



EL MAYOR ACCESO ES NECESARIO, PERO NO SUFICIENTE PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN



La Paz, 07 de diciembre de 2020

Estimados compatriotas:

Es por todos conocido el rol transformador que tiene la educación, así como lo es el hecho que para aprovechar ese potencial no basta con mejorar el acceso, sino que además se exige una educación que sea pertinente y de calidad. Al respecto se debe reconocer los avances que en el acceso se han dado en el país durante las últimas décadas: cada vez son más los bolivianos y bolivianas que ingresan al sistema educativo, y eso es bueno. Sin embargo, también es importante entender que este mayor acceso no ha estado acompañado de mejoras en la calidad de la educación; lo que ha llevado a una situación que podemos definir como “crisis del aprendizaje”.

Las señales que recogemos de las pruebas de medición del logro de los aprendizajes que se implementaron el 2017, con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), confirman la profundidad de esta crisis y la urgencia por remediarla. Sólo para ilustrar, menciono que tres de cada cinco estudiantes de 3er grado de primaria obtienen resultados en matemáticas que los ubican en el nivel más bajo de aprendizaje.

¿Cómo abordar el problema? Pues lo primero es reconocer que estamos en una situación de crisis y lo segundo es comprender que salir de la misma exige el compromiso de toda la sociedad. La calidad de la educación no se mejora con leyes, reformas educativas o con ministros motivados, la calidad de la educación se mejora articulando las demandas sociales, las capacidades fiscales y los medios institucionales en una política de Estado que comprometa a todas y todos los bolivianos. Esta tarea no es sencilla, es de largo plazo, e implica sortear desafíos diversos y enfrentar intereses creados. Urge comprometerse con ella y empezar cuanto antes.

¿Usted se compromete con esta tarea?

Por mi parte, suscribo el compromiso.

Atentamente,

Ernesto Yáñez A.

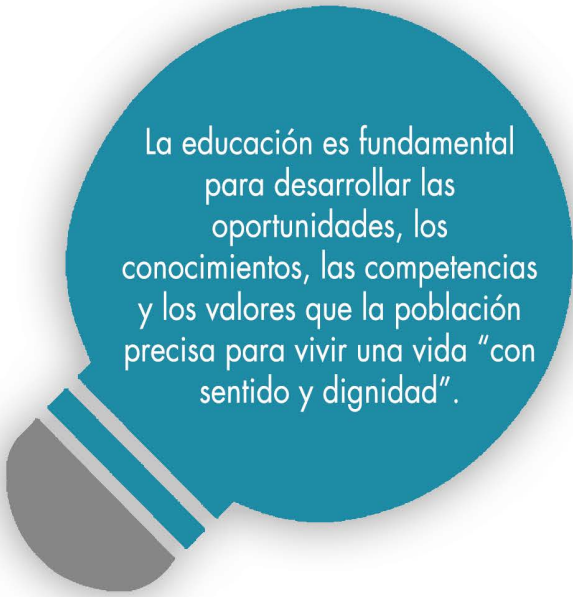
Economista especializado en educación e Investigador Senior Invitado de INESAD

CARTA A LOS BOLIVIANOS PARA EL DESARROLLO DEL PAÍS es un insumo del proyecto **DEBATE PÚBLICO INCLUSIVO** promovido por la Fundación INESAD para contribuir a la sociedad civil a través de una serie de análisis temáticos para el desarrollo de Bolivia.

www.inesad.edu.bo



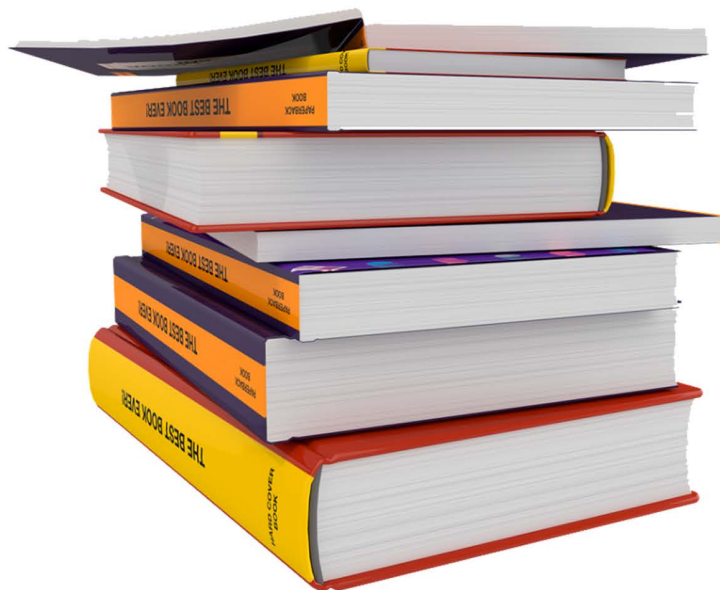
La educación es fundamental para desarrollar las oportunidades, los conocimientos, las competencias y los valores que la población precisa para vivir una vida “con sentido y dignidad” ¹. La educación tiene un papel protagónico en la construcción de una sociedad más democrática, más inclusiva, más desarrollada y con menor pobreza. Una sociedad mejor educada puede lograr mayores índices de innovación, aumentar su productividad y adaptarse más rápido a las nuevas tecnologías y retos globales. Sin embargo, aprovechar todo el poder que la educación tiene para transformar una sociedad exige un proceso permanente de fortalecimiento y mejora del sistema educativo con el que todos deben comprometerse. En este sentido, la construcción de una agenda que permita renovar la educación -poniendo como centro el sostenimiento y fortalecimiento de los niveles de acceso-, además de profundizar la equidad e inclusión, mejorar permanentemente la calidad -dentro de un enfoque de aprendizaje a lo largo de la vida-, y considerar las exigencias cognitivas que plantea el siglo XXI, es una tarea que reviste un carácter prioritario.



La educación es fundamental para desarrollar las oportunidades, los conocimientos, las competencias y los valores que la población precisa para vivir una vida “con sentido y dignidad”.

Una mirada retrospectiva permite ver que Bolivia, al igual que la mayoría de los países de la región, ha mostrado importantes avances en sus indicadores educativos. Estos progresos se reflejan en el aumento de la inversión en educación, en los índices de matrícula y asistencia escolar, en la disminución del número de niñas y niños que no están en la caída de los índices de analfabetismo, y en el cierre de las diferencias de género en el acceso. La inversión en educación ha tenido una tendencia creciente, llegando a

¹ Se entiende “vida con sentido y dignidad” según la interpretación planteada por A. Sen (1999).



representar el 7% del producto interno bruto (PIB) entre 2006 y 2014 ². Por otro lado, los indicadores de asistencia (Tabla No. 1) a la escuela primaria están cerca a la universalidad, pues la tasa de asistencia neta ³ ajustada llega al 97,8% ⁴. En secundaria, esta proporción es del 85,7%, y si bien este indicador está todavía lejos de la universalidad, se ubica en algo más de 20 puntos porcentuales por encima de lo observado en el año 2000. En el nivel inicial se ha avanzado bastante; sin embargo, los niveles de asistencia son todavía bajos. Los datos para 2019 señalan que uno de cada diez niños con un año menos de edad que la normativa para ingresar a primaria está fuera del sistema educativo formal, lo que es preocupante dada la importancia que tiene la asistencia escolar en edad de nivel inicial para el desempeño futuro del estudiante.

² Tomado de http://www.iisec.ucb.edu.bo/indicador/educacion_gastopib-39 acceso 14 de octubre de 2020.

³ La tasa se calcula como el total de estudiantes -con edad normativa para acceder a un nivel determinado- que acceden al nivel (o a uno superior) dividido entre el total de personas en ese rango de edad.

⁴ Estimaciones propias con datos de la Encuesta de Hogares (2019).

Tabla No. 1: Tasa de asistencia neta ajustada

	2006	2011	2017	2019
Tasa de asistencia neta ajustada a 2do grado de inicial	n.d.	81,4	88,3	90,5
Tasa de asistencia neta ajustada para primaria	94,3	95,6	96,5	97,8
Tasa de asistencia neta ajustada a para secundaria	73,5	77,6	88,1	85,7

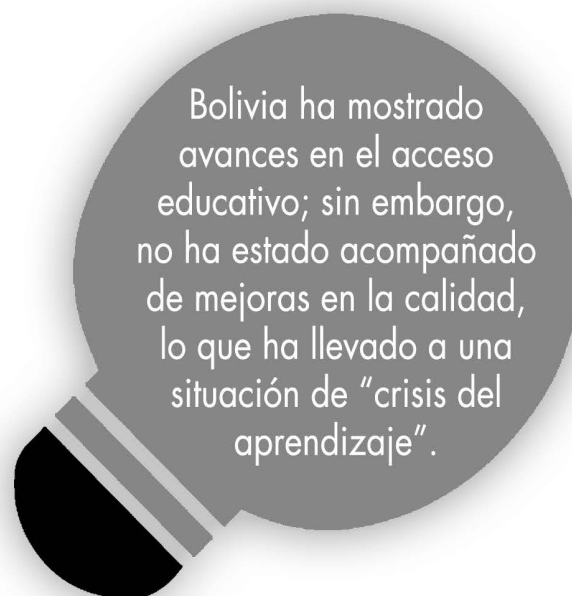
Fuente: Elaboración propia en base a las Encuestas de Hogares, Instituto Nacional de Estadística.

Notas: n.d. es No Disponible.

Evidentemente, son cada vez más los niños y niñas que acceden al sistema educativo, lo que sin lugar a dudas es positivo. Sin embargo, y sin desmerecer estos avances, se debe reconocer que no han ido acompañados de mejoras en la calidad y pertinencia de los aprendizajes. Esto encuentra sustento en los resultados de las pruebas de medición del logro de los aprendizajes que, con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), se implementaron el 2017⁵. Antes de continuar es importante recalcar que el concepto “calidad de la educación” abarca varias dimensiones; empero, una aproximación puede darse a partir del aprendizaje, pues es más que evidente que sin aprendizaje no hay educación de calidad.

Los resultados de las pruebas mencionadas permiten identificar dos elementos para el debate educativo (Figura No. 1). El primero está vinculado a la amplia concentración de estudiantes en los niveles bajos de desempeño. Las puntuaciones promedio obtenidas por los estudiantes en los niveles y áreas evaluados son consistentemente más bajas que el promedio regional. Los resultados de la prueba de lectura muestran que el 74% de los estudiantes de tercer grado de primaria se encuentra en los niveles de desempeño más bajos. La situación no mejora en sexto grado, pues cerca al 85% de los estudiantes tiene serias deficiencias en su aprendizaje. Coloquialmente hablando, la gran mayoría de los estudiantes no entiende lo que lee; es decir, no tiene la capacidad adecuada de establecer relaciones ni de interpretar e inferir significados. Esto es preocupante porque entender y reflexionar sobre un texto es una condición fundamental para el desempeño en otras

áreas del conocimiento⁶.

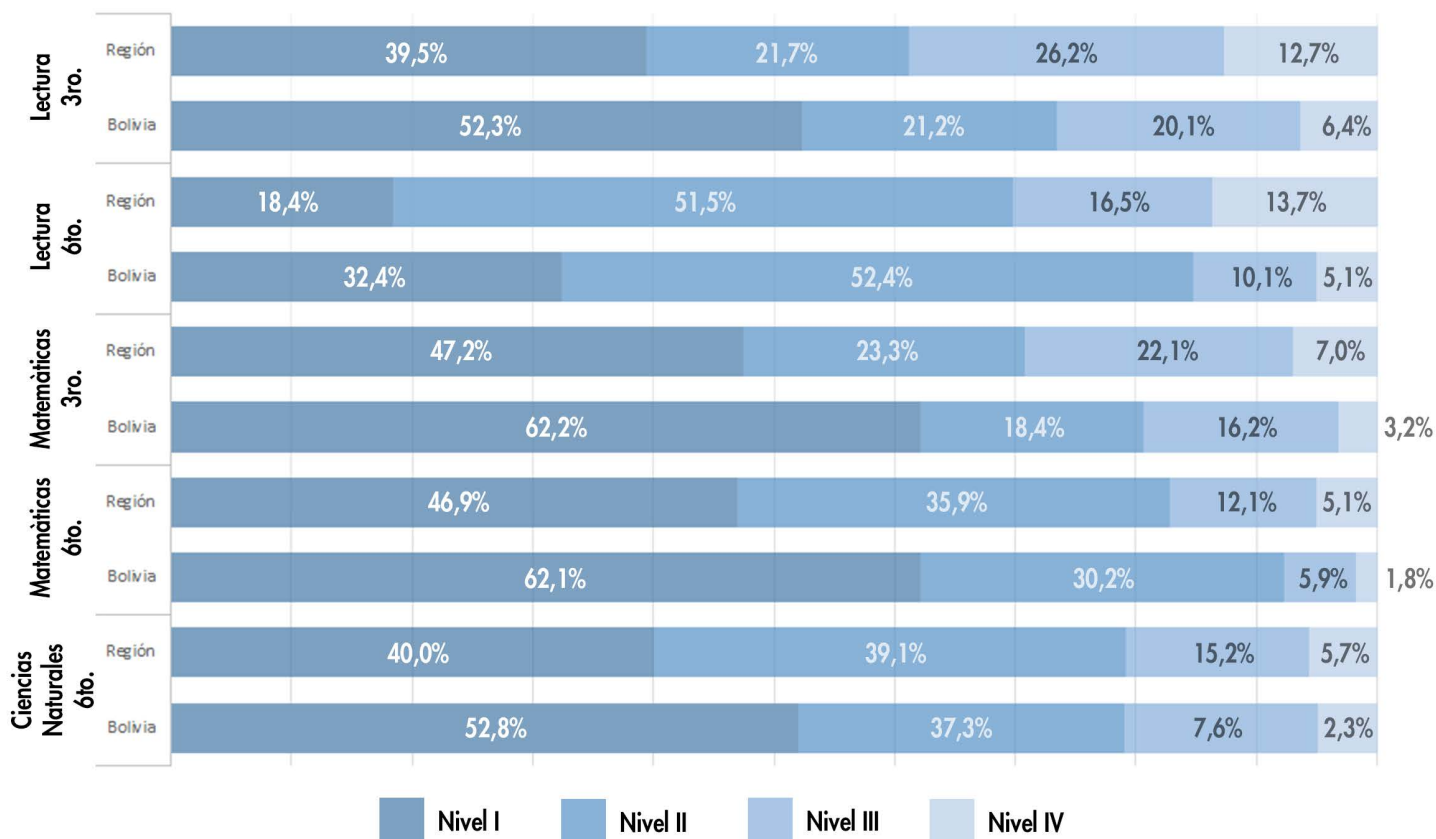


En matemáticas la situación se torna aún peor, pues ocho de cada diez estudiantes de tercer grado y dos de cada tres en sexto grado se ubican en los niveles de desempeño más bajos; esto significa que no dominan las habilidades necesarias para resolver problemas complejos. Sólo como ejemplo, la mayor parte de los estudiantes de tercer grado –esto es el 81%– no puede resolver problemas que involucran la comparación y conversión de medidas o la interpretación de figuras geométricas, que son habilidades que el grado exige.

⁵ Es importante considerar que esta prueba utiliza, como referencia, el análisis curricular del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) de la UNESCO, en el que Bolivia no participó, por lo que no refleja plenamente las exigencias de la currícula nacional.

⁶ Este resultado podría explicar, en parte, los bajos resultados en matemáticas, pues si el estudiante no entiende el enunciado de un problema, se dificultará su resolución.

Figura No. 1: Resultados de las pruebas de medición del logro de los aprendizajes, 2017



Fuente: Resultados del Diagnóstico Nacional Post TERCE. LLECE/UNESCO.

El segundo elemento que se identifica para el debate educativo se refiere a la presencia de desempeños condicionados por las características socioeconómicas de los estudiantes. Los niveles de desempeño son sistemáticamente más bajos en el área rural, entre los indígenas y en las escuelas públicas⁷. Para ilustrar tal observación, tomemos, como ejemplo, la materia de matemáticas para el sexto grado, en este caso se evidencia que el puntaje promedio de los estudiantes no indígenas es de 673 puntos, mientras que, en el caso de los indígenas, el puntaje se ubica 46 puntos por debajo del promedio. Si diferenciamos por áreas de residencia, se verifica que, mientras el 90% de los estudiantes urbanos se ubica en los dos niveles de desempeño más bajos, en las áreas rurales este porcentaje se incrementa en 7 puntos porcentuales. En definitiva, estas brechas ponen en entredicho la presencia de la equidad, pues hacen evidente que la adquisición efectiva de habilidades todavía está condicionada a factores socioeconómicos.

Lamentablemente, no se cuenta con información sobre la situación de la educación secundaria, pero dados los

déficits del aprendizaje evidenciados en la primaria, es de esperar que, en el mejor de los casos, la situación fuese similar. Esto significa que una amplia proporción de los estudiantes egresa del sistema educativo sin los conocimientos mínimos necesarios, situación que no solo dificulta el aprendizaje de conceptos más complejos, sino que además debilita las oportunidades para vivir una vida "con sentido y dignidad".

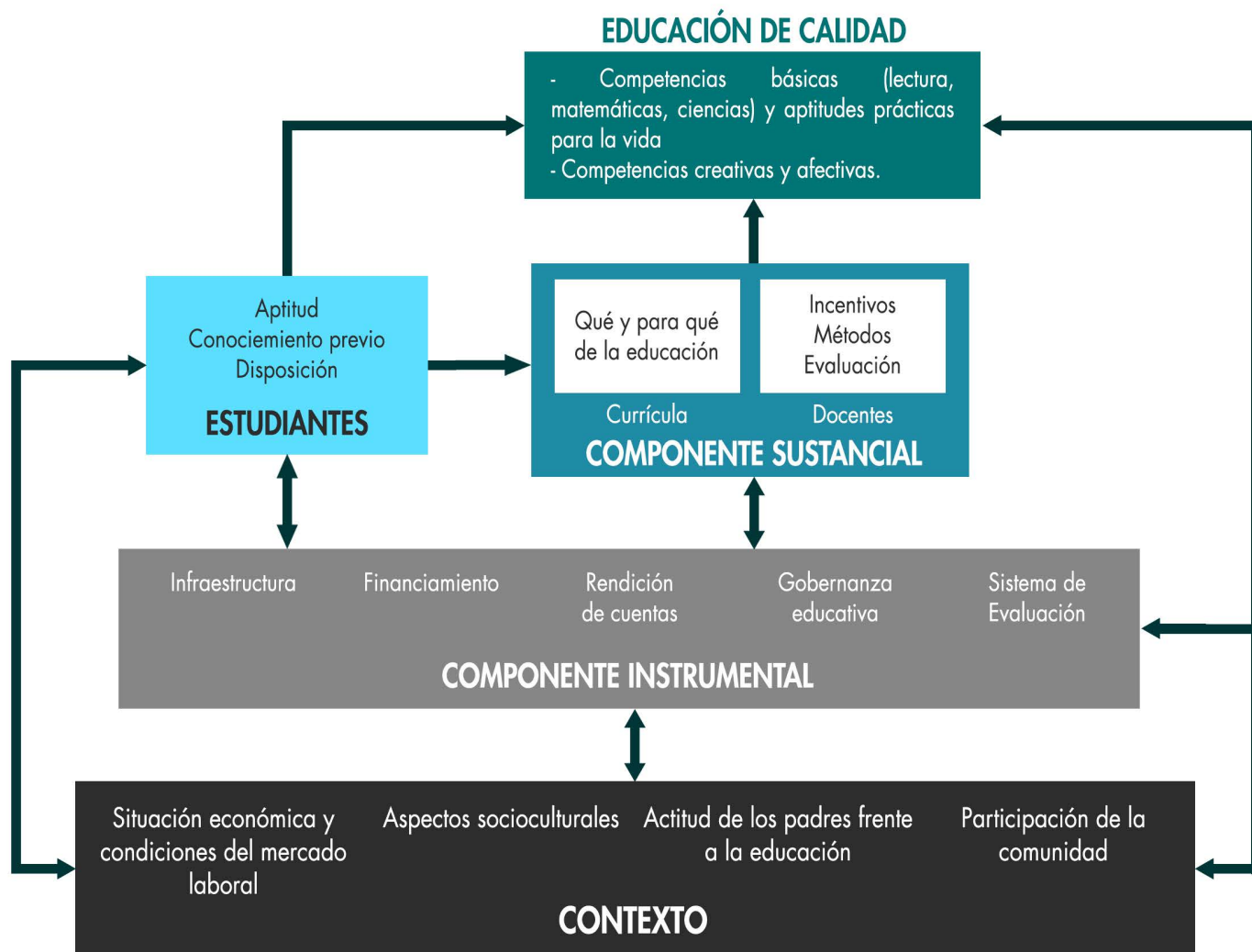
Los datos presentados no sólo reafirman la percepción generalizada sobre la crisis del aprendizaje que vive el país, sino que además revelan la profundidad de la misma. ¿Cómo revertir esta situación? La respuesta es muy compleja pues no existe un camino único ya que los desafíos son diversos y dificultosos y afectan intereses creados; revertir esta crisis del aprendizaje tomará tiempo y requerirá de mecanismos para evaluar e ir ajustando el 'qué' y el 'cómo' se enseña (Contreras, 2020). Por tanto, cuanto antes se inicie esta tarea, será mejor. Un primer paso implicaría entender el carácter sistémico que tienen el logro de una educación de calidad. Como se ilustra en la figura 1, todos los componentes interactúan y se refuerzan para alcanzar una educación de calidad, en ese sentido la mejora en la calidad educativa implica actuar con una visión integral que

⁷ Datos tomados de los resultados del Diagnóstico Nacional Post TERCE. LLECE/UNESCO.

refleje una síntesis entre demandas sociales (el qué, cómo y para qué de la educación), capacidades fiscales (sostenibilidad fiscal de largo plazo) y medios institucionales (gobernanza educativa, financiamiento, entre otros). En ese

marco, y con riesgo de excluir aspectos importantes, se plantea algunos elementos relevantes para el debate sobre cómo mejorar la calidad educativa.

Figura No. 2: Esquema Sistémico de los componentes de una educación de calidad



Fuente: Elaboración propia.

INCIDIR EN LA ESFERA INSTRUMENTAL DE LA CALIDAD EDUCATIVA

Es fundamental mantener y, en la medida posible, ampliar la prioridad fiscal⁸ de la educación. Este no es un tema menor, dada la coyuntura de restricción fiscal que se tiene. Es importante avanzar en estimaciones sobre los costos implícitos para mejorar la calidad y la expansión de la cobertura en los niveles inicial y secundario, así como también es importante avanzar en la identificación de las ineficiencias del gasto y de

las potenciales nuevas fuentes de financiamiento así además repensar su distribución⁹. Al respecto CAF (2012) muestra que en el periodo entre 2006 y 2009 el nivel de eficiencia del gasto educativo en relación al acceso a secundaria estaba 17% más bajo de lo que sugerían los insumos y condiciones socioeconómicas; por lo que existía espacio para mejorar en eficiencia.


⁸ La prioridad fiscal hace referencia al peso del Gasto Público en Educación en relación al Gasto Público Total y puede ser entendida como el esfuerzo fiscal que realiza un país para cubrir sus necesidades en materia educativa.

⁹ Por ejemplo, el fortalecer la inversión en educación inicial con seguridad redundaría en mejores desempeños en los otros niveles.

Al ser incidental la relación entre la evaluación del logro y la calidad educativa, urge establecer sistemas de evaluación de tipo formativo¹⁰ que permitan una verdadera y continua retroalimentación de los procesos educativos.

Promover escuelas de calidad es importante para una educación de calidad. En ese sentido, también es necesario establecer sistemas de evaluación de la infraestructura escolar. La actual crisis sanitaria ha desnudado grandes brechas en infraestructura; así, se debe pensar en un sistema de monitoreo que permita garantizar condiciones de seguridad, acceso a internet, saneamiento, agua potable y buen estado, entre otros ¹¹.

Asimismo, se debe evaluar, de forma rigurosa y sistemática, la implementación de políticas educativas. Los procesos de rendición de cuentas en la educación no deben resumirse a la ejecución presupuestaria, al número de escuelas construidas o al número de proyectos implementados; la rendición de cuentas debe centrarse en explicar si se avanzó o no en términos de una educación de calidad.



La calidad de la educación se mejora articulando las demandas sociales, las capacidades fiscales y los medios institucionales en una política de Estado que comprometa a todas y todos los bolivianos.

¹⁰ La evaluación formativa se centra en entregar resultados individualizados a los estudiantes por lo que se enfoca en la trayectoria de cada estudiante y en el seguimiento de la misma en varios momentos del tiempo para comprobar avances. A diferencia de la evaluación sumativa, permite centrar la atención en los procesos y crecimiento y no en los resultados.

¹¹ Al respecto Hanushek (1995) para países en desarrollo y Vélez, Schiefelbein y Valenzuela (1994) para Latinoamérica evidencian la presencia de una relación positiva entre calidad de infraestructura escolar y aprendizaje.

INCIDIR EN LA ESFERA SUSTANTIVA DE LA CALIDAD EDUCATIVA

Es urgente revisar y redefinir, mediante un proceso concertado, la pertinencia, la relevancia y la adaptabilidad de la currícula actual. En este punto es importante reconocer que la calidad educativa no se limita únicamente al logro de destrezas cognitivas, por lo que en este repensar de la currícula se deben considerar también los aprendizajes no cognitivos. La educación no será de calidad si no es pertinente; construir un sistema educativo flexible que garantice la pertinencia de los aprendizajes es fundamental. Finalmente, la educación para el desarrollo sostenible tiene que concebirse como parte integral de una educación de calidad. Desde ese punto de vista, la UNESCO (2016 y 2017) recomienda la integración de la educación para el desarrollo sostenible en las políticas públicas, estrategias, programas, planes de estudio y textos educativos.

No es posible pensar en una educación de calidad sin reconocer el rol del docente en el proceso pedagógico. Sin embargo, y salvo honrosas excepciones, “los docentes en la región se caracterizan por un bajo conocimiento, prácticas pedagógicas poco efectivas y serios problemas de motivación y gestión” (Fiszbein, 2016), y Bolivia no es la excepción. Esto hace urgente la necesidad de fortalecer la función docente; haciéndose necesaria una estrategia integral que genere los incentivos suficientes para que los procesos de reclutamiento y formación permitan contar con los mejores y más motivados docentes y con prácticas pedagógicas innovadoras. Paralelamente, es importante considerar el establecimiento de un sistema de evaluación continua que considere estándares mínimos a cumplir para el ejercicio docente. Esta tarea exige, también, que la sociedad en su conjunto revalorice la profesión docente. Por suerte, la actual crisis sanitaria ha permitido comprender no solo la importante tarea del docente, sino también el hecho de que él es el centro de la educación, que la tecnología no lo reemplaza y que su presencia es vital para alcanzar las metas educativas, todos estos aspectos deberían ayudarnos a valorizar al docente y la función docente.

Para concluir es hacer referencia a la crisis sanitaria en que vivimos. Esta crisis inicialmente llevó a la suspensión de las clases presenciales y su reemplazo por la modalidad virtual y a distancia; posteriormente, implicó la suspensión definitiva de los procesos formales de educación (i.e. clausura del año escolar). Este proceso llevó a que aproximadamente 2,9 millones de niños, niñas y adolescentes vean coartado su derecho a la educación.

Si bien no se cuenta con datos para determinar los impactos de esta medida, la literatura disponible permite aproximar algunas magnitudes. A partir de estudios como los desarrollados por Burgess y Sievertsen (2020), Carlsson et al. (2015), Lavy (2015) y Woessmann (2003) se puede inferir que, de manera aproximada, por cada 10 días que se pierden de clases se produce un deterioro en los aprendizajes equivalente al 1% del desvío estándar de los indicadores de aprendizaje. Esto lleva a concluir que la clausura del año escolar implicaría un efecto negativo del 17% del desvío estándar sobre los resultados de las pruebas de medición del logro de los aprendizajes. Sin embargo, este impacto puede verse atenuado por los días de clases en modalidad virtual que, si bien no reemplazan a la formación presencial, permiten en cierto modo algún avance. A lo mencionado anteriormente se debe sumar que, dado el largo periodo de discontinuidad de clases que implica la clausura del año escolar, muchos estudiantes olvidarán parte de lo aprendido (Doepke y Zilibotti, 2020 y Kuhfeld et al. 2020). Este olvido no solo reforzaría la pérdida del aprendizaje, sino que además aumentaría la probabilidad del rezago y el abandono

escolar. En síntesis, la nefasta decisión de clausurar el año escolar profundizó aún más la crisis del aprendizaje.

Para concluir, solo queda decir que el riesgo de no actuar será la definitiva negación de una vida “con sentido y dignidad” para las futuras generaciones. Es urgente el compromiso de todos con la mejora de la educación. ¿Usted se compromete con esta tarea?

REFERENCIAS

Burgess, S. y Sievertsen, H. (2020). Schools, skills, and learning: the impact of COVID-19 on education. Recuperado de <https://voxeu.org/article/impact-covid-19-education>

CAF (2012). RED 2012: Finanzas públicas para el desarrollo. Fortaleciendo la conexión entre ingresos y gastos (Reporte de Economía y Desarrollo (RED)).

Carlsson, M., Dahl, Ockert, B. y Rooth, D. (2015). The effect of schooling on cognitive skills. *Review of economics and statistics*, 97(3), 533–547.



Contreras, M. (2020). Cómo les va a los hijos de la Ley A. Siñani –E. Pérez. *El Deber*, 5 de octubre de 2020.

Doepke, M. y Zilibotti, F. (2020). COVID-19 and children's education. Recuperado de <https://www.psychologytoday.com/us/blog/love-money-and-parenting/202004/covid-19-and-children-s-education>

Fiszbein, A. (2016). El desafío de la calidad educativa. *Le Monde Diplomatique*. Recuperado de <http://1m1ntzpbhl3wbhghahbu4ix.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2016/10/Desafio-calidad-educativa-A.-Fiszbein-1.pdf>

Hanushek, E. (1995). Interpreting Recent Research on Schooling in Developing Countries. *World Bank Research Observer* 10:2.

Kuhfeld, M., Soland, J. Tarasawa, B., Johnson, A., Ruzek, E. y Liu, J. (2020). Projecting the potential impacts of COVID-19 school closures on academic achievement. Recuperado de <https://www.edworkingpapers.com/ai20-226>

Lavy, V. (2015). Do differences in schools' instruction time explain international achievement gaps? Evidence from developed and developing countries. *Economic Journal*, 125.

Sen, A. (1999). *Commodities and capabilities*. Nueva Delhi, India: Oxford University Press.

UNESCO. (2017). Educación para los Objetivos de Desarrollo Sostenible. *Objetivos de aprendizaje*. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002524/252423s.pdf>

UNESCO. (2016). *Formando el futuro que queremos. El Decenio de las Naciones Unidas de Educación para el Desarrollo Sostenible (2005-2014) Informe final*. París: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002303/230302s.pdf>

Velez, E., Shiefelbein, E. y Valenzuela, J. (1994). Factors Affecting Achievement in Primary Education: A Review of the Literature for Latin America and the Caribbean. *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas* No. 17.

Woessmann, L. (2003). Schooling resources, educational institutions and student performance: the international evidence. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 65, 117-70.





CARTA A LOS BOLIVIANOS

PARA EL DESARROLLO DEL PAÍS

Fundación INESAD

Dirección: Avenida 20 de octubre y calle Pinilla No. 2601 - Edificio Julia Elena, Mezzanine No. 1 - Sopocachi

Teléfono: (2) 2146069

Correo: inesad@inesad.edu.bo

inesad
INSTITUTO DE ESTUDIOS AVANZADOS EN DESARROLLO