es un programa impulsado por el Consejo Directivo Central de la ANEP que apuesta al fortalecimiento y a una mayor autonomía de los centros educacionales como estrategia para mejorar la calidad de los aprendizajes. Los centros deben postularse presentando un plan de tres años con metas de corto y mediano plazo. El programa proporciona apoyo de materiales y técnico, monitoreo y evaluación.

El proyecto se lanzó en el año 2011 y generó un fuerte rechazo en los sindicatos de la enseñanza, que ejercieron presión para que no hubiera postulaciones. La estrategia



22 Ver al respecto <http://www.compromisoeducativo.edu.uy/web/index.php?limitstart=11>. El texto del acuerdo entre el Programa y el referente par puede leerse en http://www.compromisoeducativo.edu.uy/archivos/acuerdo_referentes_pares.pdf

23 Ver al respecto <http://www.anep.edu.uy/aneportal/servlet/ampliacion?46894>

tuvo un éxito parcial, dado que no se presentó ningún centro de Montevideo. En abril de 2012, el Programa entró en la fase de ejecución en 17 centros del interior de un total de 25 postulantes. Ese conjunto incluye 3 escuelas primarias, 8 escuelas secundarias y 6 escuelas técnicas de nivel medio (ANEP, 2012).

La evidencia proporcionada por algunos de los centros participantes sugiere que el programa ha tenido un impacto sobre la retención, el clima institucional, el vínculo con las familias y los índices de repitencia, no obstante, el escaso tiempo transcurrido desde el inicio de la fase de ejecución, impide extraer conclusiones generales.

4. Recomendaciones de políticas públicas

En los últimos años, las autoridades han invertido mucho dinero y una buena cuota de creatividad sin modificar las tendencias de estancamiento o deterioro que aquejan a la educación uruguaya. La razón es simple. La inmensa mayoría de las iniciativas desplegadas intentan combatir los déficits de cobertura, calidad y equidad sin modificar la estructura de incentivos que los generan. La superposición de programas ad hoc no consigue neutralizar la fuerza de esos incentivos que diariamente condicionan el desempeño de los actores educativos.

Un único ejemplo puede ayudar a entender la situación. Los programas analizados aspiran a producir una dinámica de intercambio y coordinación entre los docentes que trabajan en un mismo centro –el programa

Escuelas de Tiempo Completo, por ejemplo–, pero el mecanismo general de asignación de plazas docentes atenta sistemáticamente contra este objetivo. Diversos estudios muestran que las características del sistema estimulan una dinámica de permanentes cambios de establecimiento, especialmente, entre los docentes que trabajan en zonas desfavorecidas.²⁴

En el año 2012, el 55,4% de los maestros de educación primaria llevaba menos de tres años en la escuela en la que trabajaba (ANEP, 2013) y, el porcentaje de los maestros que participaban en Escuelas de Tiempo Completo, era del 52,8% (ANEP, 2013). La diferencia entre las dos tasas es desdeñable y confirma que el mecanismo general de distribución de plazas está atentando contra uno de los propósitos declarados del programa.

Para que la educación uruguaya pueda salir de su actual fase de estancamiento, será necesario modificar en profundidad los sistemas de incentivos, en lugar de mantenerlos intactos, e intentar neutralizar sus efectos. Para lograr este objetivo, entre los cambios que se deben llevar a cabo, se incluyen los siguientes:

4.1 Política de fortalecimiento del Ministerio de Educación como responsable último de la política educativa

Es preciso separar la función rectora del sistema –fijar metas nacionales, asignar recursos, evaluar resultados–, que es de naturaleza política y debe estar sometida al control parlamentario, de la provisión de los servicios educativos. En el actual diseño institucional,



24 Para un análisis temprano de esta situación, ver, por ejemplo, Da Silveira & Queirolo (1988).

ambas funciones están fuera del control parlamentario, lo que debilita los mecanismos de rendición de cuentas y aumenta la probabilidad de que el proceso de decisión sea capturado por intereses corporativos. Una adecuación del modelo uruguayo al esquema usual en las democracias –donde el Ministro de Educación es el responsable último de la política educativa– no es un camino fácil porque requeriría una reforma constitucional.²⁵ El marco normativo permite dar mayor protagonismo al Ministerio de Educación como financiador de programas de mejora, dotándolo de la capacidad de establecer condiciones para la liberación progresiva de fondos. Esto significaría avanzar hacia un esquema tripartito en el que intervengan el Parlamento, como instancia de control ciudadano, el Ministerio de Educación, como responsable último de las políticas, y administrador de los fondos asignados por el Estado a la mejora educativa, y los consejos que rigen las distintas ramas de la enseñanza y que están encargados de asegurar la provisión de servicios y de administrar los fondos dedicados a pagar costos permanentes, como salarios y gastos de funcionamiento. El esquema debería completarse con un instituto nacional de evaluación²⁶ autónomo, desde el punto de vista técnico, pero orientado a verificar el cumplimiento de las metas fijadas por el Ministerio de Educación.

4.2 Política de fortalecimiento de centros

Las reglas del juego que determinan el funcionamiento de la enseñanza uruguayana

convierten a los centros educativos en unidades débiles, sin identidad propia y sin un equipo docente capaz de producir formas de trabajo conjunto. Superar esta situación requeriría:

- modificar el sistema de distribución de plazas docentes, de modo tal que sean las escuelas quienes elijan a los maestros y no a la inversa;
- exigir una permanencia mínima de tres años en un mismo establecimiento, a menos que las autoridades del centro lo objeten;
- concentrar los horarios de trabajo de los docentes en la menor cantidad posible de establecimientos;
- sustituir el actual sistema de inspecciones –que evalúa a cada docente en forma individual, sin que eso tenga ningún impacto sobre la evaluación de los demás– por uno en que cada evaluación individual quede ligada a la del conjunto; y
- dotar a los centros de la capacidad de administrar presupuestos que hagan posible el desarrollo de políticas de recursos humanos y planes de desarrollo edilicio.

4.3 Política de fortalecimiento de directores

La institucionalidad vigente impide que los establecimientos educativos cuenten con autoridades capaces de ejercer un liderazgo pedagógico. Tampoco asegura que las personas que ejercen la función de dirección tengan capacidades mínimas en el terreno de la gestión. Un cambio en este terreno requeriría:



25 El artículo 202 de la Constitución vigente, establece que “la Enseñanza Pública Superior, Secundaria, Primaria, Normal, Industrial y Artística, serán regidas por uno o más Consejos Directivos Autónomos”.

26 El actual Instituto Nacional de Educación tiene un directorio con fuerte representación de las autoridades de la enseñanza, con lo que viola el principio de separación entre evaluado y evaluador.

- crear mecanismos de selección y capacitación de directores que distingan claramente entre las capacidades necesarias para la docencia y las capacidades idóneas para la gestión;
- aumentar la brecha salarial entre los directores y otros cargos que puedan ocuparse en la enseñanza pública;
- fortalecer las competencias y la capacidad de influencia de los directores en relación con las de los inspectores, por ejemplo, mediante la modificación de los protocolos de evaluación docente;
- incluir entre las competencias del director la capacidad de elegir a sus docentes mediante procedimientos establecidos y sometidos a evaluaciones;
- exigir a cada director un mínimo de tres años de permanencia en un establecimiento;
- exigir la elaboración de un plan de centro, consensuado con los docentes, como condición para que un director forme parte de un establecimiento; y
- crear mecanismos para evaluar a los directores que consideren la evolución de los índices de retención y la calidad de los aprendizajes en los establecimientos que dirigen.

4.4 Política de fortalecimiento docente

Un amplio consenso entre especialistas señala que los docentes son el recurso individual más importante en el logro de una enseñanza de calidad. La educación uruguaya enfrenta varios problemas en esta materia, entre los que se incluyen un deterioro de la calidad de los candidatos a ejercer la función docente, y un desgaste de la calidad de la formación que reciben. Una política que revierta esta situación debería considerar al menos los siguientes componentes:

- continuar con el esfuerzo de recuperación de los salarios docentes, introduciendo condicionalidades en materia de formación y de logro, expresadas básicamente en la evolución de los niveles de retención y la calidad de los aprendizajes de los alumnos;
- reforma de los programas de formación docente, que fomenten la diversidad de propuestas y tradiciones tanto en el sector público como en el privado;
- creación de un sistema de becas que permita enviar en un breve plazo a un número significativo de estudiantes de formación docente a estudiar en el exterior, priorizando como destino los países con alto nivel de éxito educativo;
- creación de nuevos mecanismos de evaluación de desempeño docente, que presten menos atención a la antigüedad –como lo hace el sistema actual– y pongan el centro en el desempeño de los alumnos.

4.5 Reforma curricular

En el marco de la aplicación del conjunto de políticas anteriormente señaladas, se debería impulsar una reforma curricular que incluya, al menos, los siguientes puntos:

- sustitución del actual sistema por uno que se centre en planes y programas con un diseño basado en objetivos pedagógicos escalonados, al que estaría asociado el régimen de evaluación;
- fomento de la diversidad pedagógica como respuesta a la variedad de contextos sociales y culturales;
- semestralización de los cursos de la enseñanza media superior como mecanismo de combate al abandono escolar;
- reducción del número de asignaturas y priorización de la lectoescritura, las matemáticas y la cultura científica; y,

- fortalecimiento de las modalidades de enseñanza media de sesgo profesional.

5. Conclusiones

Desde fines del siglo XIX, en la enseñanza uruguaya se dio un esquema de funcionamiento caracterizado por la fuerte centralización de las decisiones, la homogeneidad de las prácticas pedagógicas y el dirigismo estatal. Desde los años treinta, ese sistema educativo dejó de estar al alcance de los gobiernos y del control parlamentario, como resultado de una interpretación de la autonomía que resulta extrema en términos comparados.

A lo largo de muchas décadas, esta institucionalidad consiguió funcionar adecuadamente y permitió logros notables, bajo condiciones específicas, como la pequeña escala, la baja presión demográfica, una alta integración social, una gran homogeneidad cultural y la vigencia de un modelo de desarrollo que hacía de la educación formal el principal vehículo de ascenso social.

De ese conjunto de condiciones contextuales, solo siguen vigentes la pequeña escala y la baja presión demográfica. Todos los demás aspectos han cambiado de manera

significativa. La sociedad uruguaya se caracteriza hoy por una fuerte fragmentación. La antigua homogeneidad cultural ha dado lugar a la consolidación de diversas subculturas con escasas posibilidades de diálogo. La educación formal ha dejado de ser el principal vehículo de ascenso social. A eso se sumaron nuevas formas de conflicto político y prácticas sindicales de fuerte sesgo corporativo.

En estas nuevas condiciones, el antiguo modelo centralizado, burocrático y dirigista ha dejado de funcionar, a lo que se suma su sacralización, porque es el único modelo exitoso del que se tiene memoria y porque su lógica de funcionamiento favorece muchos intereses creados.

Este marco interpretativo ayuda a entender por qué el dinero gastado en estos años y los programas implementados no han tenido la capacidad de modificar las tendencias de estancamiento o deterioro. El viejo sistema, funcionando en las nuevas condiciones, produce incentivos que atentan cotidianamente contra la posibilidad de generar aprendizajes de calidad. En este trabajo no se ha intentado fundamentar de manera general esta interpretación (una tarea que requeriría largas páginas de análisis institucional), sino sugerir su plausibilidad como explicación del estado de cosas que ha sido descrito.

■ Pablo da Silveira

Doctor en Filosofía por la Universidad de Lovaina (Bélgica). Profesor de Filosofía Política y Director del Programa de Gobierno de la Educación en la Universidad Católica del Uruguay (Montevideo). Hasta el año 2006 se desempeñó como Vicerrector Académico de esa misma institución. Desde el año 2008 es investigador categorizado del Sistema Nacional de Investigadores uruguayo. Ha sido profesor visitante en diversas universidades de América Latina y Europa. Es columnista del diario El País de Montevideo. Su producción incluye diez libros y numerosos artículos académicos.

■ Bibliografía

- Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) (2003). *Resultados en escuelas de tiempo completo y escuelas de áreas integradas. Evaluación nacional de aprendizajes en Lenguaje y Matemática, 6to año enseñanza primaria, 2002* (Segundo informe). Uruguay: ANEP y PROYECTO MECAEP. En http://www.oei.es/quipu/uruguay/eval_lenguaje_matematica.pdf
- _____. (2011). *Escuelas de tiempo completo en Uruguay*. Montevideo, Proyecto de Apoyo a la Escuela Pública Uruguaya.
- _____. (2012). *Rendición de cuentas. Ejercicio 2011*. En <http://www.anep.edu.uy/anepdatos-portal/0000047007.pdf>
- _____. (2012b). *El proyecto PIU a cinco años de su implementación. Lecciones aprendidas*. Borrador final. Montevideo.
- _____. (2013). *Monitor Educativo de Enseñanza Primaria. Estado de situación 2012*. En <http://www.anep.edu.uy/monitor/PublicTempStorage/ESTADO%20DE%20SITUACION%20ANUAL%2020125783890.pdf>
- _____. (2013b). *Monitor Educativo de Enseñanza Primaria. Informe para autoridades. Información por categoría de escuela. 2012*. En <http://www.anep.edu.uy/monitor/PublicTempStorage/INFORME%20AUTORIDADES%20NACIONALES%2020121374651.pdf>
- _____. (2013b). *Monitor Educativo de Enseñanza Primaria. Informe para autoridades. Información por inspección departamental. 2012*. En <http://www.anep.edu.uy/monitor/PublicTempStorage/INFORME%20AUTORIDADES%20DEPARTAMENTAL%2020124307832.pdf>
- Banco Mundial. (2007). *Uruguay. Equidad y calidad de la Educación Básica* (Informe N° 38082). Montevideo, Uruguay: Unidad de gestión del sector de desarrollo humano. Unidad de gestión de países para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay y Oficina Regional para América Latina y el Caribe. En <http://siteresources.worldbank.org/INTURUGUAYINSPANISH/Resources/educacion.pdf>
- CEPAL (2008). *Juventud y cohesión social en Iberoamérica. Un modelo para armar*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Clavijo, M. C. et al. (2004). *Las escuelas de tiempo completo. Una manera de entender la enseñanza y el aprendizaje*. MEC/ANEP. Proyecto Hemisférico: "Elaboración de Políticas y Estrategias para la Prevención del Fracaso Escolar". En http://www.oei.es/quipu/uruguay/informe_escuela_tiempo_completo.pdf
- Da Silveira & Queirolo, R. (1998). *¿Son nuestras escuelas y liceos capaces de enseñar?*. Informe de investigación 011. Montevideo: CERES.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2010). *La universalización de la educación media en Uruguay. Tendencias, asignaturas pendientes y retos a futuro*. Montevideo: UNICEF.
- _____. (UNICEF) (2012). *Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay 2012*. Montevideo: UNICEF.
- Fullan, M. et al. (2013). *Ceibal, los próximos pasos. Informe final*. Informe de investigación. Toronto. En <http://www.ceibal.org.uy/docs/FULLAN-Version-final-traduccion-Informe-Ceibal.pdf>
- Instituto de Evaluación Educativa, Universidad Católica del Uruguay (2012). *Impactos del Plan Ceibal en las Prácticas de Enseñanza en las Aulas de Primaria*. Informe de investigación. Montevideo. En http://www.ucu.edu.uy/Portals/0/Publico/Facultades/Ciencias%20Humanas/IEE/Informe%20final%20Impactos%20Plan%20Ceibal%20ense%C3%B1anza%20aulas%20Primaria_julio2012_Novedades.pdf
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC) (2012). *Anuario Estadístico 2011*. Montevideo: Ministerio de Educación y Cultura.

Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) (2010a). *PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do. Student Performance in Reading, Mathematics and Science*. París: OCDE.

_____. (PISA) (2010b). *PISA 2009 Results: Overcoming Social Background Equity in Learning Opportunities and Outcomes*. París: OCDE.

_____. (PISA) (2010c). *PISA 2009 Results: What Makes a School Successful? Resources, Policies and Practices*. París: OCDE.

_____. (PISA) (2010d). *PISA 2009 Results: Learning Trends. Changes in Student Performance Since 2000*. París: OCDE.

Rama, G. (1991). *¿Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas del Uruguay? Los contextos sociales e institucionales de éxitos y fracasos*. Informe al Consejo Directivo Central de ANEP. Montevideo: CODICEN/CEPAL.

Reyes, W. & Melogno, T. (2001), *Crónica general del Uruguay, 7*. Montevideo: Banda Oriental.

Sapelli, C. (2009). *Retornos a la educación y dotación de habilidades cognitivas en Uruguay. Diagnóstico y algunas recomendaciones de política para el sector educación*. Montevideo: Cámara de Comercio.

■ Anexo estadístico

TASA DE ANALFABETISMO (2011)

Por Género					
Total:	1,7%	Hombres	2,1%	Mujeres	1,4%
Por Edad					
14 a 24 años	1,1%	25 a 34 años	1,2%	35 a 44 años	1,1%
45 a 54 años	1,3%	55 a 64 años	1,8%	65 años y más	3,6%

GASTO EDUCATIVO

Años	Como % del PIB	Como % del presupuesto del gobierno central
2004	3,2%	15,4%
2005	3,2%	16,6%
2006	3,4%	14,7%
2007	3,6%	16,1%
2008	4,1%	18,4%
2009	4,4%	19,1%
2010	4,2%	18,9%
2011	4,5%	20,0%

EVOLUCIÓN DEL SALARIO REAL DOCENTE (2000=BASE 100)

Año	%	Año	%
2000	100%	2006	89%
2001	98%	2007	98%
2002	102%	2008	111%
2003	82%	2009	118%
2004	83%	2010	120%
2005	85%	2011	123%

TASAS NETAS DE ESCOLARIZACIÓN (2011)

Inicial	91%
Primaria	94%
Media básica	76%

% DE ALUMNOS CON NIVELES SATISFACTORIOS PRUEBAS PISA 2009

Matemática	52%
Lectura	58%
Ciencias	57%

DISTRIBUCIÓN DE ALUMNOS SEGÚN TIPO DE SOSTENEDOR (2011)

Inicial					
Público	62,4%	Privado	11,5%	Subvencionado (CAIF)	26,1%
Primaria					
Público	82,3%	Privado	17,7%		
Media					
Público	69,4%	Privado	30,6%		

NÚMERO DE ALUMNOS POR DOCENTE EN LA ENSEÑANZA PÚBLICA (2011)

Primaria					
Primero	22,7	Segundo	22,7	Tercero	23,7
Cuarto	24,2	Quinto	24,5	Sexto	24,7
Secundaria					
Primero	30,5	Segundo	29,3	Tercero	30
% de repetición en enseñanza pública (2011)					
Primaria					
Primero	14,1%	Segundo	7,9%	Tercero	3,1%
Cuarto	4,2%	Quinto	3,1%	Sexto	1,6%
Secundaria					
Primero	31,5%	Segundo	26,9%	Tercero	30,0%

CULMINACIÓN DE CICLOS EDUCATIVOS (2011)

Según quintil de ingresos			
	14 a 15 años que culminaron educación primaria	17 a 18 años que culminaron educación media básica	21 a 22 años que culminaron educación media superior
Quintil 1	94,1%	42,9%	9,6%
Quintil 2	96,7%	60,8%	23,4%
Quintil 3	98,9%	72,1%	33,8%
Quintil 4	98,5%	82,6%	48,5%
Quintil 5	99,6%	93,6%	72,2%
Total	96,7%	65,0%	37,5%
Según género			
Hombres	95,8%	60,6%	30,7%
Mujeres	97,7%	69,6%	44,4%
Total	96,7%	65,0%	37,5%

PORCENTAJE DE ALUMNOS CON NIVELES SATISFACTORIOS DE LOGRO EN LAS PRUEBAS PISA 2009

Lectura	58%	Matemáticas	52%	Ciencias	57%
---------	-----	-------------	-----	----------	-----

La verdadera revolución. Balance de la educación básica en Venezuela, 1999-2013

Fernando Spiritto

1. Introducción

La promoción, el financiamiento y la expansión de la educación forman parte del contrato social que da viabilidad a las sociedades modernas. Es un bien público¹ que los sistemas políticos han incorporado a lista de sus deberes prioritarios con la sociedad. La educación puede verse desde varias perspectivas: es, junto con la familia, el canal más expedito de socialización de los valores que sustentan la convivencia ciudadana. También contribuye a la disciplina individual, que permite que los ciudadanos sean capaces de repetir rutinas en el marco de las instituciones en que se desenvuelven. La educación proporciona conocimiento y, a su vez, crea las bases para que se produzcan nuevos conocimientos y sean puestos a disposición de la población. Es una herramienta de productividad laboral y de desempeño individual. La educación es un proceso transversal a las funciones básicas de un ser humano: ser, conocer, reflexionar, proponer y actuar.

Existe consenso en la literatura sobre el efecto positivo que la educación tiene en el crecimiento económico. Robert Barro (1997), en su estudio sobre los determinantes del

crecimiento económico en una muestra de países, señala que un año adicional de educación media y superior para hombres mayores de 25 años aumenta la tasa de crecimiento en un 1,2% por año. El dato es significativo porque recoge el efecto acumulado de la educación inicial y primaria como prerrequisito de la educación media y superior.

Charles Jones y Paul Romer (2010) destacan que las teorías modernas del crecimiento económico han relegado el capital físico a la periferia y han dado un papel central a las ideas, las instituciones, la población (como dato cuantitativo) y al capital humano. El *stock* de ideas y el capital humano son particularmente importantes para el crecimiento y deben verse de manera separada. La diferencia entre ambos radica en que el capital humano es finito mientras que las ideas, infinitas y pueden ser utilizadas por cualquiera, es decir, no son rivales. "Así como el capital físico produce un determinado bien y este bien a su vez puede producir nuevo capital físico, el capital humano produce ideas y estas ideas son usadas en el proceso educativo para producir más capital humano" (p. 227). Estos argumentos giran alrededor de los individuos que deben entrar al sistema educativo para



1 Es decir, el mercado por sí solo no puede satisfacer lo que la sociedad demanda y, por lo tanto, se requiere de la intervención estatal para que no queden fuera grandes sectores de la población.

materializar su potencial, donde adquiere las competencias y habilidades para asimilar y generar nuevas ideas. En este sentido, la educación es una herramienta de productividad laboral que depende más de los conocimientos adquiridos que de la calidad y cantidad de los equipos utilizados. Durante las etapas tempranas del proceso educativo (inicial, primaria y media) se construyen las bases del desempeño posterior, laboral y cívico, de los ciudadanos.

Estas teorías tienen una expresión exitosa de desarrollo en Alemania, Corea del Sur y los países nórdicos (Finlandia, Dinamarca, Noruega y Suecia), donde la educación es uno de los pilares de sus modelos de bienestar. El poderío manufacturero alemán se sustenta en una fuerza de trabajo altamente calificada formada en el llamado sistema dual de educación vocacional, en el que los jóvenes reciben instrucción en los salones de clase y en las empresas. Los estudiantes alemanes tienen a su disposición entrenamiento en más de trescientos oficios, producto de la colaboración entre sindicatos, gobiernos locales, empresas y sus cámaras respectivas.² El nivel de desempleo juvenil alemán, al igual que en Austria y Dinamarca, países con un sistema similar, es de los más bajos de Europa (Rizzi 2013). En Corea del Sur ha tenido un proceso de transformación con pocos antecedentes en el mundo, al convertirse en pocas décadas en uno de los países más ricos del mundo, luego de ser uno de los más pobres, debido a que su modelo combina crecimiento con igualdad. No es casualidad que sus escuelas alcanzan las primeras po-

siciones en los estudios comparativos a nivel internacional.³ Lo mismo ocurre en los países nórdicos: Finlandia ocupa el primer lugar en los estudios PISA⁴ y Corea, el segundo lugar. Contrario a esta corriente, Gylfason, en un estudio de 2001 de países ricos en recursos naturales, encontró que los incentivos para acumular capital humano mediante la educación eran menores debido, entre otros factores, a un falso sentido de seguridad existente en sus gobiernos de poder vivir largos períodos sobre la base de su capital natural (Thorvaldur, 2001).

En este capítulo se analizará cómo han operado esos incentivos en las políticas públicas educativas de un país petrolero como Venezuela, mediante un balance de la educación básica durante el período 1999-2013, correspondiente a la gestión del ex presidente Hugo Chávez y durante el primer año de Nicolás Maduro (2013).

Durante el socialismo del siglo XXI rigió en Venezuela una especie de populismo autoritario sustentado en la cuantiosa renta petrolera, producto del *boom* de precios que se inició en 2003, como su principal factor de consolidación en el poder. El gobierno de Hugo Chávez consideró a la educación como un sector clave en la centralización política desde el momento que asumió la presidencia. Las políticas públicas hacia el sector se centraron en el contenido ideológico del currículo y en la expansión de la cobertura, sin dar la debida importancia a la calidad del conocimiento impartido.

En este gobierno, el objetivo de centralizar el poder y limitar el pluralismo inherente



2 *What Germany offers the World. The Economist. April 14th, 2012.*

3 *South Korea's economy. What do you do when you reach the top. The Economist. November, 12th, 2011.*

4 *Program for International Student Assessment* realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

a la sociedad, implicó que la educación fue un sector clave para materializar dicha dominación. No lo logró del todo, pero dejó al sector afectado por múltiples problemas: ideologización, excesiva regulación, recursos insuficientes y, sobre todo, ausencia de objetivos claros respecto de su contribución al desarrollo económico y al reforzamiento de los valores democráticos de tolerancia y pluralismo.

Por otra parte, la regulación del sector privado fue estricta y con el propósito deliberado de limitar sus ámbitos de acción. La imposibilidad de aumentar las tarifas en un ambiente de gran inflación implicó que la educación privada ha tenido que operar con estrechos márgenes o déficits, con el deterioro de la calidad de la enseñanza, tanto en infraestructura y recursos humanos.

Por último, la estrategia educativa ha llegado a una especie de callejón sin salida o inviabilidad, en la medida en que el desarrollo del capital humano, contrario a lo que sucede en Alemania o Corea del Sur, no tiene como objetivo incrementar la capacidad productiva de las empresas privadas o públicas, puesto que el gobierno de Chávez no fomentó ni la industrialización ni el fortalecimiento del sector privado, en especial el manufacturero. En resumen, la gestión del sector educativo tuvo en este período un sesgo marcadamente político.

En la segunda sección de este artículo, se revisan los principales acontecimientos históricos de la educación venezolana y se describe su sistema educativo partiendo de los principales indicadores de desempeño escolar del año 2000 al año 2012. En la tercera sección se analiza la regulación educativa, según las principales decisiones tomadas por

el gobierno y en referencia al clima político imperante. En la cuarta sección se reúnen varias recomendaciones de políticas públicas, relevando el currículum educativo, el nivel del gasto público, la descentralización y la relación del sistema educativo con la economía. Por último, en las conclusiones se hacen algunas reflexiones generales.

2. Antecedentes y anatomía de la educación básica en Venezuela, 1999-2013

La reforma más importante de la educación venezolana se inicia en 1958, cuando es derrocada la dictadura de Marcos Pérez Jiménez. El nuevo sistema político basado en partidos dio prioridad al gasto social y, en especial, a la educación. Los recursos destinados a ella promediaron cerca de la mitad del gasto social total durante los años sesenta (Kornblith & Maingon, 1985, p. 111). La necesidad de legitimar al nuevo sistema era imperativo, debido a los graves problemas que tuvo que enfrentar desde un principio: crisis económica, subversión guerrillera y rebeliones militares. La renta petrolera, aunque baja en comparación con la que se tendría en la década del setenta, continuó siendo la herramienta transformadora.⁵ El gasto social se concentró en educación, en la reforma agraria y en la mejora en las condiciones sanitarias de la población (agua potable y alcantarillado). Durante la dictadura la proporción del gasto presupuestario total destinado a la educación era en promedio alrededor del 6%, mientras que en el período 1960-1968 ascendió al 12% (Losada, 1978, p. 191).



5 Durante la década del sesenta el precio de barril de petróleo se mantuvo por debajo de los 2 dólares, mientras que en 1973 alcanzó los 12 dólares.

Desde 1958 se asentaron las bases de las tendencias (buenas y malas) del sector educativo hasta el presente: centralización, burocratización y, especialmente, politización del sector. Asimismo, se caracteriza por la ineficiente relación con el productivo, aunque, como se verá en las próximas páginas, existieron períodos en los que dicha tendencia experimentó cambios positivos.

La democracia de partidos surgida en 1958 tuvo como objetivo prioritario la masificación de la educación en todos sus niveles, retomando con fuerza la tesis del Estado docente, sin negar la participación del sector privado, para evitar las polémicas del trienio 1945-1948 cuando el gobierno buscó hegemónizar la educación y entró en conflicto con diferentes grupos sociales y con la Iglesia, que jugaba un papel destacado en la educación privada.⁶ La Constitución de 1961 dio al Estado la tarea de crear y mantener las escuelas necesarias para garantizar a todos la educación sin más limitaciones que las “derivadas de la vocación y las aptitudes”, sin costo alguno en las instituciones públicas y en todas las etapas del proceso (artículo 78). La

ley establecía excepciones en la enseñanza superior y con personas de altos ingresos. Al final del artículo 79 se señala que el “Estado estimulará y protegerá la educación privada que se imparta de acuerdo con los principios contenidos en la Constitución y las leyes”.

Los objetivos iniciales del gobierno de Rómulo Betancourt (1959-1964) en materia educativa señalaron el camino a seguir durante las décadas siguientes: erradicar el analfabetismo que en 1961 correspondía al 37% de la población; gratuidad y autonomía universitaria; expansión de la educación primaria; incremento salarial para los maestros (Rodríguez Trujillo, 2011, p. 256). Vale destacar que el movimiento estudiantil comenzó a mostrar una gran vitalidad y que tuvo una participación destacada en el derrocamiento de la dictadura.

El exitoso impulso dado entonces a la expansión de la cobertura no se ha detenido, con mayor o menor velocidad, hasta el presente. En la tabla 1 se observa la evolución de la matrícula de 1949 a 1973 (Ruscoe, 1977, p. 258). El aumento, especialmente en la educación secundaria, es notable en comparación con el período 1949-1955.

TABLA 1
VENEZUELA: MATRÍCULA EDUCATIVA TOTAL, 1949-1973

Año	Total	Primaria	Secundaria académica	Secundaria técnica	Normal	Superior
1949-1950	482.817	441.112	23.336	6.874	4.227	6.268
1945-1945	681.670	623.083	33.481	12.555	4.938	7.613
1959-1960	1.265.231	1.094.604	87.928	34.037	25.546	32.116
1964-1965	1.736.203	1.421.959	173.436	82.100	17.336	41.372
1969-1970	2.249.290	1.726.410	287.952	146.421	13.841	75.105
1972-1973	2.584.351	1.980.453	344.437	122.361	14.632	122.468

Fuente: Ruscoe 1977, p. 261.



6 Por ejemplo, en la Constitución de 1947 se estableció que “el Estado podrá establecer como función exclusivamente suya la de formar al profesorado y el magisterio nacional” (Oropeza 1971, p. 288).

El sistema político instaurado en 1958 decidió igualmente impulsar de manera explícita y coordinada la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), que en los años anteriores se produjo como resultado del crecimiento espontáneo del mercado interno. La demanda originada por el gasto de la renta petrolera atrajo múltiples empresas, nacionales y extranjeras, que invirtieron sin mayor apoyo gubernamental para aprovechar las nuevas oportunidades de negocios surgidas durante los años cuarenta y cincuenta. El nuevo gobierno proporcionó un marco global de estímulo por medio de apoyo crediticio, protección arancelaria, construcción de infraestructura y acumulación de capital humano. Respecto de este último, en agosto de 1959 se creó el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE) con el objeto de formar técnicos calificados en electricidad, metalurgia, carpintería y mecánica, entre otros, que se incorporaran al proceso productivo, especialmente al manufacturero que impulsaba la ISI.

La educación técnica o vocacional ha sido considerada en Venezuela una especie de hermana menor de la educación básica. No goza de la misma consideración que la secundaria tradicional, que atrae sostenidamente a un número mayor de jóvenes.⁷ La matrícula de estudiantes en la rama técnica se redujo sustancialmente de un 33% en 1969, a un 27,4 % en 1982 y a un 17,7% en 1989 (Rodríguez Trujillo, 2011, p. 302). Sus objetivos no son tan ambiciosos como los de la educación tradicional que busca la transformación integral de la persona por medio de sus valores y de su acervo cultural. Para Nacarid

Rodríguez, la discusión y el marco teórico que precedió la creación del INCE “dejaba atrás la hermosa tesis del ‘humanismo democrático’ cuya intención era el mejoramiento del hombre mediante el perfeccionamiento integral y el desarrollo total, evitando la habilitación en una sola técnica” (p. 259).

La educación vocacional, en esta perspectiva, sería incompleta puesto que no estimula en su totalidad el potencial de la persona y se concentra en habilidades específicas. En este sentido, el pedagogo y político Luis Beltrán Prieto Figueroa dijo que, “no ha de pretender la escuela obreros capacitados para entregarlos a la explotación, sino educar al hombre para que pueda valerse en las diferentes situaciones que le plantea la vida” (en Rodríguez Trujillo, 2011, p. 260). También puede citarse al sacerdote Francisco Javier Duplá quien otorgó a la educación básica y media la función de “sentar las bases, dotar de los instrumentos básicos para aprehender la realidad, despertar los intereses y curiosidades. No es su papel formar obreros calificados” (1987, p. 537).

Ante esta ambigüedad doctrinaria, se hace necesaria una perspectiva pragmática de la educación técnica. En los inicios del sistema democrático y ante el desafío industrializador que legitimaría el nuevo orden político, elevando el bienestar de la población, era imperativo contar con mano de obra diestra en oficios específicos que incrementaran la producción y el empleo. En los tiempos que corren, el desafío manufacturero sigue vigente como una forma de liberar al país de la dependencia petrolera, ya que el 96% de las divisas que ingresan provienen de la ex-



7 En honor a la verdad, el prestigioso sistema dual alemán tampoco es muy popular entre los jóvenes de ese país, pues apenas un quinto de los estudiantes de secundaria eligen la primera opción a pesar de que la demanda de habilidades técnicas ha aumentado en épocas recientes. *The Economist*, 12 de abril de 2012, p. 32.

portación de hidrocarburos. Una manera de concretar el "humanismo democrático" radica en diferenciar aptitudes, incluso aquellas que se expresan en habilidades manuales o técnicas que potencian el "hacer", que es una de las dimensiones básicas del ser humano. La educación técnica, por lo tanto, no debe considerarse como algo inferior puesto que contribuye en gran medida al bienestar colectivo.

Otra característica de la educación venezolana ha sido la burocratización, que convirtió al sistema educativo en una enorme maquinaria centralizada. La masificación de la educación que se aceleró en 1958 se tradujo en un mayor poder para el gobierno central y, por ende, del Ministerio de Educación, en términos del número de estudiantes a nivel nacional (en desmedro de estados y municipios) así como en la concentración del gasto público. El Ministerio ha administrado una enorme nómina de maestros y empleados y ha asumido un gran poder regulatorio en todos los aspectos de la vida docente. La centralización disminuye la rapidez y eficiencia en la toma de decisiones y omite las particularidades locales que deben ser incorporadas al proceso de aprendizaje.

Se han hecho diversos intentos de fomentar la descentralización: en 1969 se crearon ocho regiones educativas, con zonas y distritos, a las que se les otorgó algunos poderes de decisión en materia de presupuesto, personal y currículum y en 1975 se crearon las zonas educativas con igual propósito. Desde 1989, cuando comenzó el proceso de descentralización política del país (elección popular de alcaldes y gobernadores, transferencia de funciones a los estados), se tomaron medidas para desconcentrar procesos administrativos e incorporar a las gobernaciones en la provisión de la educación. De los gobiernos regionales surgieron iniciativas interesantes destinadas a favorecer a los alumnos de los

primeros grados y con énfasis en zonas rurales. Destaca en esta categoría el programa de escuelas integrales del estado Mérida de 1992 (con sus dos turnos, comidas, atención médica y estricta selección de docentes) que sirvió de modelo a las escuelas bolivarianas del gobierno de Hugo Chávez.

Las reformas curriculares se iniciaron en 1969, mediante un decreto presidencial que reordenó los ciclos, tradicionalmente dividido en tres etapas: primaria, secundaria (académica, técnica y normal) y superior. Ese año se creó el nivel preescolar y el nuevo ciclo básico común resultado de la unión de los seis primeros años de primaria y de los tres primeros de secundaria, lo que elevó a nueve años la educación básica obligatoria (Ruscoe, p. 96). Los dos años restantes se convirtieron en el ciclo diversificado con menciones en ciencia y humanidades o en educación técnica, eliminándose este tipo de escuelas. "Los técnicos egresados de las antiguas escuelas técnicas, al desaparecer éstas, fueron sustituidos por los técnicos medios egresados del ciclo diversificado; pero la percepción generalizada de la educación media y profesional como un simple trámite para acceder a la universidad, no ha logrado captar el interés de las poblaciones estudiantiles hacia menciones profesionales, manteniéndose la preferencia de la mención ciencias como símbolo de estatus y puerta de entrada a las profesiones más valoradas socialmente" (Matos & Esté, p. 96). La Ley de Educación de 1980, vigente hasta 2009, consolidó esa estructura, incluida las modalidades de educación especial, artes, militar, formación de ministros de culto, adultos y extraescolar (Rodríguez Trujillo, 2011, p. 296).

La crisis económica de los años ochenta y noventa afectó a todos los sectores de políticas públicas y, en especial, a la educación. De 1985 a 1995 la matrícula de educación

básica aumentó en un 20% (Duplá 1997, p. 515), si bien es un porcentaje aceptable, no se compara con las etapas anteriores cuando el incremento llegó a promediar el 55% en la primaria en el período 1959-1967 (Ruscoe, tabla 13.3, p. 262; Duplá 1997, p. 215), donde se hicieron evidentes los problemas de calidad de la educación. La tasa de deserción escolar aumentó de un 4% en primaria y un 19% en media en 1990, a un 8% y un 23% respectivamente en 1995 (MPPE, p. 44). El gasto en educación se mantuvo relativamente estable, variando de un mínimo de 3,95% a un máximo de 4,22% del PIB durante 1984 y 1995, que constituye un porcentaje relativamente bajo para las necesidades educativas del país (IMF, 1996, tabla 3, p. 24). Es necesario destacar el crecimiento de la matrícula privada en este período; la matrícula en educación media diversificada creció un 97,3%, lo que en opinión de F. J. Duplá da cuenta de "la silente pero significativa respuesta de la sociedad venezolana a una educación oficial incumplida y de baja calidad" (1997, p. 517).

El inventario de los principales problemas educativos presente en los lineamientos generales del Octavo Plan de la Nación presentado en enero de 1990, no se diferencia mucho de los problemas que se observan en 2013. En el Plan se señala que la educación no está cumpliendo su función integradora porque "no está vinculada como sería deseable a los ámbitos de la sociedad como son la producción, la cultura, la ciencia y la tecnología, la comunicación social, e incluso la familia" (Cordiplan, p.106). Su estructura es "lineal", ya que existen limitadas opciones intermedias de formación y titulación que proporcionen a los estudiantes más oportunidades en el mercado laboral. Los problemas de calidad son producto de la masificación de la enseñanza, debido a que se incorporan

al sistema educativo muchos docentes sin la preparación necesaria. Por ello el documento enfatiza la gravedad de la repitencia y la deserción del primero al noveno grado, que de 1976 a 1985 mostraron tasas de crecimiento interanual de un 8,4% y un 9,8% respectivamente (p. 107).

El Plan partía del supuesto de que la política educativa se basa en el hecho de que cada nivel educativo tiene sus propios problemas, diagnostica que las "deficiencias de cobertura en preescolar dan origen a problemas relacionados con habilidades básicas a ser desarrolladas en niveles superiores como fallas en lenguaje y matemáticas" (p. 107). También llama la atención sobre la desproporción –presente desde los años setenta– en la asignación de recursos para los distintos niveles, de manera que la educación superior, con apenas un 9% de los estudiantes, recibía entonces el 33% del dinero (p. 107).

El Plan estableció una serie de estrategias estructurales. Así, para la educación preescolar propuso ampliar la cobertura en zonas con población de bajos ingresos. Para la básica, mejorar la formación técnica entre séptimo y noveno grado. Y para la media, reforzar la formación en función del acceso al mercado de trabajo y a la educación superior (p. 109).

En los años noventa las reformas políticas y administrativas en educación se expresaron en distintos programas de descentralización. En los estados y municipios surgieron proyectos para la administración de escuelas y en el Ministerio de Educación se tomaron medidas para reforzar las zonas educativas y desconcentrar sus labores administrativas, como la transferencia de escuelas técnicas adscritas al Ministerio hacia las gobernaciones (Rodríguez Trujillo, 2011, pp. 316-317). Como ya se dijo, el cambio político de 1998 detuvo las iniciativas descentralizadoras sobre todo en el sector educacional.

Evaluar el desempeño educativo de un país implica, como es obvio, variables de calidad y cantidad. La cantidad está relacionada con la cobertura del sistema a nivel nacional, y la calidad con el rendimiento y prosecución de los alumnos en todas las fases del proceso hasta la educación superior. La regulación gubernamental (las reglas, instituciones y prácticas que gobiernan al sector) y el ambiente socioeconómico general son variables que influyen en los factores de eficacia escolar, entre los que se pueden mencionar a los escolares propiamente dichos (clima en la escuela, infraestructura, recursos disponibles), a los relacionados con el aula (metodología didáctica, relación alumno-maestro, currículo) y con el personal docente (formación, estabilidad, experiencia, remuneración) (Herrera & España, pp. 148-156).

Existe una tensión permanente entre la cantidad y la calidad ya que ambos procesos deben estar en equilibrio para que el sistema educativo arroje resultados positivos. La masificación acelerada tiende a deteriorar la calidad, porque la incorporación de maestros preparados e infraestructura no son recursos de disposición inmediata. En otras palabras, la oferta toma tiempo en materializarse mientras que la demanda es inmediata. Asimismo, la cantidad de recursos que el sistema político dedique a la educación no es garantía de éxito, ya que se requieren habilidad gerencial y compromisos de largo plazo en la sociedad.

El caso venezolano es un buen ejemplo de los problemas de calidad producto de la masificación acelerada. Al igual que en los años sesenta, en la primera década del siglo XXI se produjo un aumento de la matrícula escolar en el marco de una situación fiscal fa-

vorable resultado del *boom* petrolero que comenzó en 2003. Sin embargo, la calidad de la educación no mejoró en la misma proporción debido a fallas gerenciales, insuficiencia de recursos y, muy importante, la inexistencia de consensos sociales para darle viabilidad a las políticas públicas en el sector.

La tasa de alfabetización es un buen indicador para evaluar la educación venezolana, que ha ido en aumento progresivamente desde un 65,2% en 1961 a un 95,1% de la población en 2011 (ver gráfico 1) (INE, 2013, p. 5). Se trata de un buen nivel si se compara con Italia (98,9%), Grecia (97,2%), Chile (98,6%), Argentina (97,8) o México (93,1%) (PNUD, 2013, p. 170-171).⁸ Para la CEPAL, la tasa de alfabetización de Venezuela en 2010 era de un 95,5%, superior al promedio de América Latina y el Caribe (91,4%) (CEPAL 2012, cuadro 1.3.1, p. 49). Estos datos contradicen al gobierno que en 2005 declaró que Venezuela era un país libre de analfabetismo. El ministro de Educación de la época, Aristóbulo Isturiz, dijo que el porcentaje de población que no sabía leer estaba por debajo del 1%, principalmente población indígena que vivía en zonas muy alejadas. Este resultado favorable era consecuencia de la Misión Robinson que desde su implementación en 2003 alfabetizó a 1.482.545 ciudadanos (Tabuas, 2005). Las cifras del INE y del PNUD contradicen a las del Ministerio de Educación que en su Memoria y Cuenta 2011 insiste que el país está libre de analfabetismo, que informa (p. 43) que de 2003 a 2011 la Misión Robinson alfabetizó a 1.722.667 personas. No obstante, el porcentaje de población alfabetizada en 2011, según el INE y el PNUD, implica que en el país hay aproximadamente



8 El promedio 2005-2010 en Venezuela, de acuerdo con el informe del PNUD, era de un 95,5%.

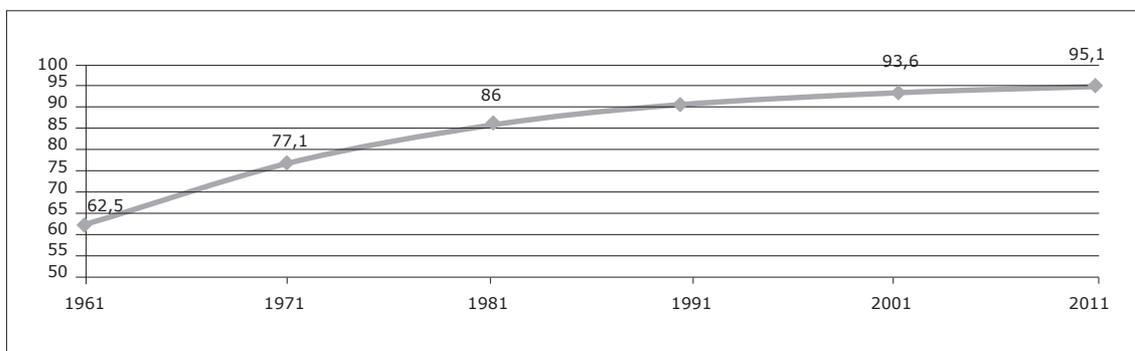
1.418.350 personas analfabetas de acuerdo con el total de población según el censo de 2011. Se trata de una seria inconsistencia estadística.

La evolución de la matrícula escolar representa, en términos generales, el indicador más importante para evaluar el desempeño global del sistema educativo, aunque no dé

cuenta de la calidad, puesto que la cobertura es un parámetro numérico, sino una medida de inclusión social, es decir, que expresa el éxito o fracaso del sistema político de incorporar a segmentos de la población (niños y jóvenes) al sistema, y que no se queden al margen de la sociedad y del aparato productivo.

GRÁFICO 1

VENEZUELA: TASA DE ALFABETISMO, 1961-2011



Fuente: INE.

En el gráfico 2 se ilustra la matrícula estudiantil por nivel educativo en el período 2000-2012⁹, que experimentó un aumento considerable en educación inicial (niños de 0 a 6 años) y media (séptimo a octavo grado y séptimo a noveno grado en la educación técnica). La matrícula en la primaria (primero a sexto grado) experimentó un estancamiento e, incluso, un retroceso en 2012 con respecto a 2011. Los problemas de cobertura se observan en los niveles inicial y medio donde un 29,5% y un 24,9% respectivamente de

la población en el rango etario correspondiente quedan fuera del sistema. En general, el número de estudiantes del subsistema de educación básica aumentó de 6.233.127 en 1998-1999 a 7.739.239 en 2010-2011.¹⁰ Este último número significa el 28,4% de la población total del país en 2011 (27.227.930 habitantes) o el 36,6% si sumamos la matrícula de educación superior: 1.635.907 alumnos en las universidades públicas (73,5%) y 591.301 en las privadas (26,5%) (INE, 2013, p. 4).



9 Porcentaje de niños en edad escolar sobre total de población, por rango de edad, que están integrados al sistema educativo por niveles de enseñanza (INE-Ministerio del Poder Popular para la Educación, <http://www.ine.gov/documentos/social/educación/pdf/indicadorese-ducativos2000-2012.pdf>).

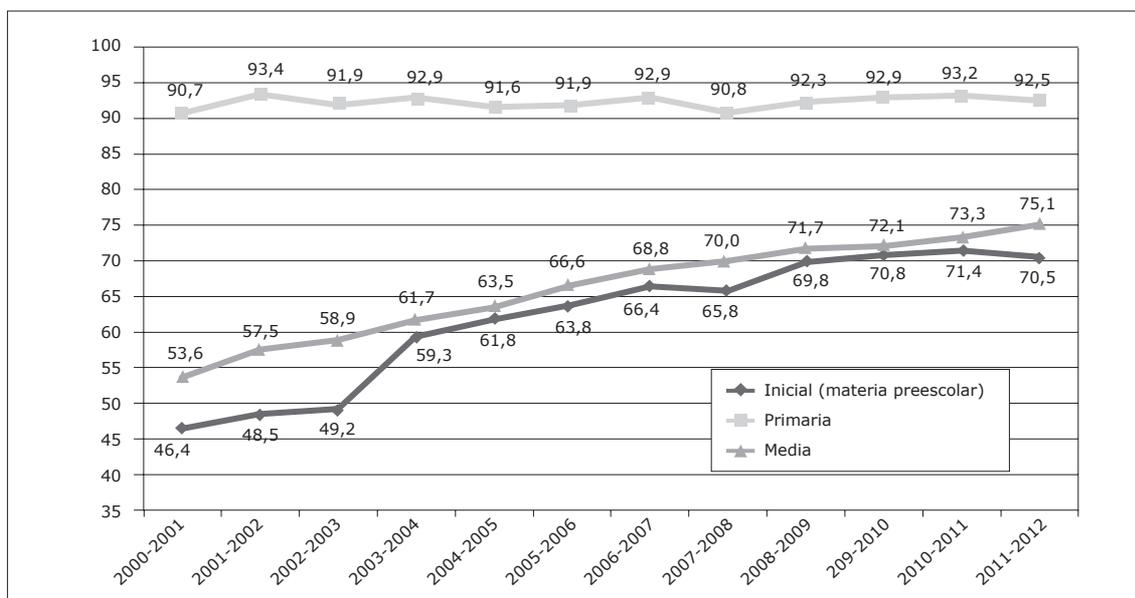
10 El número de alumnos por niveles en 2011 es el siguiente: inicial: 1.516.472; primaria: 3.435.421; media: 2.287.393; adultos: 294.475 (Ministerio del Poder Popular para la Educación, Memoria y Cuenta 2011, Presentación, p. IV y p. 42).

Aunque la cobertura en educación primaria es buena, queda camino por recorrer para alcanzar la cobertura universal. Preocupa el estancamiento y retroceso durante los últimos 12 años, ya que según el censo 2011, existían en el país 138.488 niños que estaban fuera del sistema (Méndez, 2013, pp. 1-5). Como se dijo, el déficit en educación

inicial empeoró al pasar de una cobertura del 71,4% en 2011 a una del 70,5% en 2012, lo que se debe, básicamente, a la insuficiente oferta de escuelas y docentes. En enseñanza media el problema tiene que ver con la calidad de la instrucción impartida y la capacidad de los estudiantes para permanecer en el sistema (Herrera & España, p.143).

GRÁFICO 2

MATRÍCULA ESTUDIANTIL POR NIVEL, TASA NETA DE ECOLARIDAD, 2000-2012 (EN PORCENTAJES)



Fuente: MPPE-INE.

A pesar de que la cobertura aumentó en la educación media (séptimo a noveno grado) de un 53,6% en 2000-2001 a un 75,1% en 2011-2012, el censo 2011 reveló la existencia de 463.984 jóvenes de 13 a 17 años que no asisten a los liceos (Méndez, 2013a). Asimismo, destaca en este nivel el crecimiento del sector privado, cuya matrícula entre 2004-2005 y 2011-2012 pasó de 2.028.388 a 2.354.412 estudiantes. Del incremento total de 326.024 alumnos, los matriculados en escuelas privadas totalizaron 166.941 contra

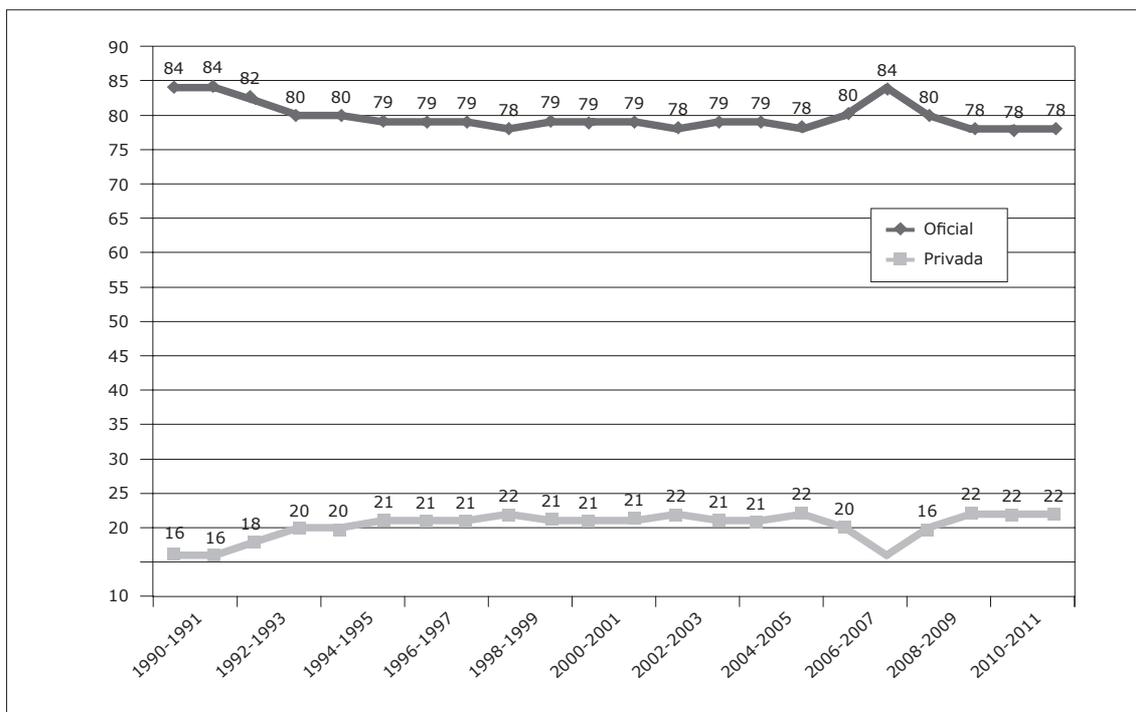
159.083 en las públicas (Méndez 2013b). Esta tendencia es consistente con el desempeño que ha mostrando la educación privada desde los años noventa, cuando su participación en la matrícula total comenzó a aumentar. Como se observa en el gráfico 3, en 1990 la matrícula privada era de un 16% del total, mientras que en 2012 ascendió al 22%, lo que es da cuenta de la desconfianza que suscita entre los padres la educación pública en Venezuela.

Desde una perspectiva comparativa, según la CEPAL, la tasa neta de matrícula en

América Latina y el Caribe en el primer y segundo nivel de enseñanza creció, del año 2000 al 2010, de un 92,7% a un 93,9% y de un 67,2% a un 73,5% respectivamente. En Venezuela, este organismo reporta una variación del 87,5% al 92,5% en el primer

caso y del 50,9% al 72,8% (en 2012) en el segundo (CEPAL, 2012, cuadro 1.3.3, p. 51 y cuadro 1.3.4, p. 52). Con otra metodología, las cifras de la CEPAL arrojan que la posición de Venezuela está ligeramente por debajo del promedio de la región.

GRÁFICO 3
PORCENTAJE DE MATRÍCULA PÚBLICA Y PRIVADA, 1990-2011



Fuente: www.sisov.gov.ve.

A partir de 2003, la exclusión en el sistema educacional se enfrentó con programas sociales implementados con estructuras educativas paralelas a las del Ministerio de Educación, las llamadas misiones, que se crearon con el propósito político específico de revertir la declinante popularidad de Hugo Chávez, para así reforzar su posición en medio de la turbulencia política en esos años y enfrentar el referendo revocatorio en 2004, en el que resultó victorioso. En este contexto, dichos

programas nacieron contaminados por objetivos políticos en lugar de ser neutros y estar dedicados exclusivamente a la creación de capital humano productivo, aunque cubren un amplio espectro de necesidades sociales. En el sector educativo, la misión Robinson fue lanzada para eliminar el analfabetismo y, posteriormente, para la culminación de la escuela primaria de jóvenes y adultos que desertaron del sistema. La misión Ribas, administrada y financiada por la estatal Petróleos de Ve-

nezuela (PDVSA), busca que los jóvenes excluidos (mayores de edad) terminen la educación media y diversificada (bachillerato) y accedan a la superior. El programa otorga becas que sirven como incentivo para que los estudiantes se mantengan en el sistema educacional. Dependiendo del nivel alcanzado por el estudiante (básico o medio incompleto), el bachillerato se puede aprobar en un año (dos semestres de 16 o 20 semanas de clases cada uno, con un mínimo 225 o 300 horas), lo que genera dudas sobre la calidad de la enseñanza impartida y la capacidad de cursar exitosamente el nivel universitario. Es necesario destacar que el gobierno también expandió el subsistema de educación superior con la creación de 23 nuevas universidades (la misión Alma Mater), lo que también genera dudas respecto de su calidad. En el período 2000-2011 la matrícula en educación superior creció un 162% (INE 2012, p. 5). De acuerdo con cifras del INE, hasta el año 2012 las misiones Robinson y Ribas beneficiaron a más de tres millones de personas¹¹, aunque no se conocen estudios de desempeño sobre estos programas.

La calidad del sistema educativo es difícil de medir, ya que no existen indicadores

precisos respecto de la conciencia ciudadana, la incorporación de valores, el pensamiento crítico o la adquisición de conocimientos o habilidades que se traduzcan en un trabajador más productivo. La permanencia del joven en el sistema y sin repitencia de niveles indica éxito en el aprendizaje, ya que, por lo general, la repitencia antecede a la deserción y el abandono permanente. La educación básica es obligatoria en la mayoría de los países de la región y, en Venezuela, lo es para los nueve primeros años desde la Ley de Educación de 1980.

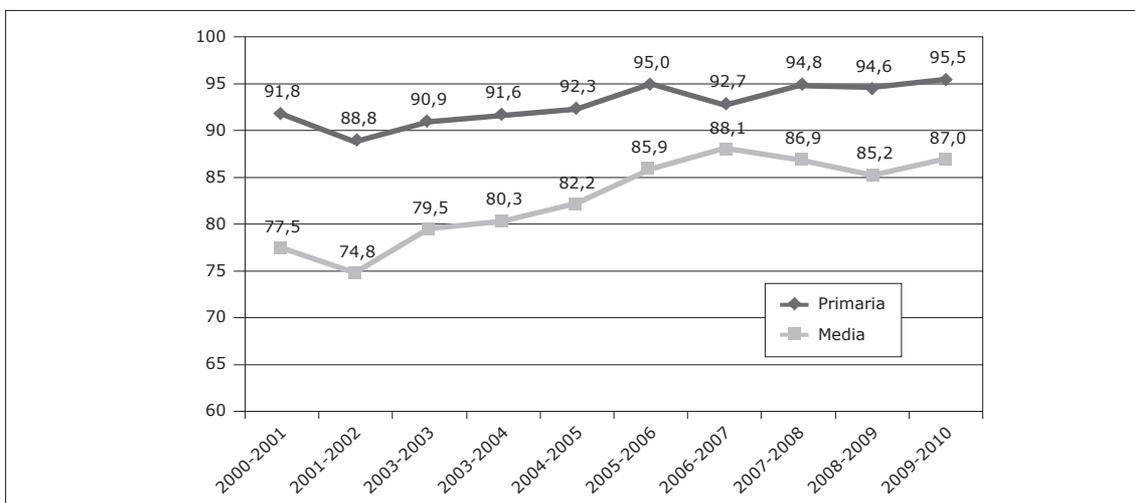
Los indicadores más comunes de calidad escolar son la prosecución, la deserción y la repitencia.¹² Como se observa en el gráfico 4, la prosecución escolar es mucho mayor en la escuela primaria que en la media. Resulta evidente que a medida que el joven pasa más tiempo en la escuela, los factores que influyen en su deserción (ver gráfico 5) y repitencia (gráfico 6) se hacen más fuertes: factores socioeconómicos del hogar, mala preparación en primaria que lo lleva a repetir niveles, baja preparación de los maestros o un ambiente escolar poco propicio para el aprendizaje como podría ser el mal estado de la infraestructura.



11 http://www.ine.gov.ve/documentos/social/misiones/pdf/misiones_enero2013.pdf.

12 La prosecución indica el número de estudiantes que cursan por primera vez un grado determinado. La deserción es el abandono temporal del sistema educativo. La repitencia es el número de estudiantes que repiten un nivel en particular (INE, Boletín demográfico, p. 4).

GRÁFICO 4
TASA DE PROSECUCCIÓN ESCOLAR, 2000-2010

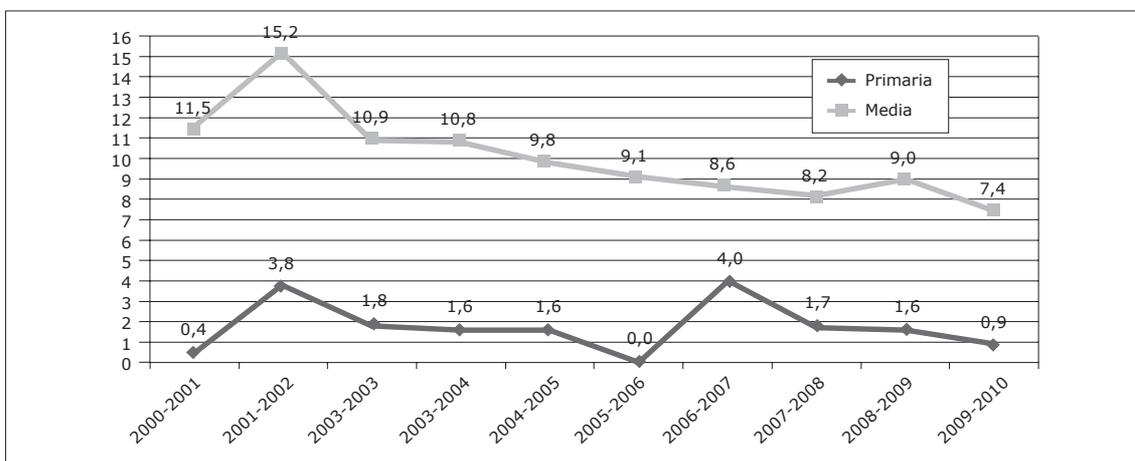


Fuente: MPPE.

En la década 2000-2011, los indicadores mencionados han mostrado una mejoría, especialmente si se los compara con los de los años noventa. En 1994-1995, por ejemplo, las tasas de deserción alcanzaron el 8% en primaria y el 23% en media. En la primera década del siglo, la prosecución escolar alcanzó un nivel aceptable en primaria, muy superior a la

del nivel medio que alcanzó el en 2011 desde el 77,5% en 2000. La deserción ha disminuido lentamente –sin considerar el alza de 2001-2002, debida tal vez a la turbulencia política–, pero aún es muy superior a la observada en primaria y lo mismo ocurre con la repitencia escolar en ambos niveles, aunque vemos un aumento importante en la educación media desde 2006-2007.

GRÁFICO 5
TASA DE DESERCIÓN ESCOLAR, 2000-2010



Fuente: MPPE.

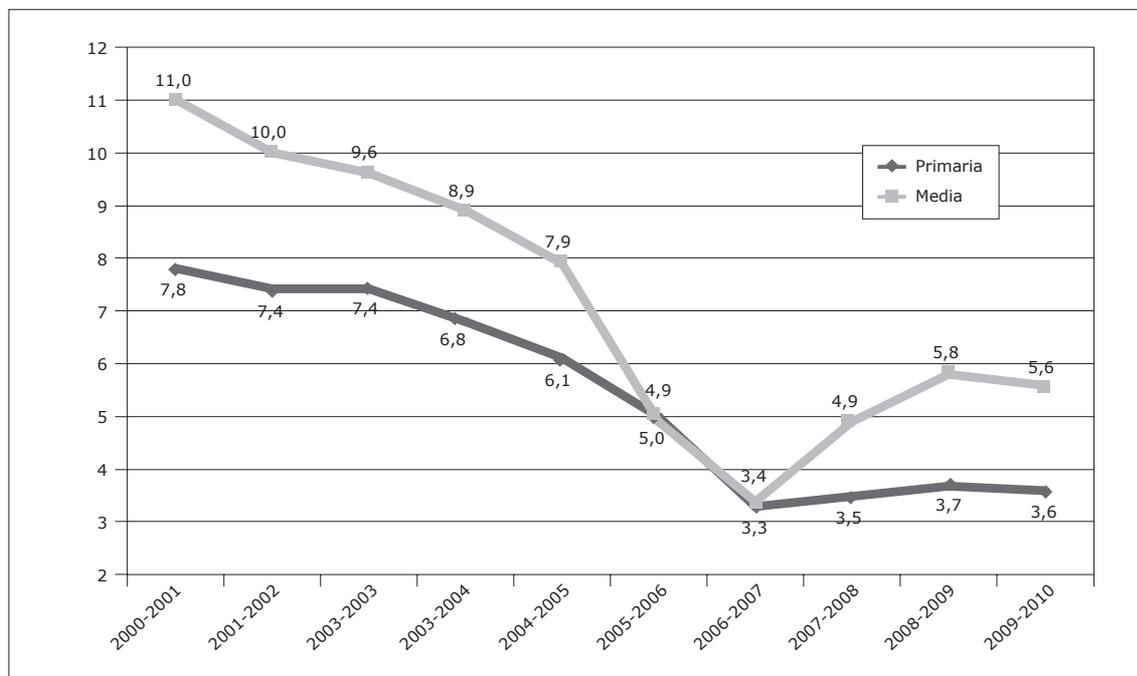
La disminución de la tasa de repitencia requiere consideraciones adicionales. En los últimos años se han publicado en la prensa testimonios de maestros y académicos sobre la flexibilización de los criterios de evaluación impuestos por el Ministerio de Educación. A partir de 2006, se ha permitido la repetición de los llamados exámenes remediales o de reparación para aquellos estudiantes reprobados, así como también repetir cualquier asignación en la que el 30% de la clase resultase reprobada. Todo estudiante puede presentar exámenes de reparación aunque haya reprobado todas las materias. Esta tendencia

de facilitar la promoción sin regulaciones bien definidas y de aplicación universal, genera incertidumbre y desorden en el sistema educativo (Poliszuk, 2013, p. 4-4).

En este contexto, la disminución desde 2000 y el posterior aumento de la repitencia desde 2006 en la educación media puede interpretarse desde varios ángulos. Una conclusión lógica es que a pesar de que el Ministerio ha facilitado los requisitos de aprobación de los niveles, el deterioro del desempeño estudiantil ha sido más pronunciado. Vale destacar que en Venezuela no se hacen mediciones de rendimiento educativo desde 1997.

GRÁFICO 6

TASA DE REPITENCIA ESCOLAR, 2000-2010



Fuente: MPPE.

Primero y séptimo grado son niveles que deben ser examinados con más detalle cuando hablamos de prosecución, deserción

y repitencia. Aproximadamente, el 20% del los niños que inician el primer grado no llegan al sexto grado. En 2003 el 16% de los niños

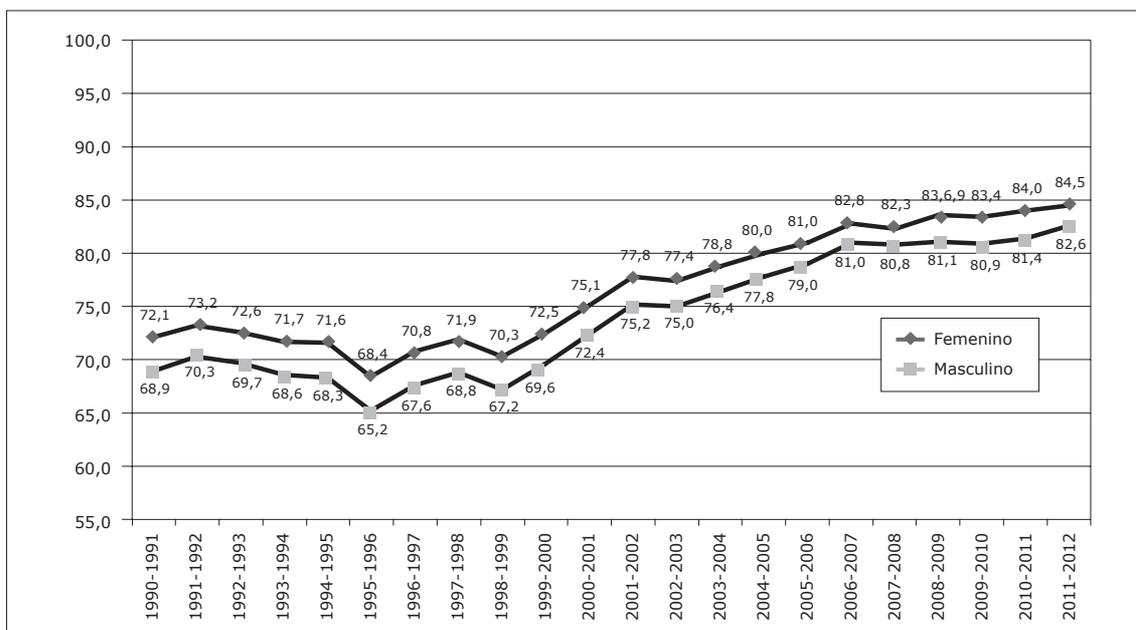
matriculados en primer grado eran repitientes por su retraso en capacidad lectora, lo que es consecuencia de la baja cobertura de la educación inicial y de la mediocre preparación que allí reciben. En 2001 la matrícula del nivel inicial o preescolar era de un 46,4% del grupo etario correspondiente mientras que en 2011 aumentó al 70,1% (ver gráfico 2). Por su parte, desde séptimo grado los problemas de repitencia, asistencia y deserción se agravan porque los estudiantes pasan a un ambiente de mayor exigencia, en que requieren habilidades de lectura y razonamiento matemático. En este nivel, la cobertura es mucho más baja debido al déficit de planteles y docentes y la deserción escolar es mucho mayor que en primaria (Herrera & España, p. 143; Bruni Celli, 2003, p. 221 y 225).

Con respecto a la paridad entre niños y niñas, en el gráfico 7 se observa una mayor proporción de los primeros, mientras que en la secundaria la proporción favorece a las niñas pero con tendencia hacia la paridad (INE, 2013a, p. 3). Estos datos muestran que a medida que los estudiantes crecen, son los niños los más afectados por la deserción escolar.

Educar a la población es costoso: infraestructura, equipamiento, preparación de los docentes y salarios adecuados son indispensables para un desempeño satisfactorio del sistema educativo. La cantidad de recursos que una sociedad dedica a la educación explica buena parte del desempeño general de la misma, ya que permiten expandir la cobertura del sistema y fomentar la calidad mediante un ambiente apropiado en infraestructura, equipos, y material escolar.

GRÁFICO 7

TASA BRUTA DE ESCOLARIDAD POR SEXO, 1990-2012



Fuente: www.sisov.go.ve.

La cobertura se relaciona con los recursos asignados al sector, mientras que la calidad depende en mayor medida de la motivación de maestros y estudiantes que proporciona el ambiente social y de la escuela; del compromiso de la sociedad y del sistema político con la educación; y en particular de la relación alumno-estudiante como marco de la enseñanza y el aprendizaje. Por lo mismo, las cifras invertidas en educación –como porcentaje del PIB, por ejemplo– deben analizarse con reservas. No es lo mismo dedicar un 6% del PIB en educación en un país desarrollado que en uno en desarrollo, puesto que las sumas invertidas tienen un impacto marginal menor en un país desarrollado, porque, normalmente, llevan muchas décadas de esfuerzo sostenido en consolidar su sistema educativo expandiendo la matrícula, construyendo infraestructura, preparando a sus maestros. En un país en desarrollo, en cambio, los recursos tienen un mayor impacto marginal, pero el retraso es tanto que las cantidades invertidas no son suficientes en el corto y mediano plazo para alcanzar la misma calidad y cobertura de los desarrollados. De igual manera, es posible que el ambiente general no sea tan propicio a la educación. Por eso es que un país en desarrollo necesita mayor inversión y mayor compromiso con el sector. A la luz de estas observaciones es que deben considerarse las cifras que a continuación se reportan.

De acuerdo con *The Learning Curve*, conjunto de indicadores comparativos de *The Economist Intelligence Unit*, los 17 primeros países en el *ranking* mundial de educación 2012 (todos desarrollados) dedican en promedio el 4,5% del PIB y el 12,3% del gasto gubernamental total a educación, incluida la superior. Y en el rango más alto se encuentran Dinamarca y Finlandia, países

en los que se destina el 8,7% y el 6,5% del PIB (*The Economist*, 19 de enero, 2013, p. 61). No es fácil encontrar cifras que desagreguen el porcentaje total entre educación básica y superior. Josefina Bruni Celli reporta que el promedio que los países pertenecientes a la OCDE (que incluye a Chile y México) destinaron a la educación en 2008 fue de un 5,7%. Este promedio total se descompone en un 3,6 % para la educación básica –que la autora llama presuperior– y un 1,4% para la superior. En Chile, de un total de 6,4% se dedica un 3,9% a la básica y un 2,5 % a la superior, mientras que en México, de un total de 5,7%, se dedica un 3,9% y un 2,5% respectivamente (2012, tabla 2, p. 152-153).

El gráfico 8 muestra la inversión pública total en educación como porcentaje del PIB en Venezuela, durante el período 1990-2010. El porcentaje varía de un 4,0% en 1990 y un 4,8% en 2010, con un mínimo de 2,9% en 1996 (año de severa restricción y ajuste fiscal) y un máximo de 6,4% en 2006 y 2009. No existen cifras confiables que desagreguen el porcentaje total en básica y superior. Bruni Celli reporta que en 2008 el 6,3% del PIB dedicado a la educación se descompuso en un 3,7% para básica y un 2,52% para superior (Bruni Celli 2012), lo que se traduce en una inversión per cápita en educación básica de US \$ 2.263 (en términos de paridad de poder de compra), cifra muy inferior a la de los países desarrollados, que la duplican y triplican y es casi la mitad de lo que se gasta en un alumno de educación superior en el país (Bruni Celli, 2012, p. 154). Como se dijo anteriormente, es una inversión relativamente baja en educación básica, considerando sus grandes necesidades educativas.

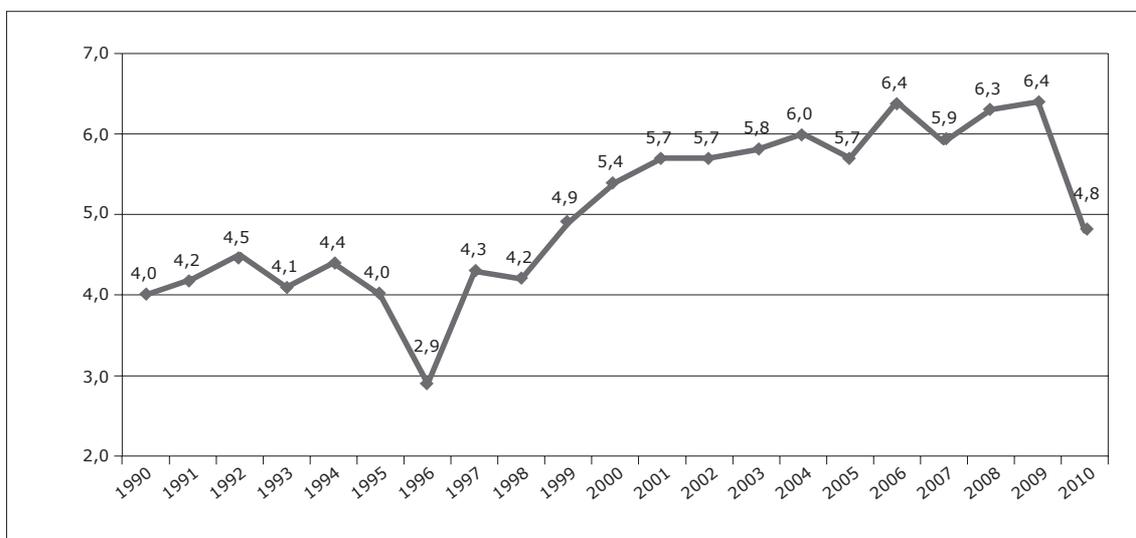
En Venezuela, el gasto social ha sido, en las últimas décadas, más estable que el gasto público global en una economía tradicional-

mente volátil que depende del ingreso petrolero. El gasto público en educación y salud ha sido prioritario y ha estado siempre entre los mayores rubros fiscales, aunque con resultados poco satisfactorios. La educación ha recibido la mayor proporción de los recursos presupuestarios, pero con tendencia a la disminución, representando el 51,7% del gasto social en 1970 y el 38,5% en 2003 (García & Salvato, p. 266).

Cuando se analiza el gasto social per cápita, muestra una mayor variabilidad: "Crecimiento del 142% en 1970-1980; caída real del 37% en 1981-1990, ocasionada por la inflación; crecimiento real del 12% en 1991-2000; y aumento del 47,9% entre 2001-2004 que, sin embargo, no logra superar los niveles alcanzados en la década de los 70" (García & Salvato, p. 249).

GRÁFICO 8

PORCENTAJE DEL PIB GASTADO EN EDUCACIÓN, 1990-2010



Fuente: www.sisov.gov.ve.

El gasto social en Venezuela se caracteriza por su gran ineficiencia, ya que las sumas invertidas –en términos absolutos similares a las de otros países– no arrojan los mismos resultados, debido a que la capacidad de administrar los recursos no es la misma. Asimismo, los altos niveles de inflación en Venezuela contribuyen a deteriorar el desempeño de los sistemas de salud y educación. En la primera década del 2000, la inflación venezolana ha duplicado los promedios regionales (CEPAL, 2012, tabla 2.3.1.7, p. 122). Como

dicen García y Salvato: "Cuando el incremento en las asignaciones presupuestarias de los sectores sociales es inferior a la inflación, la 'rigidez' de los gastos recurrentes redundará en la cobertura y la calidad de la atención prestada a los ciudadanos, pues además de enfrentarse con el deterioro real de los salarios de los funcionarios en ejercicio, se apela a la reducción de las asignaciones destinadas a las inversiones y a los insumos para la atención, es decir, los gastos de materiales, suministros, servicios, equipos y mantenimiento.

Los más afectados pasan a ser, quienes por la falta de recursos, se ven obligados a acudir a los servicios públicos” (pp. 251-252). La cita resume a la perfección el síndrome de la educación venezolana en la actualidad.

El sistema educativo venezolano es altamente centralizado y, como se señaló, los recursos dedicados al sector son uno de los principales rubros fiscales. El dinero se gasta desde el poder central en mayor proporción que desde el nivel estatal o municipal, lo que se traduce en una enorme burocracia alojada en el Poder Ejecutivo que debe administrar una nómina de 318.202 educadores (MPPE, cuadro I.1.8, p. 760) y negociar con una gran cantidad de sindicatos.

Las escuelas en el país se clasifican en privadas y oficiales (o públicas) y estas a su vez en nacionales, estatales, municipales y autónomas.¹³ La matrícula en las escuelas nacionales –dependientes del Ministerio– ha sido históricamente mucho mayor que la matrícula en los estados y municipios. En la última década, la tendencia a la centralización se ha acentuado en el marco de la política del gobierno de acabar con el proceso de descentralización que se inició en los años noventa. En educación primaria, la proporción de la matrícula estatal y municipal con respecto al total oficial pasó del 38,6% y 1,96% respectivamente en 2001, al 36,2% y 1,4% en 2011. En educación media, la participación regional ha sido todavía más reducida: la matrícula estatal y municipal pasó del 3,4% y 0,2% en 2001 al 3,7% (ligero aumento) y 0,1% respectivamente en 2011. Por su parte,

la matrícula en la educación privada experimentó una expansión vigorosa durante la década al crecer al 39% en primaria y al 28% en media. En el primer caso, la proporción del total oficial pasó del 14,4% en 2001 al 17,6% en el segundo, mientras que en media pasó del 25,8% en 2001 al 28,4% en 2011 (MPPE, 2011, cuadros III.1 p. 849 y cuadro IV.1, p. 899).

Alcanzar un número determinado de horas de clase es lo mínimo que se puede esperar del sistema educativo. En el artículo 49 de la Ley Orgánica de Educación se establece que “para el subsistema de educación básica el año escolar tendrá doscientos días hábiles”. Desde hace ya bastante tiempo la educación venezolana, especialmente la pública, muestra problemas en muchas de sus escuelas para funcionar de forma ininterrumpida durante el año escolar. Como dijo F. J. Duplá (1987) “el incumplimiento de lo fundamental –dar clases– es la raíz fundamental de la baja calidad del sistema” (p. 537). El problema continuó sin mayores cambios en la última década. Así, por ejemplo, la contingencia política influye en el número de horas impartidas. En el año escolar 2012-2013 se perdieron 42 días de clases como resultado del retraso en su inicio, dos elecciones presidenciales, días feriados y el luto por la muerte del Presidente (Meneses, 2013). Ante tal situación, la respuesta del gobierno es anunciar “como reto” que se establezca el doble turno escolar lo que luce improbable ante la restricción de la oferta educativa, tanto de planteles como de educadores.¹⁴



13 Las escuelas autónomas son aquellas que no dependen del Ministerio de Educación sino que son administradas por agencias públicas como empresas del Estado o institutos autónomos. La proporción de estas escuelas en la matrícula total es muy baja. En primaria pasó de 44.708 alumnos en 2001 a 10.459 en 2011, mientras que en la educación media se ha mantenido alrededor de los 10.000 estudiantes.

14 En una entrevista, el Ministro de la Juventud Héctor Rodríguez señala que “El reto es aumentar los días de clases y volver al doble turno” (El Universal, 21 de junio de 2013, p. 1-5).

3. Las políticas públicas de la educación básica en Venezuela, 1999-2013

La Constitución de 1999, en su artículo 102, otorga a la educación el carácter de servicio público con todas las limitaciones regulatorias y privilegios que tal condición conlleva. En el artículo 103 se establece su gratuidad en las instituciones públicas desde el maternal hasta el nivel medio diversificado y se otorga prioridad a la inversión en el sector atendiendo las recomendaciones de las Naciones Unidas.

De acuerdo con la Ley Orgánica de Educación¹⁵, artículo 25, la educación básica está integrada por los niveles de educación inicial (etapas maternal e inicial para niños entre cero y seis años); primaria, con duración de seis años; y media que ofrece dos opciones: la media general con duración de 5 años y la media técnica con duración de seis años. En el artículo 5 se establece el Estado docente, figura de larga tradición en la historia venezolana, que enfatiza la función rectora del Estado en la educación.

Tanto la Constitución como las leyes otorgan al Estado una gran variedad de funciones que minimizan la participación de la educación privada. En la primera, se da preeminencia a la familia y a la sociedad (artículo 102) al punto que se eliminó lo establecido en el artículo 79 de la Constitución de 1961, que establecía la promoción y protección de la educación privada (Brewer Carías, 2001, p. 190). Desde 1999 el ordenamiento legal de la educación se volvió profundamente estatista.

Históricamente, la educación en el país ha estado influida por la política en el sentido

de que los consensos en el sector no han sido la regla y, por lo tanto, los enfrentamientos han terminado por frenar las reformas necesarias para alcanzar una educación de amplia cobertura y calidad. En el gobierno de Hugo Chávez (1999-2013), la regulación de la educación tuvo como hilo conductor los intentos por controlar, centralizar e ideologizar el sector, lo que disminuyó los espacios para el consenso y fomentó los enfrentamientos. Este sesgo político restó capacidad al sector educativo para movilizar energías sociales en función del crecimiento económico, la innovación y la socialización de los valores democráticos como la tolerancia y el fortalecimiento de la institucionalidad. Además, el rechazo del gobierno a la idea de un sector privado vigoroso, independiente y productivo, en favor de una economía estatista, de empresas dependientes del subsidio estatal, y pequeñas en tamaño, dejó a la educación sin una estrategia efectiva en una era de competitividad, avance tecnológico y exportaciones. En otras palabras, ¿para qué fomentar la educación técnica si la política económica no favorece un sólido desarrollo manufacturero donde el capital privado tenga participación destacada como es el caso de la mayoría de países exitosos? Esta idea constituye el marco sociopolítico donde se desarrolla el recuento que a continuación se hace.

El socialismo del siglo XXI mostró desde un principio tendencias autoritarias, o en términos más formales, desconocimiento del pluralismo que es inherente a toda sociedad democrática. Prueba temprana de ello fue la comunicación, en abril de 1999, dirigida por el presidente Hugo Chávez a la entonces Corte Suprema de Justicia en la que, luego



de un paseo por la teoría política moderna, pretendía demostrar ante los magistrados “el principio de la exclusividad presidencial en la conducción del Estado”. El presidente abogó por la necesidad de convocar una Asamblea Nacional Constituyente para transformar a la República y encauzar “la necesaria revolución educativa”.¹⁶ La educación figuró entre los primeros aspectos del proyecto centralista del chavismo.

Las políticas públicas del gobierno de Chávez dirigidas al sector se iniciaron con la presentación del Plan Nacional de Educación (PEN) en octubre de 1999. El plan provocó serias críticas, ya que cambiaba la concepción de escuela que hasta entonces prevalecía en el país. La comunidad educativa se ampliaba para hacer participar en ella a distintos actores de la sociedad (como asociaciones de vecinos o comités de salud y deportivos, entre otros) que no estaban directamente relacionados con la educación. La escuela pasaba a ser parte de una red cuya autoridad superior (la Asamblea General) estaba integrada por actores externos a la escuela y, por lo tanto, podía desviar sus objetivos hacia áreas distintas a las docentes. Las redes escolares pasarían a ser parte de redes sociales de mayor cobertura, con el objetivo último de lograr formas alternativas de organización popular en concordancia con la idea chavista de “refundar la República”. La comunidad asumiría de esta manera una serie de funciones extrañas o más allá de sus atribuciones tradicionales como han sido las de educar y socializar. La coordinación de esas redes era centralista, ya que era el gobierno el que ejercía la autoridad última respecto de la autorización para establecerlas. Por todas estas razones, el plan fue considerado como un intento de

adoctrinamiento en función de intereses políticos (Rey, 2001).

Además, el plan rechazaba una serie de valores consustanciales a las sociedades plurales de la actualidad como la libertad económica en el marco de una economía de mercado y los mecanismos tradicionales de la democracia representativa.

“En resumen, el nuevo PEN al seleccionar unilateralmente algunos de los valores de la Constitución y al interpretarlos en forma sesgada, pretende imponer una educación orientada ideológicamente, sin respetar el pluralismo cultural (proclamado en el Preámbulo de la Constitución) y olvidando que es deber del Estado garantizar ‘el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e independiente de los derechos humanos’ (art. 19); de todos los derechos y no de algunos interpretados unilateralmente de acuerdo a determinado signo ideológico” (Rey, 2001, p. 231).

Es interesante comprobar que el primer documento educativo del gobierno de Chávez es una buena muestra de lo que será su estrategia política posterior para consolidar su poder: destruir las instituciones vigentes para establecer otras más acordes a sus intereses y desconocer la pluralidad y el derecho a disentir. Los intentos por construir un Estado comunal opuesto al liberal representativo (o burgués como lo llama el chavismo) van en ese sentido. Cambiando lo cambiante, la regulación educativa desde 1999 ha estado imbuida en los principios arriba descritos.

La polarización política que hoy existe en el país tuvo su origen en el problema educativo. El año 2000 fue fértil en cuanto a la regulación del sector: se discutió el referido PEN; se aprobó el programa de instrucción



16 “Misiva presidencial a los miembros de la Corte”, *El Nacional*, 14 de abril de 1999, p. D-4.

premilitar y se promulgó la resolución 259, que, según analistas, tergiversaba la enseñanza de la historia de Venezuela al ignorar los 40 años de democracia anteriores a Chávez; y también se firmó un convenio petrolero con Cuba, donde se establecía que el pago del petróleo suministrado debía ser la formación de docentes en educación básica (Carvajal, 2002, p. 65).

Del paquete de medidas educativas de ese año, la de mayor impacto fue el decreto 1.011 que creó los supervisores itinerantes con poder para intervenir en la administración de las escuelas. Esta figura fue vista por los padres, especialmente del sector privado, como una intervención externa con el objeto de inculcar valores políticos. La movilización de las clases medias contra el decreto fue inmediata y dio origen a un enfrentamiento que creció, en los años siguientes, en todos los grupos sociales y en otras áreas de políticas públicas. El discurso de Chávez contra los opositores al decreto fue característico de su estilo divisor y ofensivo. En la polémica en torno al decreto 1.011 "debutó la clase media como actor político, directamente, sin intermediarios, sin ser convocados por los partidos políticos" (Carvajal, 2002, p. 81). Las medidas educativas iniciales sembraron la desconfianza en la sociedad contra el gobierno, particularmente de grupos organizados de clase media y del sector privado. A pesar de que el gobierno eliminó las medidas anteriores, las posibilidades de llegar a acuerdos en el futuro quedaron disminuidas. La polémica en torno al decreto 1.011 recuerda, cambiando lo cambiante, la producida por el decreto 321 del período 1945-1948.

El programa de escuelas bolivarianas fue presentado en 1999 como prioridad en un esfuerzo por ampliar la cobertura en los niveles de educación inicial y básica, mejorar la calidad de la atención, de las condiciones físicas e

infraestructura y superar la inequidad social (Ministerio de Educación y Deportes, 2004, p. 20). Este programa buscaba proporcionar atención integral a los estudiantes mediante jornadas más largas (8 horas), alimentación, actividades complementarias (salud, cultura, deportes), y servicios como bibliotecas e informática. Previamente, se había prohibido a las escuelas públicas cobrar cualquier tipo de contribución monetaria, lo que sin duda aumentó la matrícula, aunque restó recursos disponibles para las operaciones diarias de muchas de ellas.

El programa tuvo un carácter experimental al inicio, ya que se debían incorporar las escuelas de forma progresiva, hasta que eventualmente incorporar a todas las escuelas existentes. El número de alumnos inscritos en estas escuelas creció de 136.000 en 1999 a 1.132.041 en 2007, pero la tasa de nuevas escuelas bolivarianas apenas creció un 2,4% en este año con respecto al anterior. El programa dejó de ser prioridad para el gobierno y su concepción inicial fue disuelta en el marco del llamado sistema educativo bolivariano para pasar a la categoría de escuelas de jornada completa (Rodríguez Trujillo, 2008).

En 2007 el recién renombrado Ministerio del Poder Popular para la Educación (MPPE) dio prioridad a la redacción del nuevo currículo escolar. El primer currículo del sistema educacional venezolano se aprobó en 1913 con Esteban Gil Borges como Ministro de Instrucción Pública y desde entonces se han hecho ocho versiones. El currículo de educación básica, vigente desde 1997, requería de actualización. Muchos programas estaban desactualizados y en su estructura persistían rasgos de las reformas hechas en 1969, de manera que se redactaron tres documentos de diseño curricular para cada fase de sistema educativo (inicial, primaria y secundaria) y el

documento *Fundamentos del currículo bolivariano* (Documento encartado en El Nacional, 31 de agosto de 2007). No hay espacio para comentar en detalle los documentos mencionados por lo que apenas destacaremos sus rasgos principales.¹⁷

Destaca, en primer lugar, el carácter ideológico de la propuesta lo que generó de inmediato un clima poco propicio para el consenso en la sociedad. La propuesta se basaba en el propósito general del chavismo de refundar a la República y establecer un nuevo orden político.¹⁸ Persistía el objetivo de dar a la escuela un carácter sociopolítico, en desmedro de su papel de enseñanza y socialización, con el riesgo de convertirse en un instrumento de adoctrinamiento. Se le criticó la manipulación de la historia, ya que se dio mayor relevancia, por motivos políticos, a ciertos períodos; se elogió en demasía la figura militar en la historia; se exageró la participación indígena lo que no refleja apropiadamente la cultura y composición étnica del país; y se restó importancia a la competencia y la libertad individual como elementos de la producción y el desarrollo económico en favor de criterios socialistas como la pequeña propiedad agraria (Carvajal, 2008). En este contexto, la propuesta de educación técnica no estaba bien elaborada, al basarse en conceptos confusos como el desarrollo en-

dógeno, lo que se vio agravado al reducirse las horas de educación para el trabajo (Andrades, 2008, p. 166-167).

Entre los aspectos positivos, los analistas reconocen el intento por hacer una reforma integral y no por partes; la plena incorporación de las tecnologías de la información y la enseñanza de idiomas extranjeros desde temprana edad (Odreman, 2008).¹⁹ Así también, la introducción de áreas de conocimiento que permitieran interrelacionar los variados contenidos del currículo.

El contenido ideológico o doctrinario del currículo bolivariano le restó legitimidad ante la opinión pública y el presidente Chávez pospuso indefinidamente su implementación en abril de 2008. Quedaba demostrado el carácter polémico y movilizador de las políticas públicas en educación y la necesidad del diálogo y la consulta para que sean viables. La Ley Orgánica de Educación de 2009 es un ejemplo. El gobierno y la mayoría oficialista en la Asamblea Nacional le bajaron el tono a la discusión y hubo una consulta más amplia.²⁰ El resultado fue una ley centralista con menos resistencias, que hace referencias a criterios vagos como un nuevo orden comunicacional (artículo 5, letra e) o una nueva cultura política (artículo 15, número 2) y que no favorece a la educación privada.²¹ La Ley también deja fuera aspectos clave del desarrollo económico



17 En los que sigue nos apoyamos en: Currículo bolivariano. Debate. Varios autores. Revista Sic. Año LXXI, n. 704. Mayo, 2008.

18 En 2007 Chávez propuso la reforma de la Constitución para implementar su proyecto socialista. La propuesta fue derrotada por un pequeño margen en el referéndum de diciembre de ese año. La reforma curricular era, entonces, parte de un proyecto de una reforma política de más amplio alcance.

19 Hay que destacar que el gobierno ha puesto mucho interés en la dotación de computadores portátiles a los estudiantes de primaria. En 2011, el proyecto Canaima Educativo había entregado equipos a 1.314.091 estudiantes de primero a cuarto grado y capacitado en su uso a 18.349 maestros (Memoria y Cuenta, 2011, p. 46).

20 En 2001 el gobierno había presentado un proyecto el cual no generó consenso y fue retirado.

21 Un aspecto que generó rechazo fue la ampliación del cuerpo electoral en la elección de las autoridades universitarias. Al mismo se incorporaron los trabajadores y empleados administrativos, lo que fue visto como una maniobra para influir en la elección de autoridades más proclives al gobierno. A la fecha, esta disposición no se ha implementado.

como el aporte del conocimiento a la productividad laboral como resulta evidente cuando se habla del amplio espectro de las funciones de la educación superior (artículos 32 y 33). En su texto se desarrolla la noción del Estado docente y se introduce la educación ambiental. Los subsistemas de educación básica y superior deben ser regidos por leyes particulares, las cuales no están en la agenda legislativa de 2013.

En el primer año del gobierno de Nicolás Maduro no se tomaron grandes decisiones en materia educativa. Ha prevalecido un ritmo incremental, debido a que, en parte, la atención del liderazgo ha estado enfocada en la materia económica (inflación, crisis cambiaria) y política (disputas con la oposición).

A fines de 2013, la ministra de Educación anunció que el nuevo currículo educativo se implementará en 2014. A la fecha no se conoce el texto completo sino algunos lineamientos publicados en la página del Ministerio.²² Destaca la propuesta de integrar las materias por área de conocimiento para lograr una visión global y menos especializada, lo que disminuiría el déficit de profesores, pero a costa de la calidad (Montilla, 2013). También ha generado mucha polémica la Colección Bicentenario, serie de textos escolares que se utilizan desde la educación inicial hasta el quinto año de educación media. La colección es un adelanto de lo que sería en nuevo currículo. Destacan en sus contenidos las referencias ideológicas, el culto a la figura de Chávez y la obra de su gobierno, ejercicios matemáticos con programas y ejemplos de la acción gubernamental, otorgándosele poco espacio a las épocas previas a la llegada del

chavismo (Tabuas, 2013). Queda por ver si la educación seguirá teniendo el papel central que le dio Chávez en su estrategia de dominación.

En 2013 la educación venezolana estuvo marcada por problemas de calidad y regulación.²³ El tema de la pérdida de clases ha preocupado a la comunidad educativa, puesto que tres elecciones y un duelo presidencial se tradujeron en la suspensión de actividades en los salones durante el año escolar 2012-2013. Pero al margen de esos hechos circunstanciales, se observa en la realidad que los días efectivos de clase están por debajo de los doscientos mínimos que establece la ley. Hay un conjunto de factores que causan tal falla en la calidad de la educación, sobre todo en los planteles públicos como la poca motivación de los docentes debido, entre otras cosas, a los bajos sueldos; la escasez de maestros en materias importantes como matemáticas y ciencias; abuso de licencias por salud y solapamientos de horarios, porque los maestros deben trabajar en varias escuelas para aumentar sus ingresos, entre otros factores.

Respecto de la regulación del sector, como la escuela se concibe, desde el gobierno, como una comunidad ampliada, el tema de la injerencia externa en las escuelas continúa preocupando a padres y maestros, especialmente de la educación privada que son los que tienen mayor capacidad de organización. El nuevo desacuerdo nace de la resolución 058 del MPPE que crea los consejos educativos como órgano de decisión en la comunidad educativa y que estaría integrado por personas ajenas a ella. De allí surge el



22 http://www.me.gob.ve/media/contenidos/2013/d_27201_393.pdf.

23 En el sector de educación pública superior el año se ha caracterizado por las huelgas de profesores quienes reclaman mejores sueldos.

temor de que la política y el adoctrinamiento se introduzcan en el proceso de aprendizaje de los niños y jóvenes. En noviembre de 2012 varios representantes de la sociedad civil (la Cámara de la Educación Privada, padres y universidades) presentaron un recurso de nulidad ante el Tribunal Supremo de Justicia por violación del proceso de consulta. El recurso fue aceptado en mayo de 2013 y el Tribunal lo declaró sin lugar en diciembre del mismo año.

Otro problema recurrente es la regulación excesiva de la educación privada, un ejemplo de ello es que, desde 2005-2006, el gobierno fijó sin consultas los montos máximos que las escuelas pueden cobrar. El problema es que estos han estado muy por debajo de los índices de inflación experimentados por el país durante la década, lo que asfixia financieramente a las escuelas y deprime los salarios de los profesores y las inversiones en infraestructura y equipamiento, deteriorando así la calidad de la educación. Otras manifestaciones de la sobrerregulación son, por ejemplo, los obstáculos burocráticos para la renovación de las licencias (Montilla, 2013).

En suma, durante 2013, el nuevo gobierno no ha planteado reformas importantes para el sector educativo. Como se señaló anteriormente, el ministro de la Juventud habló de la necesidad de establecer el doble turno escolar (escuelas integrales); reconoció las fallas en la educación técnica donde ha disminuido su cobertura y aumentado la deserción; y presentó como el principal reto educativo el incremento de las horas de clase. También se anunció el lanzamiento de micromisiones para la formación de docentes de educación media en áreas críticas como matemáticas y ciencias que muestran grandes déficits.²⁴

Dada la dinámica política del país en los últimos años, es casi seguro que el gobierno presentará nuevas medidas educativas en un futuro no muy lejano. Y si la experiencia sirve de algo, también es posible predecir serios obstáculos en la obtención del consenso necesario para que sean viables.

4. Recomendaciones de políticas públicas

La política educativa es un buen ejemplo del enfoque incremental que muchos *policymakers* utilizan cuando toman decisiones. El método de comparaciones limitadas sucesivas (*successive limited comparisons*), como también lo llama Charles Lindblom, “descansa prioritariamente en experiencias pasadas con pequeños cambios de políticas para predecir las consecuencias de pasos similares en el futuro” (Lindblom, 1995, p. 143, traducción propia). Este enfoque supone cambios de baja intensidad, vale decir, los que hoy se implementan no difieren significativamente de los anteriores. Es difícil determinar con precisión los valores de una sociedad, establecer los medios para determinados fines o asimilar la gran variedad de alternativas de política que existen ante un problema. La educación es un sector complejo, donde intervienen diversos intereses organizados y difusos y se despiertan muchas pasiones, por lo que las decisiones son por naturaleza lentas y de poco alcance. Las reformas radicales están condenadas a crear polémicas y perturbaciones como es evidente en el caso venezolano.

Para el analista de políticas públicas hacer recomendaciones es un ejercicio riesgoso ante el desafío –o la imposibilidad– de



24 <http://www.misionsucre.gob.ve/websitem/web/frontend.php/noticia/detallenoticia?id=2553>

establecer valores y objetivos en un medio tan diverso como las sociedades actuales. Como dice Lindblom, en la mayoría de los temas las preferencias mayoritarias no han sido determinadas con exactitud y, además, es frecuente que no existan dada la ausencia de discusión pública o que muchas voces sean silenciadas por el poder o por otros intereses. Incluso para el analista mismo es complicado establecer precedencia en sus valores y estar consciente de las contradicciones entre los mismos (Lindblom, 1995, p. 146).

Hay que tener en cuenta que las políticas públicas no son un hecho tecnocrático, ya que siempre puede aislarse una solución óptima basada únicamente en criterios técnicos. Son por definición incompletas en relación con el impacto positivo deseable que pueden tener en la sociedad. Es por ello, que el éxito de una política pública depende más de una fase de legitimación o involucramiento de sectores sociales clave, que de conclusiones salidas de sofisticadas metodologías, complicadas teorías y procesamientos informáticos. En función de esto, se pueden formular algunas recomendaciones mínimas en los principales aspectos del sector educativo, sobre la base del diagnóstico hecho en las páginas anteriores.

Nivel y eficiencia del gasto

Respecto de los recursos, el problema no es sólo su nivel absoluto, sino también la capacidad para administrarlos. El gasto venezolano en educación (en promedio 6% del PIB en básica y superior) no es muy diferente de otros países de la región e incluso de los desarrollados. La proporción dedicada a la educación básica (3% a 4% del PIB) puede aumentarse en uno o dos puntos adicionales a lo largo de la próxima década, para compensar el deterioro salarial y de infraestructura. Debe tomarse

en cuenta que la transición demográfica por la que atraviesa el país se traducirá, en los próximos años, en una menor demanda de educación inicial y primaria y en un aumento de la media y superior (Freitez, 2012). Por lo tanto, la universalización de la educación primaria (del 92% al 100%) es impostergable y absolutamente viable. En la educación media, en cambio, se plantean serios retos en la cobertura, prosecución y repitencia, que deben ser enfrentados de inmediato.

Una mayor eficiencia del gasto en términos de calidad y cobertura es consecuencia de la preparación de los profesores y la estructura del sistema educativo en general. La preparación de los maestros pasa por el establecimiento de incentivos que atraigan a los mejores, por lo que se requiere de mejores sueldos, equipamiento y material docente. La escala de remuneraciones vigente en 2013 muestra que el ingreso de la mayoría de los docentes no supera dos salarios mínimos, lo que es insuficiente para llevar una vida digna.

Descentralización

La estructura del sistema requiere mayor descentralización de forma que estados y municipios adquieran más responsabilidad en la provisión del servicio. Un sistema educativo centralizado es inviable en un país de tamaño mediano como Venezuela. La centralización limita la innovación educativa, la adaptación a las necesidades locales, y el aprovechamiento de las habilidades y potencialidad de los alumnos.

Marco regulatorio

Es necesario un nuevo tipo de regulación del sector. La educación es una actividad sobrerregulada por su naturaleza vital en cualquier sociedad. Es un servicio y un bien

público y, por lo tanto, está sujeta a limitaciones especiales que aseguren la cobertura universal y el cumplimiento ciertos requisitos que contribuyan al bien común. Pero la excesiva regulación termina negando los objetivos de la educación, que es la formación de ciudadanos productivos, libres y también capaces de vivir en sociedad y compartir valores. Por ello, el adoctrinamiento y la política –que limitan las opciones que tienen los seres humanos en el proceso de aprendizaje– son ajenos a la educación. El principal problema de la educación venezolana en los últimos años han sido los intentos por controlar, adoctrinar y reducir los espacios de conocimiento de los jóvenes.

Escuelas de jornada completa

La educación es un proceso secuencial, en que cada fase depende de la anterior. Los primeros años del estudiante determinan su desempeño posterior, por lo que la educación inicial y primaria son prioritarias. Nutrición, vocabulario y razonamiento básico son los pilares sobre los que se sostiene el acervo de conocimiento y habilidades de los jóvenes. La educación media muestra los caminos disponibles desde los fundamentos de los años anteriores. Las escuelas integrales lo ponen todo en un mismo sitio y en una jornada que dura gran parte del día: alimentación, aprendizaje de materias básicas, actividades complementarias (cultura y deporte), biblioteca e informática. Financiar tales escuelas es muy costoso y, por ello, debería llegarse a un acuerdo de amplia base –un contrato social si se quiere–, mediante el que la sociedad invierta en su futuro y, en particular, en el de los niños más pobres. El gobierno de Hugo Chávez hizo un gran esfuerzo, pero su incapacidad general de mantener políticas públicas en una dirección, debido a la preeminencia de sus objetivos políticos, pronto

restó fuerza al programa de escuelas bolivarianas. Este programa debe retomarse y lograr que todas las escuelas del país, y las nuevas que se incorporen al sistema, tengan jornada completa en menos de una década. La cobertura de la educación inicial debe ser universal como en Europa. Los recursos están disponibles por lo que deben superarse las limitaciones gerenciales. La descentralización y la mayor flexibilidad regulatoria serían herramientas fundamentales para este objetivo.

Deserción y repitencia

Existen varios escollos que afectan la calidad de la educación, particularmente, la deserción y repitencia en primer y sexto grado, problemas muy preocupantes porque son la transición a niveles de mayor dificultad. Herrera y España proponen algunas medidas que deben ser implementadas de inmediato (2006, p. 159-161). En primer grado deberían trabajar los mejores maestros, equipados con materiales de gran calidad, que hagan énfasis en las habilidades lectoras de los niños. En séptimo grado, la prioridad debería estar en los profesores, quienes deberían tener dedicación exclusiva en sus liceos, apoyo especial para su formación y desconcentración de los espacios físicos a estados y municipios, la implementación de estas medidas y la inversión en infraestructura se traducirían en mejoras inmediatas. Las escuelas integrales son el marco ideal para estas medidas.

Reforma curricular

El currículo es otra área que necesita reforma inmediata y dada la gran variedad de temas relacionados –marco filosófico y metodológico, gran cantidad de programas y áreas de conocimiento, perfiles de estudiantes y maestros, estructuras organizativas– desborda

los límites de este artículo. Es un mundo de expertos que requiere amplia consulta social. El fracaso del llamado currículo bolivariano, al margen de sus evidentes fallas técnicas, se debió a la falta de consultas y a su sesgo político, es decir, en términos de políticas públicas, fracasó en su fase de diseño y legitimación.

El nuevo currículo debe ser consensuado; flexible (dar cabida a diversas corrientes de pensamiento y fácil de actualizar); integral (no dejar áreas ni niveles sin cubrir); imbuido de valores sociales como la tolerancia, el respeto a la ley, y la solidaridad; y, sobre todo, ser relevante y útil de modo que los conocimientos impartidos se relacionen con la realidad. Es decir, el currículo debe proporcionar herramientas de trabajo y análisis antes que conocimientos dispersos o irrelevantes. El énfasis debe estar en el lenguaje, la comprensión lectora, el razonamiento matemático, los idiomas, la disciplina personal y el comportamiento como ciudadano. La educación para el trabajo o técnica tiene aquí un espacio destacado. Vivimos en la sociedad del conocimiento donde la información fluye de miles de formas. Lo importante es cómo se procesa y el uso que se le da para que sea fuente de innovación y progreso y, para ello, están las escuelas.

El sector privado

La educación privada requiere estímulo y protección. Algunas veces se ha timado como modelo para criticar los defectos de la educación pública –como ha sido el caso en

Venezuela en las últimas décadas–, pero también es una opción para aquellos padres que quieren un contexto educacional distinto para sus hijos, ya sea religioso, idiomático o cultural, entre otros, aunque su calidad es evidentemente superior. Pareciera que en el país hay un intento de igualar la educación privada a la pública cuando debería ser al revés.²⁵ Hay que enfatizar que la educación privada no es solo una actividad de la clase media, sino que también existen escuelas con proyección social como es el caso de Fe y Alegría. La educación privada es garantía de diversidad, competencia y calidad, rasgos consustanciales al bienestar y avance social de los pueblos.

La educación técnica

No todos pueden, ni deben, ir a la universidad. Las necesidades de desarrollo de un país son variadas, por lo que la educación técnica tiene un papel muy especial que cumplir. Es necesario que en Venezuela exista desarrollo manufacturero, que libere al país de la dependencia petrolera. El capital humano está compuesto por ideas que circulan libremente y habilidades para prestar servicios de toda naturaleza. El relanzamiento del sector manufacturero es imposible sin técnicos medios y superiores. La crisis de la educación técnica se debe a que no existen incentivos para que los jóvenes la escojan una vez que llegan al ciclo medio diversificado.²⁶ El mejor incentivo es la existencia de empleos y estos no se materializarán sin la



25 En un caso extremo de demagogia e irresponsabilidad política, en 2007, durante el proceso de discusión de la Ley de Educación vigente, los educadores vinculados al gobierno llegaron a proponer la centralización en el Estado de toda actividad pedagógica y la eliminación del artículo 106 de la Constitución que permite la educación privada. Afortunadamente estas posiciones no son habituales (Méndez, 2007, p. 1-5).

26 La expansión de la educación técnica genera críticas que no deben soslayarse. Por ejemplo, se dice que su expansión puede congelar la movilidad social al orientar a los jóvenes tempranamente hacia las labores manuales. Esto debe contrarrestarse con orientación vocacional para descubrir desde el principio las ventajas competitivas de los alumnos y la posibilidad de que persigan educación universitaria con posterioridad, si lo creen conveniente. Algo muy positivo de la educación técnica es que contribuye a mantener bajo el desempleo juvenil.

inversión productiva que provenga de diversas fuentes: privada, nacional y extranjera, y pública.

Maestros interinos

Pueden mencionarse otras medidas muy concretas pero de amplio alcance. Un dato preocupante es la alta proporción de maestros interinos (31,7% en 2011) (MPPE, 2011, cuadro I.1.10, p. 762).²⁷ El gobierno está en deuda con el reglamento para la selección de titulares que debió aprobarse en 2009 cuando entró en vigencia la actual Ley de Educación. Esta situación laboral crea incertidumbre en el trabajo diario de los maestros e influye en la baja calidad educativa. Es necesario un programa acelerado que les otorgue la condición de titulares, previo cumplimiento de estrictos requisitos de formación y disciplina. La actual situación puede aprovecharse para mejorar la calidad de todo el cuerpo docente si se implementaran programas efectivos de formación que sirvan de incentivo tanto a maestros titulares y a interinos. La mejora de salario en función de logros académicos puede funcionar, con el acuerdo de los sindicatos.

Muchos directores de escuelas también son interinos y no tienen las herramientas adecuadas para ser gerentes exitosos. Es necesario dictar talleres y cursos de gerencia educativa que mejoren la administración e implementación de los programas. El cargo de director debe tener autoridad y ser atractivo profesionalmente, puesto que hoy no lo es,²⁸ introduciendo la competencia para su ejercicio junto con aumentos salariales y otros incentivos.

Evaluación del desempeño

La evaluación y medición del desempeño escolar es una práctica extendida en la mayoría de los países. No puede haber políticas públicas exitosas sin un adecuado diagnóstico de la realidad y un seguimiento de los resultados. Los indicadores son variados, bien definidos, y la población objetivo es fácil de identificar y ubicar físicamente, por lo que las estadísticas resultantes tienden a ser confiables en la mayoría de los casos.

En Venezuela no existe desde 1996 evaluación del desempeño escolar, aunque se han realizado algunas evaluaciones regionales (por ejemplo en el estado Miranda, con un gobernador de oposición. En dicho año se creó el Sistema Nacional de Evaluación del Aprendizaje (SINEA) que emitió su primer informe en 1998. El nuevo gobierno de Chávez lo eliminó y desde entonces no se han hecho estudios de calidad y seguimiento. No hay una explicación oficial de esta situación, que puede relacionarse con el énfasis absoluto del gobierno en elevar la cobertura olvidándose de la calidad. En la Memoria y Cuenta 2011 existe un proyecto llamado "Evaluación de la calidad del subsistema de educación básica y su impacto en la sociedad venezolana", pero los fondos asignados se utilizaron solo para evaluar los centros educativos del municipio Libertador) y la meta fijada apenas se cumplió en un 50% (Méndez, 2013c).

El gobierno venezolano debe reiniciar el seguimiento y la medición del desempeño escolar. A nivel internacional existe una larga experiencia y metodologías disponibles que pueden ser utilizadas de inmediato

27

28 Las razones para esto son expuestas por Bruni Celli (2003, p. 230-232).

como el programa PISA de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) tiene gran prestigio. No se puede hacer política educativa sin tener clara idea de los resultados, porque sería navegar en la oscuridad.

Los programas sociales

Respecto de los programas sociales, ya se mencionaron las misiones, cuyo mayor objetivo es universalizar la educación básica. Estas son la otra cara del fracaso del sistema educativo formal, por lo que hay que despolitizar su funcionamiento, evaluar constantemente su desempeño, informar sobre sus costos y resultados, someter a consulta sus programas y contenidos y articularlos con el sistema productivo.

5. Conclusiones

Aproximadamente un tercio de la población venezolana está inscrita en el sistema educacional, lo que asegura un gigantesco pool de recursos humanos necesario para las tareas del desarrollo. El promedio de años de escolaridad para la población mayor de 15 años ha aumentado desde 7,9 en 1994 a 9,4 en 2011, con muy poca diferencia entre hombre y mujeres (www.sisov.gov.ve).

Por buenas o malas razones, con mayor o menor éxito, ha habido un compromiso firme del sistema político con la masificación educacional desde 1958. En algunos períodos –1958-1980, por ejemplo –hubo una expansión sostenida de la cobertura y un aumento simultáneo de la calidad. También se introdujo la educación técnica y se logró paridad entre niños y niñas. Las crisis económicas y políticas de los años ochenta y noventa detuvieron

este avance y a pesar de que los programas sociales de la época estuvieron bien diseñados, faltaron los recursos para expandirlos.

La meta de la universalización de la educación básica continúa sin alcanzarse, no solo por recursos, sino también por la incapacidad administrativa de llegar a los sectores excluidos y manejar las enormes tareas logísticas que conlleva educar a millones de niños y jóvenes.

Se detectan a lo largo de los años algunas tendencias persistentes en el sistema educativo venezolano como la burocratización, la centralización a nivel nacional, la politización y la incapacidad de los actores políticos y sociales para llegar a acuerdos mínimos lo que se acentuó desde 1999, cuando no existió diálogo ni consenso en las políticas públicas y, en especial, de educación, que por su naturaleza es un área de intereses muy sensibles para los actores involucrados: padres, maestros, sindicatos. La política educativa tuvo un sesgo ideológico, que relevó el adoctrinamiento más que la enseñanza. Tal situación impidió la implementación, por ejemplo, del Plan Nacional de Educación, el nuevo currículo, y una gran variedad de medidas administrativas relacionadas con la administración de las escuelas y los métodos de evaluación, entre otras. La descentralización surge de este panorama como un proceso necesario para remediar tales distorsiones.

La resistencia de la sociedad civil impidió que el gobierno impusiera por completo su agenda educativa, pero la falta de consensos ha dejado sin orientación estratégica a este sector. Un ejemplo de ello, es que la tradicional separación entre el sistema educativo y el productivo se ha acentuado. La educación técnica está huérfana de apoyos porque no existe, entre otros factores, una estrategia manufacturera que absorba el recurso humano capacitado en los liceos, en

los otros institutos de formación o en las misiones que se ocupan del área. Reforzar la educación técnica promovería una política económica viable cuyo énfasis en la producción fomentaría la incorporación del sector privado nacional y extranjero. El Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE), creado en 1959 para contribuir al proceso de industrialización mediante la capacitación de técnicos medios, fue rebautizado en 2003 como Instituto Nacional de Capacitación Educación Socialista (INCES). Entre sus objetivos está el de "articular los programas de formación, a fin de entender los proyectos estratégicos del estado, las potencialidades económicas regionales y el fortalecimiento de la economía comunal".²⁹ El sector privado o la noción de productividad no aparecen por ninguna parte.

Los retos de la educación básica venezolanos son de mediano y largo plazo: evitar la crisis de gobernabilidad del sector mediante

el reforzamiento de las instituciones que lo regulan y su descentralización hacia estados y municipios; convertir a integrales la totalidad de las escuelas y liceos; estructurar un currículo que se adapte a la realidad y necesidades nacionales; relanzar la educación técnica; mejorar la formación y condiciones salariales de los maestros; integrar los programas sociales con el sistema formal de educación; y elevar el gasto.

La fase de implementación de una política pública es crítica (Naím, 1979), ya que el éxito de cualquier plan depende en última instancia de la capacidad gerencial y del consenso social que lo acompañe. Estos principios son especialmente ciertos en política educativa. Durante los primeros años del siglo XXI los venezolanos han gastado mucha energía apoyando u oponiéndose a una supuesta revolución política. Pero todavía no está claro que la verdadera revolución está en la educación.



29 http://www.inces.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=127&Itemid=157&lang=es

■ Fernando Spiritto

Es politólogo egresado de la Universidad Central de Venezuela (UCV). Tiene una Especialización en Economía de la Universidad de Colorado y un Master en Políticas Públicas de la Universidad de Georgetown en Washington DC. Actualmente es candidato a doctor en competitividad empresarial y desarrollo económico en la Universidad de Deusto, País Vasco, España. Es profesor de la Universidad Central de Venezuela y de la Universidad Católica Andrés Bello en las materias Políticas Públicas y Regulación Económica. Ha sido asesor de la Comisión de Finanzas del Congreso de la República de Venezuela y consultor de la Oficina del Economista Jefe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Washington DC. Se desempeñó también como asesor en materias regulatorias y financieras para la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela. Es investigador del Instituto Fermín Toro en Caracas y consultor de la Fundación Konrad Adenauer.

■ Bibliografía

- Acedo de Sucre, M. (1985). *Apreciación del proceso histórico venezolano*. Tomo 2. Caracas: Fundación Universidad Metropolitana.
- Andrades, J. L. (2008). ¿Cuál currículum para cuál país? *Revista Sic*, 744, 164-165.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1990). *Progreso económico y social de América Latina*. Washington D. C.: BID.
- Barro, R. (1997). *Determinants of Economic Growth. A Cross Country Empirical Study*. Cambridge: The MIT Press.
- Brewer, A. (2001). *La Constitución de 1999*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana y Editorial Arte.
- Bruni Celli, J. (2012). Políticas públicas para el financiamiento de la educación. *Educación para transformar el país*. Caracas: Ediciones Foro Cerpe.
- _____(2003). Historia de la otra ciudad: la educación pública en Venezuela. *En esta Venezuela. Realidades y nuevos caminos*. Caracas: Ediciones IESA.
- Carvajal, L. (2012). *El laberinto de Chávez*. Caracas: Editorial Grijalbo.
- _____(2008). Bondades, deficiencias y perversiones del currículum bolivariano. *Revista Sic*, 704, 159-163.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2012). Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2012. Santiago: Naciones Unidas.
- _____(2011). Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2011. Santiago: Naciones Unidas.
- Cordiplan (Oficina Central de Coordinación y Planificación) (1990). El gran viraje. Lineamientos generales del VIII Plan de la Nación.
- Dagher, L. Pujol, J. & Canelón, G. (8 de junio de 1993). Aumento de los programas sociales busca restarle pobreza a la pobreza. *Economía Hoy*.
- Duplá, F. J. (1997). La cuestión educativa en Venezuela. *Revista SIC*, 600, 514-518.
- _____(1987). Treinta años de educación en democracia. *Revista Sic*, 500, 536-538.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (1996). Staff Country Report, 96/87, Recent Economic Developments. Venezuela.
- Freitez, A. (2012). Transición demográfica y demandas de educación primaria y media. *Educación para transformar el país*. Caracas: Ediciones Foro Cerpe.
- García, H. & Salvato, S. (2006). Gasto social y equidad en Venezuela (1970-2004). *Balance y perspectiva de la política social en Venezuela*. Caracas: Ediciones Ildis, Cendes y UNFP.
- Gurfinkel, L. (9 de febrero de 2001). El 321 y el 1011 no se parecen. *El Nacional*, p. A-9.
- Gylfason, T. (2001). Natural Resources, Education and Economic Development. *European Economic Review*, 45, 4-6.
- Herrera, M. & España, P. L. (2006): Educación para superar la pobreza y alcanzar la equidad. *Venezuela: Un acuerdo para alcanzar el desarrollo*. Caracas: Ediciones del Acuerdo Social.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2013a). Boletín de Indicadores Educativos. Años 2000-2001 al 2012-2011.
- _____(2013b). *Boletín Demográfico*, 1.
- _____(2012). *Boletín de Indicadores Educativos*, 1.
- Jones, C. & Romer, P. (2010). The New Kaldor Facts: Institutions, Population and Human Capital. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 2, 1.
- Kornblith, M. & Maingon, T. (1985). *Estado y gasto público en Venezuela 1936-1980*. Caracas: Ediciones de la Universidad Central de Venezuela.

- Lindblom, C. (1995). *The Science of Muddling Through. Public Policy, Theories, Models, and Concepts. An Anthology*. Nueva Jersey: Prentice Hall.
- Poliszuk, J. (18 de agosto de 2013). Anulen esa prueba. *El Universal*, p. 4.
- Rey, J. C. (2001). Observaciones sobre el nuevo proyecto educativo nacional. Estado, sociedad y educación en Venezuela. *Educere, Trásvase*, año 4,
- Losada, B. R. (1978). *La transición económica. 1958. Tránsito de la dictadura a la democracia*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Matos, G. & Esté, P. (2012). *Educación técnica y formación profesional*. Educación para transformar el país. Caracas: Foro CERPE.
- Méndez, G. (2013a). Más de 400 jóvenes sin acceso a la educación media. *El Universal*, 2 de abril de 2013, pp. 1-6.
- ____ (2013b). Escuela pública no responde al crecimiento de la población. *El Universal*, 1 de abril de 2013, pp. 1-5.
- ____ (2013c): Dan más fondos para brigadistas y menos para evaluar a la escuela. *El Universal*, 6 de abril de 2013, <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/130406/dan-mas-fondos-para-brigadistas-y-menos-para-evaluar-a-la-escuela>
- ____ (16 de marzo de 2007) Bolivarianos consideran eliminar colegios privados. *El Universal*, pp. 1-5.
- Meneses, D. (9 de abril de 2013). Tiempo perdido equivale casi un lapso de clases. *El Universal*, pp. 3-1.
- Ministerio de Educación y Deportes (2004). *Escuelas bolivarianas. Avance cualitativo del proyecto*. Caracas. http://portaleducativo.edu.ve/politicas_edu/lineaminetos_mppe/documentos/escuelas-bolivarianas.pdf.
- Ministerio del Poder Popular para la Educación de Venezuela (MPPE) (2011). *Memoria y Cuenta 2011*.
- Montilla, A. (19 de noviembre de 2013). Currículo enfocado por áreas pretende paliar déficit de docentes especialistas. *El Nacional*, Ciudadanos, p.4.
- ____ (30 de julio de 2013). Colegios deben formar consejos educativos para obtener licencias. *El Nacional*, Sección Ciudadanos, p. 4.
- Moreno Sucre, J. (21 de junio de 2013). El reto es aumentar los días de clases y volver al doble turno. Entrevista al Ministro de la Juventud Héctor Rodríguez. *El Universal*, pp. 1-5.
- Naím, M. (1979). Un marco conceptual para el análisis de políticas públicas. *Politeia*, 8.
- Odreman, N. (2008). Diseño curricular del sistema educativo bolivariano. *Revista Sic*, 704.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2013). *Informe sobre desarrollo humano 2013*.
- Oropeza, A. (1971). *La nueva Constitución venezolana 1961*. Caracas: Italgráfica.
- República Bolivariana de Venezuela (2009). Ley Orgánica de Educación. *Gaceta oficial*, 5929, extraordinaria del 15 de agosto de 2009.
- Rizzi, A. (2013). Alemania encuentra la fórmula para luchar contra el paro juvenil, http://internacional.elpais.com/internacional/2013/09/13/actualidad/1379095799_159798.html
- Rodríguez Trujillo, N. (2011). Las cuatro décadas de la democracia. *Historia de la educación venezolana. 6 ensayos*. Caracas: Ediciones UCV y Ucab.
- ____ (2008). Trayectoria del proyecto de escuelas bolivarianas. *Educere*. 42.
- Ruscoe, G. (1977): *Education Policy in Venezuela. Venezuela. The Democratic Experience*. Nueva York y Londres: Praeger Publishers.
- Stambouli, A. (1980). *Crisis política. Venezuela 1945-1958*. Caracas: Editorial Ateneo.
- The Economist (14 de abril de 2012). What Germany Offers the World.

_____ (12 de noviembre de 2011). South Korea's economy. What do you do when you reach the top?

Tabuas, M. (8 de diciembre de 2013). Textos escolares de un solo color. *El Nacional*, Sietedías, p.1-3.

_____ (20 de octubre 2005). Venezuela declarada 99% libre de analfabetismo. *El Universal*, p. B-13.

Viscuña, G. & Aponte, A. (2013). El ciclo de las políticas públicas. Caso: Fundación de Edificaciones y Dotaciones Educativas (FEDE). *Especialización de Gobierno y Políticas Públicas*. Universidad Central de Venezuela.

Uno de los principales desafíos de nuestra región se encuentra sin duda circunscrito en el ámbito de la educación en todos sus niveles. Es indudable que Latinoamérica presenta aún una alta inequidad en el acceso a servicios educativos. De los problemas de cobertura, se ha transitado a un problema de calidad y segmentación social. El rol de los docentes (como actores directos) y de los ministerios de educación como propulsores de políticas y de buenas prácticas, se reconoce como clave para mejorar la efectividad de nuestros sistemas educativos. Esperamos que los diagnósticos y recomendaciones de política plasmados en este libro contribuyan al debate en torno a los sistemas educativos de la región.

ISBN: 978-956-7684-10-6



9 789567 684106