



Fotografía: River Obed Claire Llarazu

E - Educación

Autores:

Lykke E. Andersen
José Acuña
Luis Carlos Jemio
Fabián E. Soria
Natalia Zegarra

Palabras clave:

Educación, educación primaria,
educación secundaria, capital humano

Códigos JEL:

I20, I24, I25

*Recordemos: un libro, un lápiz, un niño y
un profesor pueden cambiar el mundo.*

Malala Yousafzai

El derecho humano a la educación

Según las Naciones Unidas, la educación es un derecho humano fundamental al que todos los niños deberían tener acceso. De hecho, los recientemente promulgados Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluyen en el Objetivo 4: “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”. La importancia de la educación fue reconocida por 164 gobiernos durante el Foro Mundial sobre la Educación realizado en Dakar el año 2000, por lo cual se ha constituido en una variable de importancia en la agenda de políticas públicas de los países.

No es de extrañar esta percepción acerca de la importancia de la educación, ya que existe amplia evidencia empírica que demuestra que la educación es una variable fundamental para promover el desarrollo y crecimiento económico de los países (Mankiw, Romer y Weil, 1992). La educación contribuye a la erradicación de la pobreza, a mejorar la distribución de los ingresos (Jemio, 2014); y a incrementar la productividad de los trabajadores mediante la acumulación de habilidades y conocimientos (Larrañaga, 1996). Varios estudios realizados en el país y a nivel internacional demuestran que la educación es la variable

explicativa más importante de las desigualdades en la distribución del ingreso laboral y de los hogares (Jemio, 2000).

La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, aprobada en 2009, establece en el Art. 77 que “la educación es una función suprema y primera responsabilidad financiera del Estado, teniendo la obligación indeclinable de sostenerla, garantizarla y gestionarla”. Toda persona tiene derecho a “recibir educación en todos los niveles de manera universal, productiva, gratuita, integral e intercultural, sin discriminación”.

En Bolivia, en el último cuarto de siglo, se han llevado a cabo dos reformas al Sistema Educativo Nacional, SEN. La primera, promulgada en 1994 mediante la Ley N° 1565 de Reforma Educativa, estableció el carácter democrático de la educación e incorporó el enfoque intercultural y la modalidad bilingüe en la educación (Mizala, Romaguera y Reinaga, 1999). La segunda reforma se aprobó mediante la Ley N° 071 o Ley de Educación Avelino Siñani – Elizardo Pérez, de diciembre de 2010; que estableció la universalización del contenido del conocimiento de las sociedades indígenas en todo el sistema escolar (Patzí, 2013).

A pesar de haberse registrado en el país avances considerables en la cobertura del servicio de educación y universalización del alfabetismo (PNUD, 2015), Bolivia presenta aún rezagos en el nivel educativo alcanzado por la población, deficiencias en la capacidad y calidad del sistema educativo (Jemio, 2014), así como brechas por el origen étnico y niveles socioeconómicos que repercuten en sus niveles educativos (PNUD, 2015).

Descripción de indicadores

El nivel educativo de la población puede medirse a través de dos tipos de indicadores, por un lado están los indicadores de acceso a la educación y por otro los indicadores de resultado. Los primeros miden la cobertura de los servicios educativos en un momento determinado, en cada uno de los niveles educativos; es decir, el número de personas que están siendo educadas en un momento dado, estén o no en edad escolar. Algunos de los indicadores de acceso más utilizados son la tasa de matrícula y la tasa de asistencia escolar.

Los indicadores de resultado, por otra parte, miden el estado del nivel educativo alcanzado por la población (García, Gómez y Solana, 2003). Es decir, proporcionan una aproximación de la acumulación de capital humano; resultado del acceso a servicios educativos que tuvo la población en el pasado. Una mejora en el acceso a los servicios educativos en el presente, resultará en mejores indicadores de resultado en el futuro. Los indicadores de resultado más conocidos son la tasa de analfabetismo y los años promedio de educación.

En este capítulo y para el caso boliviano se analizará la evolución de los años promedio de estudio de la Población Económicamente Activa, PEA, de 15 años y más, a partir de 1997. Para este caso se utilizan datos de las encuestas de hogares y para ALC datos de la Comisión Económica para América Latina, CEPAL. La importancia de realizar este análisis radica en que el nivel educativo alcanzado por una persona es un factor que define fundamentalmente su capacidad de inserción en el mercado laboral (Bolivia. UDAPE, 2005).

Adicionalmente, se utilizará la tasa neta de matriculación primaria y secundaria para analizar el acceso a servicios educativos en Bolivia y en otros países para el año 2013. Para información sobre los países considerados, favor remitirse a la **Introducción**. La tasa neta de matriculación primaria se calcula a partir de la cantidad de niños, en edad correspondiente, que se encuentran matriculados en el nivel primario; y se expresa como porcentaje de la población total perteneciente a ese grupo. Para el segundo caso, el cálculo se realiza considerando la población matriculada en el nivel secundario, en edad correspondiente para dicho nivel. Para este análisis se utilizarán los Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial (2016a y 2016b).

Por último, para el análisis regional se utilizará como referencia la tasa de asistencia escolar de la población de 6 a 19 años de edad para el año 2012. Para ello se utilizarán los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2012 (Bolivia. INE, 2012).

Cambios en el nivel educativo a través del tiempo

La importancia de la educación ha sido reconocida por representantes de la comunidad internacional y por los gobiernos de muchos países, habiéndose establecido para ello la iniciativa “Educación para Todos” durante el Foro Mundial sobre la Educación, celebrado en Dakar el año 2000. Este Foro promueve “el compromiso mundial para dar educación básica de calidad a todos los niños, jóvenes y adultos”.

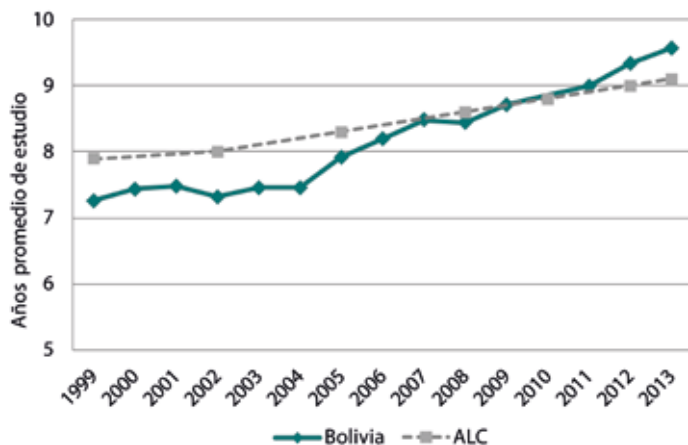
Bolivia se ha adherido a esta iniciativa y desde hace más de una década impulsa la matriculación en la enseñanza básica y secundaria, la disminución de la inasistencia y la deserción escolar mediante la implementación de políticas y programas específicos. Entre ellos se encuentra el Bono Juancito Pinto implementado a partir del año 2006 (Decreto Supremo N° 28899), que es una transferencia monetaria condicionada destinada a los niños y niñas matriculados en las unidades educativas fiscales (estatales) de todo el país. Este Bono permitió alcanzar mayores niveles de matriculación y acceso en el ciclo primario.

Para analizar el cambio en el nivel educativo de la población a través del tiempo, se utilizará como indicador los años promedio de estudio de la Población Económicamente Activa, PEA. Como se observa en el Gráfico E.1, el promedio de años de estudio en Bolivia estaba por debajo del promedio de la región de América Latina y el Caribe, ALC, en 1999 (7,3 años para Bolivia frente a 7,9 años para ALC). Esta brecha se redujo paulatinamente y se alcanzó un promedio de 9,0 años de estudio tanto para Bolivia como para la región entre 2010-2011, para luego registrarse en Bolivia un promedio mayor en los años siguientes.

Esto podría ser el resultado de la mejora sustancial de los niveles de cobertura de los servicios educativos en el país, habiendo permitido el acceso a la educación a un mayor número de personas en edad escolar. Se espera que, de continuar esta tendencia, se pueda alcanzar en el futuro la meta de 12 años de estudio para la población en su conjunto, reduciendo las brechas entre departamentos y municipios.

Es importante recalcar que el subsistema de educación regular establecido por la Ley Aveliño Siñani – Elizardo Pérez, establece 12 años de estudio distribuidos en la Educación Primaria Comunitaria Vocacional y la Educación Secundaria Comunitaria Productiva (Ley N° 070). La culminación de estos dos ciclos permitiría a los estudiantes continuar con estudios superiores o incorporarse a actividades socio-productivas.

Gráfico E.1: Promedio de educación de la PEA mayor a 15 años de edad en Bolivia y ALC, 1999 - 2013



Fuente: Elaboración propia con base en los Indicadores de la CEPAL (2016).

Nota: El promedio para ALC es un promedio simple, no ponderado por el tamaño de la población en cada país.

Para un mayor análisis se ha desagregado este indicador en dos grupos de acuerdo a los años de edad de la población estudiada, conforme los criterios utilizados por la CEPAL. El primer grupo estaría conformado por personas de entre 15 y 24 años (población joven) y el segundo por personas de entre 25 y 59 años (población adulta).

Los resultados muestran que tanto en Bolivia como en ALC la población joven presentaba más años promedio de estudio que la población adulta y a la vez se observa una tendencia creciente en ambos grupos. En 1997 la población joven en Bolivia contaba con 8,6 años promedio de estudio y en ALC solamente con 8,1. En contraste, la población adulta contaba con 7 años promedio de estudio y la de ALC con 7,5 para el mismo año. Para el año 2013, la población joven en Bolivia presentaba 10,4 años y 9,4 la población adulta.

Por consiguiente, es importante considerar que a medida que la población joven envejezca la brecha entre estos grupos se irá reduciendo. Esta dinámica respondería a las políticas implementadas en nuestro país, que estuvieron orientadas sobre todo a mejorar el acceso de la población al ciclo primario de educación.

La situación educativa de Bolivia en relación a otros países

La mayoría de los países del mundo han realizado esfuerzos para universalizar el acceso a la educación y fortalecer los factores que pudieran contribuir a aumentar los niveles educativos de la población (BID, 2015). Estas medidas han incluido acciones destinadas a luchar contra la pobreza, universalizar el acceso a la educación primaria, reducir costos educativos ocultos (libros, materiales, uniformes, etc.), mejorar la infraestructura educativa, luchar contra el VIH/SIDA y los conflictos sociales (UNICEF, 2006). Sin embargo, a pesar de los esfuerzos y avances, aún persisten brechas en el acceso a la educación y sobre todo aquellas referidas a la baja y desigual calidad de la educación (Jemio, 2014).

Los países seleccionados tomando en cuenta sus niveles de ingresos (Gráfico E.2), muestran para el año 2013 tasas netas de matriculación, TNM, más altas para el nivel primario, superiores al 87%, de acuerdo a datos reportados por el Banco Mundial.

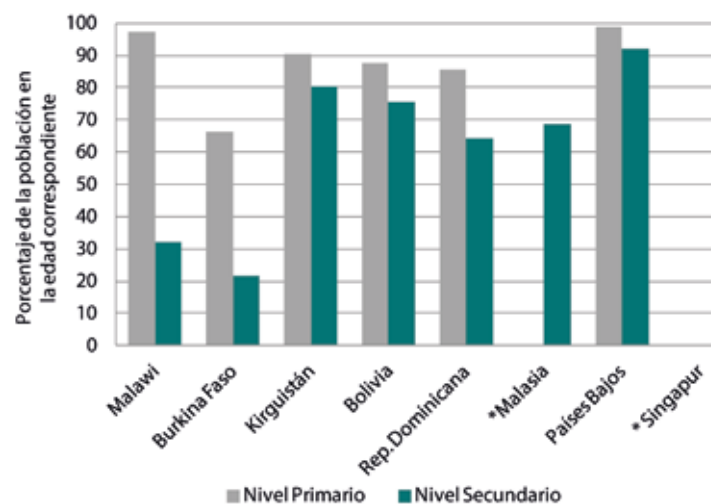
Malawi presenta una TNM en el nivel secundario del 27% para el año 2009 en comparación al 98% registrado en el nivel primario para dicho año (último dato disponible). Esta situación muestra un significativo esfuerzo realizado por este país para revertir las grandes brechas educativas. Este esfuerzo es el resultado de intervenciones realizadas por su gobierno y por el Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas, UNICEF, enfocadas a revertir el abandono escolar de niñas y luchar contra la epidemia del VIH/SIDA.

En Burkina Faso la TNM alcanzó el 65% para el nivel primario y sólo del 20% para el nivel secundario para el año 2013. Este país presenta un desigual acceso a los servicios educativos y altas tasas de repetición y bajas tasas de retención. Por tales motivos, se han realizado esfuerzos para subsanar estos problemas, como ser la apertura de escuelas auxiliares en zonas remotas y rurales, así como de centros de educación no académica para jóvenes cuya edad ya no les permitiera acudir a las escuelas primarias tradicionales (UNICEF, 2006).

En Bolivia se observa que la TNM en el ciclo de primario alcanzó el 88% para el año 2013, como resultado de las intervenciones orientadas a ampliar la cobertura del sistema educativo, el incremento del gasto público en educación y una mayor profesionalización de los profesores (Jemio, 2014). Así también es el resultado

de otras intervenciones realizadas por instancias públicas como privadas cuyo objetivo consistía no sólo en mejorar la oferta de los servicios educativos sino también en estimular la demanda educativa (Bolivia. UDAPE y UNICEF, 2010).

Gráfico E.2: Tasa neta de matriculación primaria y secundaria, 2013



Fuente: Elaboración propia con base en los Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial (2016a y 2016b).

Notas: *No hay datos disponibles para Singapur y Malasia en el nivel primario.

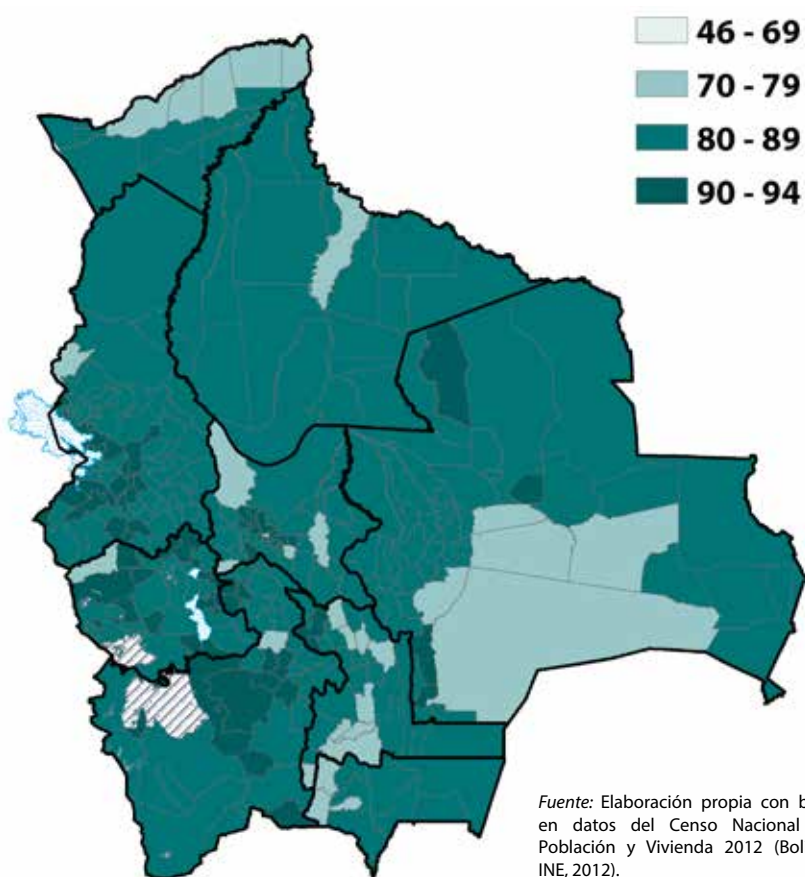
*La TNM del nivel primario para Malawi corresponde al 2009.

En cuanto a la TNM del nivel secundario se observa que la misma alcanza el 76%, resultado de la implementación de programas de Educación Especial y Alternativa, el Programa de Alfabetización "Yo sí puedo" y del Programa de Post Alfabetización "Yo sí puedo seguir" (Bolivia. Ministerio de Educación, 2014). Sin embargo, pese a estos avances se observa que aún persisten brechas regionales (Bolivia. INE, 2012), en el acceso a la educación (Grown, 2016) y en la calidad educativa (Andersen y Wiebelt, 2003).

Análisis regional de Bolivia

Para el análisis municipal en Bolivia se utilizó el indicador de la tasa de asistencia escolar, TAE, de la población comprendida entre 6 y 19 años, calculados en base al Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2012. En el Mapa E, se observa que los municipios capitales de departamento presentan mayores niveles para este indicador y que casi todos los municipios tienen TAE por encima de 70%.

Mapa E: Bolivia. Tasa de asistencia escolar de la población de 6 a 19 años, por municipio, 2012 (porcentaje)



A pesar de presentar elevadas tasas de asistencia escolar, son las ciudades principales las que concentran el mayor número de niños en edad escolar (6-19) que no asisten a la escuela: El Alto (38.475 niños entre 6 y 19 años que no están asistiendo); Santa Cruz de la Sierra (37.881); La Paz (32.172); Cochabamba (22.231); Oruro (15.259); Tarija (10.807); Sacaba (9.905); Ribalta (8.702); Potosí (7.822); y Sucre (6.928).

Desafíos y recomendaciones

Para que Bolivia y la región puedan aprovechar el bono demográfico (ver también el capítulo **Demografía**), es fundamental que los niveles educativos de la población joven mejoren sustancialmente en cobertura y en calidad.

Hay aproximadamente 50 millones de niños menores de cinco años en nuestra región que, con el tiempo, constituirán el núcleo de nuestra fuerza laboral y de nuestro liderazgo político y social. Asegurarse de que esos niños tengan las mejores oportunidades de desarrollo es una cuestión de interés colectivo, ya que nuestro futuro depende de ellos (BID, 2015).

La educación es una prioridad en Bolivia y anualmente se destina casi Bs. 20 mil millones (el 7,8% del PIB) al gasto público

en educación (Bolivia. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2015). Aparte de esto, los hogares también tienen gastos educativos (según el Censo Nacional de Población y Vivienda 2012, aproximadamente el 30% de los alumnos asisten a colegios privados o de convenio). Pero sobre todo, los jóvenes están invirtiendo muchos años de sus vidas para educarse. Al momento del Censo del 2012, un tercio de la población Boliviana declaraba estar inscrita en una escuela o colegio, es decir más de 3 millones de personas (Bolivia. INE, 2012).

Sin embargo, los niveles de permanencia y término aún son insuficientes y las necesidades de los adolescentes no han sido atendidas (UNESCO, 2012). Adicionalmente todavía no se ha alcanzado una educación con calidad en todos sus niveles (Jemio, 2014) y se habría generado una reducción en los retornos a la educación entre los años 1999 y 2014 (Andersen, 2016).

Desafortunadamente, la educación que están recibiendo estos jóvenes no es altamente valorada en el mercado laboral en Bolivia. Utilizando encuestas de hogares para estimar los retornos a la educación, Andersen (2016) encuentra que en 2014, personas con 12 años de educación no ganaban significativamente más por hora trabajada que las personas con 1 año de educación. Esto significa que la educación primaria y secundaria no es suficientemente efectiva en aumentar la productividad y los ingresos de las personas. Rutas alternativas de aprendizaje, como por ejemplo adquirir un oficio como aprendiz o trabajador familiar sin remuneración, parece ser de igual beneficio, y son mucho menos costosas.

Este desequilibrio entre la enorme inversión que destinamos a la educación y los bajos retornos que resultan es preocupante e insostenible. Es un desafío pendiente para Bolivia implementar un sistema de evaluación y promoción de la calidad de la educación. De acuerdo al Ministerio de Educación (2014) esto implicará entender la calidad educativa desde una perspectiva multidimensional, comprendiendo los siguientes aspectos: pedagógicos, culturales, económico-financieros y sociales-políticos.

Referencias bibliográficas

- Andersen, L. E.; Wiebelt, M. (2003) La mala calidad de la educación en Bolivia y sus consecuencias para el desarrollo. *Documento de Trabajo* (02/03), pp. 1- 13, Instituto de Investigaciones Socio Económicas. [En línea]. Disponible en: <http://www.iisec.ucb.edu.bo/papers/2001-2005/iisec-dt-2003-02.pdf> [Consultado el 4 de octubre de 2016].
- Andersen, L. E. (2016) Does education pay in Bolivia? [Blog]. *Development Roast*. [En línea]. Disponible en: <http://inesad.edu.bo/developmentroast/2016/06/does-education-pay-in-bolivia/> [Consultado el 15 de junio de 2016].
- Banco Mundial (2016a) Inscripción escolar, nivel primario (% neto). Indicadores del Desarrollo Mundial. [Base de Datos]. [En línea]. Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SE.PRM.NENR> [Consultado el 23 de junio del 2016].
- (2016b) Inscripción escolar, nivel secundario (% neto), Indicadores del Desarrollo Mundial. [Base de datos]. [En línea]. Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SE.SEC.NENR> [Consultado el 23 de junio del 2016].
- BID (2015) *Desarrollo en las Américas. Los primeros años: el bienestar infantil y el papel de las políticas*

- públicas. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. [En línea]. Disponible en: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7259/Los_primeros_años_El_bienestar_infantil_y_el_papel_de_las_políticas_públicas.pdf?sequence=1 [Consultado el 25 de febrero de 2016].
- Bolivia. Estado Plurinacional de. *Constitución Política del Estado*. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 7 de febrero de 2009. [En línea]. Disponible en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/index.php/normas/lista/9> [Consultado el 4 de octubre de 2016].
- *Ley N° 070 de 20 de diciembre de 2010. Ley de la Educación "Avelino Siñani – Elizardo Pérez"*. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 26 de agosto de 2015. [En línea]. Disponible en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/> [Consultado el 4 de octubre de 2016].
- *Decreto Supremo N° 28899. Bono Juancito Pinto*. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 26 de octubre de 2006. Disponible en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/> [Consultado el 4 de octubre de 2016].
- INE (2012) Censo Nacional de Población y Vivienda. [Base de datos]. [En línea]. Disponible en: <http://censosbolivia.ine.gob.bo/> [Consultado el 01 de junio de 2016].
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2015) *Presupuesto Ciudadano. Presupuesto General del Estado 2015*. [En línea]. Disponible en: http://medios.economiaayfinanzas.gob.bo/MH/documentos/DC_interes/2015/presupuesto_ciudadano_2015.pdf [Consultado el 24 de junio de 2016].
- Ministerio de Educación (2014) *Educación para Todos Bolivia: Revisión Nacional de la EPT al 2015*. [En línea]. Disponible en: http://www.acaoeducativa.org.br/desenvolvimento/wp-content/uploads/2014/11/Informe_Bolivia.pdf.
- UDAPE (2005) *Situación del empleo en Bolivia 1993 – 2003 y proyecciones*. Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas. [En línea]. Disponible en: http://www.udape.gob.bo/portales_html/revista/Empleo-03-04-v4.pdf [Consultado el 28 de marzo de 2016].
- UDAPE; UNICEF (2010) *Incentivos a la demanda educativa. Revisión de cuatro experiencias integrales*. [En línea]. Disponible en: http://www.udape.gob.bo/portales_html/docsociales/Lbro_Educa.pdf
- CEPAL (2016) Promedio de años de estudio de la población económicamente activa de 15 años o más, por sexo y área geográfica, CEPALSTAT. [Base de datos]. [En línea]. Disponible en: <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=1221&idioma=e> [Consultado el 24 de junio de 2016].
- García, L., Gómez, J.; Solana, J. (2003) La medición del capital humano. *Anales de economía aplicada*, Asociación Española de Economía Aplicada. [En línea]. Disponible en: <http://www.asepelt.org/ficheros/File/Anales/2003%20-%20Almeria/asepeltPDF/212.pdf> [Consultado el 14 de abril de 2016].
- Grown, C. (2016) In Bolivia, being female and indigenous conveys multiple disadvantages. [Blog]. *World Bank Voices Blog*. [En línea]. Disponible en: <http://blogs.worldbank.org/voices/bolivia-being-female-and-indigenous-conveys-multiple-disadvantages>. [Consultado el 13 de abril de 2016].
- Jemio, L.C. (2014) Desafíos del Sistema Educativo Boliviano. INESAD, *Development Research Working Papers*. [En línea]. Disponible en: <http://www.inesad.edu.bo/web/en/2014/09/21/desafios-del-sistema-educativo-boliviano/> [Consultado el 5 de marzo de 2016].
- (2000) *Reformas, políticas sociales y equidad en Bolivia*. En: Jemio, L.C. y Antelo, E., (eds.) *Quince Años de Reformas Estructurales en Bolivia: sus impactos sobre inversión, crecimiento y equidad*. La Paz: Impresiones SOIPA Ltda., pp. 397 – 443.
- Larrañaga, O. (1996) *Educación y superación de la pobreza en América Latina*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. [En línea]. Disponible en: <http://www.fuac.edu.co/download/AREAS/2esx.pdf> [Consultado el 14 de febrero de 2016].

- Mankiw, N. G.; Romer, D.; Weil, D. (1992) A Contribution to the Empirics of Economic Growth, *Quarterly Journal of Economics*, 107, pp. 407-37.
- Mizala, A.; Romaguera P.; Reinaga, T. (1999) Factores que inciden en el rendimiento escolar en Bolivia. *Documentos de Trabajo*, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile, 61, pp. 1-34.
- Patzi, F. (2013) Dos concepciones contrapuestas de la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez. *Revista Ciencia y Cultura*, 17(30), pp. 57-85.
- PNUD (2015) *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. [En línea]. Disponible en: http://idh.pnud.bo/d7/sites/default/files/idh_2016.pdf [Consultado el 15 de marzo de 2016].
- UNESCO (2012) *Situación Educativa de América Latina y el Caribe. Hacia una educación para todos 2015*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. [En línea]. Disponible en: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/situacion-educativa-mexico-2013.pdf> [Consultado el 26 de marzo de 2016].
- UNICEF (2006) *Logros y perspectivas de género en la educación. El informe GAP primera parte*. Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas. [En línea]. Disponible en: [http://www.unicef.org/lac/informe_gap_1parte\(7\).pdf](http://www.unicef.org/lac/informe_gap_1parte(7).pdf) [Consultado el 19 de marzo de 2016].