

Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo



09/2014

Desafíos del Sistema Educativo Boliviano

Por:

Luis Carlos Jemio, Ph.D.

Serie Documento de Trabajo sobre Desarrollo

09/2014

Noviembre 2014

Las opiniones expresadas en la Serie de Documentos de Trabajo sobre Desarrollo son de los autores y no necesariamente reflejan los del Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo. Los derechos de autor pertenecen a los autores. Los documentos solamente pueden ser bajados para uso personal.



Desafíos del Sistema Educativo Boliviano¹

Por

Luis Carlos Jemio, Ph.D.

Resumen:

Este estudio analiza los desafíos que confronta el sistema educativo boliviano, que son necesarios abordar para que el país pueda reducir las brechas existentes en relación a los demás países de la región, que han alcanzado un mayor desarrollo y bienestar. Bolivia presenta brechas significativas en cuanto al nivel educativo alcanzado por la población, a la cobertura y calidad del sistema educativo, a los recursos que asigna en Estado a la educación, en términos de recursos humanos, físicos y gasto público. También se presentan brechas internas en el acceso a la educación a nivel regional y de género. La bonanza económica que ha disfrutado el país en los últimos años ha aumentado los recursos que se asignan al sector y mejorar algunos indicadores. Sin embargo, el sistema educativo Boliviano todavía presenta retos significativos que debe enfrentarlos en el futuro para que el sistema educativo permita en forma efectiva, mejorar el nivel de vida de la población.

Palabras clave: Educación Bolivia

Código clasificación JEL: I21, I28

¹ Este documento fue elaborado como capítulo del libro **Bolivia: encrucijadas en el siglo XXI, visiones e ideas para una agenda de país**, publicado por Plural editores en 2014

1. Introducción

La educación es una variable fundamental en promover el desarrollo de los países, en la erradicación de la pobreza y en mejorar la distribución del ingreso. La acumulación de capital humano, de la cual la acumulación de conocimiento es una de sus dimensiones junto a la acumulación de habilidades y destrezas de los individuos, constituye un factor fundamental en explicar el crecimiento de largo plazo de la economía de los países (Mankiew, Romer and Weil, 1992). Bajo esta perspectiva, la acumulación de conocimiento y de capital humano, requiere que la sociedad y la economía destinen recursos físicos, humanos y tecnológicos, que podría haber sido utilizado en la producción de otros bienes y servicios, a la producción de conocimiento. La acumulación y profundización de conocimiento por parte de la población generará en el largo plazo, una fuerza laboral más educada, capacitada y productiva, lo que es un prerrequisito para el rápido desarrollo de un país.

En América Latina, los países donde sus poblaciones han alcanzado un mayor nivel educativo son también los que lograron un mayor nivel de ingreso per cápita. Por otra parte, el acceso universal a la educación de calidad es también una herramienta fundamental para lograr la erradicación de la pobreza. De acuerdo a estudios realizados para varios países, la educación es la variable con mayor poder explicativo de las diferencias de ingresos laborales en la población.

Bolivia es un país en desarrollo, con un nivel de ingreso per cápita bajo y con una alta incidencia de la pobreza. A pesar de los avances realizados en estas áreas en los últimos años, debido a la coyuntura económica favorable por la que aún atraviesa el país, Bolivia todavía se sitúa entre los países con menor desarrollo, mayor pobreza y desigualdad a nivel de América Latina.

Un requisito fundamental para que el país pueda reducir la brecha de desarrollo con respecto a los demás países de la región, es mejorando el nivel educativo de su población, lo cual requerirá mejorar sustancialmente su sistema educativo. Las deficiencias del sistema educativo boliviano han estado tradicionalmente vinculadas a la baja y desigual cobertura de la matrícula educativa, a la baja calidad de la educación, y a la baja eficiencia del gasto público en educación, que permita superar sus deficiencias.

El presente estudio busca analizar los desafíos que confronta el sistema educativo boliviano en el futuro, de tal forma que el país pueda reducir las brechas existentes en relación a los países de la región que han alcanzado un mayor desarrollo y bienestar para su población. Ahora que se avizora el fin del super-ciclo de las materias primas, el país tendrá que fortalecer su capital humano para mantener un crecimiento sostenido.

En la sección dos se realiza una breve descripción del sistema educativo boliviano y se identifican los principales problemas que lo aquejan.

La sección tres analiza las reformas educativas llevadas a cabo en las dos últimas décadas, las cuales fueron realizadas en teoría para mejorar el sistema educativo nacional, enfrentando las deficiencias que presenta el sistema.

La sección cuatro analiza la situación actual de la población en cuanto a los logros educativos, comparados con los logros alcanzados por los demás países de América Latina. También se analiza la situación del sistema educativo boliviano en lo referente a la provisión de servicios educativos, como ser la tasa de cobertura de la matrícula, el gasto público en educación, y la dotación de docentes.

La sección cinco analiza los efectos de la bonanza económica que vive el país sobre la pobreza y la desigualdad, que si bien son altamente positivos, éstos podrían estar generando desincentivos para que la población alcance mayores niveles educativos.

La sección seis se concentra en analizar los desafíos futuros que confronta el sistema educativo boliviano, y plantea algunas políticas que podrían ayudar a enfrentar dichos desafíos, tomando como referencia diversas propuestas realizadas y lo observado en la experiencia internacional.

Finalmente, la sección siete presenta las principales conclusiones y recomendaciones.

2. Las brechas del Sector Educativo en Bolivia

A nivel de América Latina, Bolivia tiene muchas brechas que superar en el campo educativo en relación a los demás países de la región.

Varios autores identifican los principales desafíos que enfrenta el sistema educativo boliviano. El Banco Mundial (2006), identifica como desafíos:

- i) El bajo e inequitativo acceso a los últimos grados del nivel primario y al nivel secundario, donde se verifica una sustancial caída en la matrícula después de los 12 años de edad, debido a factores tales como la falta de oferta de los niveles educativos correspondientes, y a la participación en el mercado de trabajo, lo que mantiene a los niños y niñas fuera de la escuela;
- ii) La baja y desigual calidad de la educación, y por ende, del rendimiento académico, con bajos niveles de rendimiento en las pruebas de lectura y matemáticas, currículos y materiales pedagógicos desactualizados en la enseñanza secundaria, infraestructura inadecuada, clases de tamaño desbalanceado, docentes con insuficiente e inadecuada formación y recursos pedagógicos;
- iii) Sistema educativo ineficiente, donde a pesar del esfuerzo realizado en términos de los recursos destinados al sector educativo en relación a otros países de la región, el país no está logrando formar los ciudadanos y trabajadores productivos que requiere para competir en la economía global.

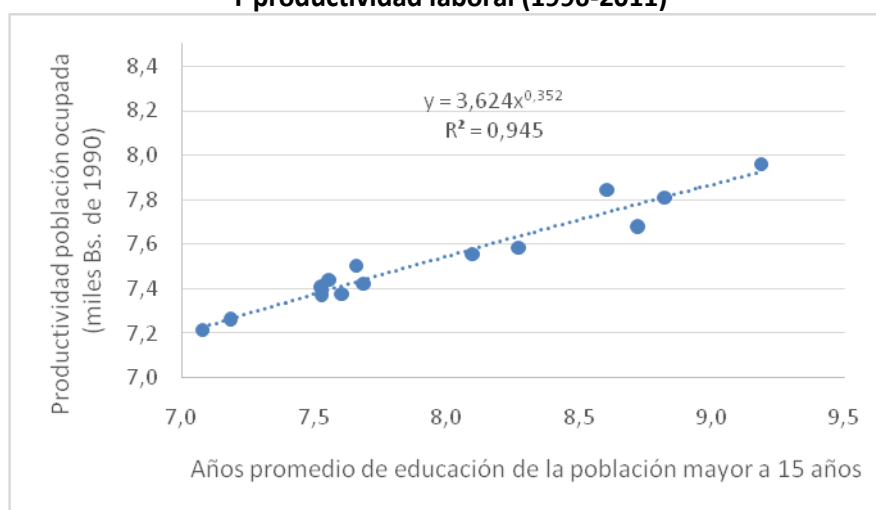
Según el Banco Mundial (2006), “la extremadamente baja tasa de matriculación en el nivel de educación secundaria se traduce en importantes brechas en la fuerza laboral boliviana, en una insuficiente cantidad de personas altamente especializadas en un área de formación y, por último, en barreras significativas para lograr un desarrollo y crecimiento sostenido en un futuro cercano.”

Como se verá en el transcurso de este documento, Bolivia ha realizado importantes esfuerzos en mejorar la calidad del sistema educativo. En este sentido, se ha incrementado la cobertura del sistema educativo, sobre todo en el nivel primario, se ha aumentado el gasto público en educación en forma significativa, aprovechando la bonanza de recursos económicos con que se benefició el país en los últimos años, se ha incrementado en forma importante el grado de profesionalización de los maestros, y en última instancia, se ha elevado el número de años de educación y los niveles educativos alcanzados por la población. Sin embargo, el país aún presenta brechas importantes en todos estos indicadores con relación a la mayoría de los países de América Latina.

A pesar de los esfuerzos realizados, el sistema educativo boliviano adolece de fallas estructurales importantes que impiden que la población y la fuerza laboral adquieran las destrezas necesarias que les permita aumentar los niveles de productividad que requiere el país para alcanzar mayores niveles de productividad que en última instancia se traduzcan en mayores tasas de crecimiento y de nivel de vida para la población.

El gráfico 1 muestra la relación existente entre los años promedios de educación de la población mayor a 15 años por una parte y la productividad laboral, medida en miles de Bs. constantes de 1990. El gráfico muestra que Bolivia ha podido aumentar los años de educación promedio de su población de 7,1 años en 1996 a 9,2 años en 2011 (aumento de 2,1 años en promedio). Durante el mismo periodo, el PIB por trabajador aumentó en 10,3%, lo que muestra la baja incidencia que ha tenido la educación sobre la productividad laboral. Si bien los efectos benéficos de la educación sobre la productividad laboral solo son evidentes en el largo plazo, existe un problema fundamental de baja calidad de la educación en el sistema educativo nacional, que es prioritario superar.

Gráfico 1
Bolivia: promedio de años de estudio de la población
Y productividad laboral (1996-2011)



Fuente: Elaboración propia basado en información de CEPAL

El Banco Mundial (*ib.id.*), sostiene que “a fin de acelerar el desarrollo de capital humano en Bolivia, será importante que el Gobierno brinde prioridad a la educación mediante el mejoramiento de su calidad y cobertura, y, asimismo, aumente la eficiencia y uso equitativo de los recursos asignados al sector. El mejoramiento de la gestión descentralizada también puede ayudar a incrementar la eficiencia del sistema educativo.”

3. Reformas Educativas Introducidas en Bolivia

En los últimos 20 años, Bolivia ha introducido dos reformas al sistema educativo nacional, con el objeto de superar las deficiencias del sistema educativo boliviano, y de esta forma mejorar el nivel educativo de la población boliviana, que le permita mejorar sus perspectivas de progreso y desarrollo social. La Reforma Educativa de 1994, puesta en vigencia mediante la Ley de Reforma Educativa (PRE) No. 1565 promulgada el 7 de julio, y la Ley de la Educación 071 “Avelino Siñani-Elizardo Pérez” (AS-EP) de diciembre 2010.

La Reforma Educativa de 1994, fue ejecutada como parte de un programa de reformas estructurales más amplio que comprendía la capitalización de las empresas públicas, la reforma de pensiones y la descentralización administrativa a través de la participación popular. La Ley 1565 realizó varios aportes de trascendental importancia tanto en los fines como en los objetivos de la educación (J.A. Morales 2012, E. Antelo 2001, M. Contreras 1998, Ipiña 2013): la enseñanza en la lengua materna en

los primeros años de primaria; la adecuación de los currículos a las particularidades culturales y regionales; la inclusión de espacios de mayor participación de los padres de familia en el funcionamiento de las escuelas, las pruebas periódicas de aprovechamiento en lenguaje, aritmética y ciencias con test estándares (SIMECAL) para todo el país; la eliminación de la distinción urbano-rural; la regionalización de los pensum escolares; la administración de las normales mediante contratos con las universidades; priorización del mejoramiento docente mediante la capacitación continua y el incremento de las remuneraciones de los maestros; la capacitación de administradores escolares.

Otro aspecto positivo de la LRE fue la reducción de la dispersión curricular para la enseñanza primaria y secundaria a sólo cinco ciclos, ampliando el período de la educación primaria a 8 años y el de la secundaria a 4 años (Fundación Milenio 2010). Los 5 ciclos instituidos por la Ley 1565 establecían un proceso lógico y gradual para el aprendizaje de los educandos y comprendían:

- **Ciclo de Aprendizajes Básicos**, para el aprendizaje de las habilidades básicas de la lectura comprensiva y reflexiva, la expresión verbal y escrita, y el razonamiento matemático elemental.
- **Ciclo de Aprendizajes Esenciales**, para el cultivo de las ciencias de la naturaleza, las ciencias sociales, el desarrollo del lenguaje, de la matemática y de las artes plásticas, musicales y escénicas.
- **Ciclo de Aprendizajes Aplicados**, para el aprendizaje de conocimientos científico-tecnológicos y habilidades técnicas elementales en función de las necesidades básicas de la vida en el entorno natural y social.
- **Ciclo de Aprendizajes Tecnológicos**, para el aprendizaje de habilidades y conocimientos técnicos de primer grado diseñados de acuerdo a las necesidades departamentales y locales de desarrollo; además de la profundización de los objetivos del nivel primario en los campos cognoscitivo, afectivo y psicomotor.
- **Ciclo de Aprendizajes diferenciados**, organizados en dos opciones:
 - Aprendizajes Técnicos Medios, planificados de acuerdo con las necesidades departamentales y locales de desarrollo, destinados a completar la formación técnica de segundo grado.
 - Aprendizajes Científico-Humanísticos planificados en coordinación con las universidades, destinados a completar la formación científica, humanística y artística necesaria para el ingreso a las carreras universitarias de la misma naturaleza.

La Ley de la Educación AS-EP de 2010, a diferencia de la Ley PRE de 1994, contiene una visión más ideológica que técnico pedagógica sobre la educación en Bolivia. La Ley AS-EP, al intentar diferenciarse del PRE, realiza una contradictoria mezcla de ideas y experiencias del PRE en una matriz anti-neoliberal, centralista, etnicista y autoritaria.

La Ley AS-EP no está basada en un diagnóstico del estado de la educación boliviana, ni en una evaluación de las propuestas de cambio y ni en una crítica del PRE para construir un planteamiento serio de transformación de la educación boliviana en las actuales condiciones pedagógicas, sociales, culturales, económicas e ideológicas. “Las políticas educativas en Bolivia, tuvieron un carácter colonial [orientadas a] destruir la cultura y borrar la memoria histórica de los pueblos y naciones

indígena originario campesinos” (Exposición de motivos). Las actuales autoridades públicas se conforman con una lectura ideológica y prejuiciosa de la educación llamada neoliberal, colonial y pro-imperialista. (Fundación Milenio 2010).

En lo pedagógico, la Ley AS-EP vuelve a la dispersión curricular, que la PRE había buscado reducir. De acuerdo a los cambios introducidos por la Ley 071 AS-EP, el sistema educativo boliviano está compuesto de tres subsistemas: a) subsistema de educación regular, b) subsistema de educación alternativa y especial, y c) subsistema de educación superior y profesional.

El subsistema de educación regular comprende a su vez tres niveles: a) educación inicial, b) educación primaria y c) educación secundaria. La Ley 071 modifica los periodos de duración de los ciclos primario y secundario estableciendo que cada uno de ellos comprenda un periodo de 6 años. Los objetivos pedagógicos para cada uno de los ciclos educativos según la Ley 071 son:

- Educación Inicial. Articular la educación humanística y técnica- tecnológica con la producción, que valora y desarrolla los saberes y conocimientos de las diversas culturas en diálogo intercultural con el conocimiento universal, incorporando la formación histórica, cívica y comunitaria.
- Educación primaria. Fortalecer la formación recibida en la educación primaria comunitaria vocacional, por ser integral, científica, humanística, técnica-tecnológica, espiritual, ética, moral, artística y deportiva.
- Educación secundaria. Identificar en las y los estudiantes las vocaciones para continuar estudios superiores o incorporarse a las actividades socio-productivas. Está orientada a la formación y la obtención del Diploma de Bachiller Técnico Humanístico, y de manera progresiva con grado de Técnico Medio de acuerdo a las vocaciones y potencialidades productivas de las regiones y del Estado Plurinacional.

4. Situación de la educación en Bolivia en relación a los países de América Latina

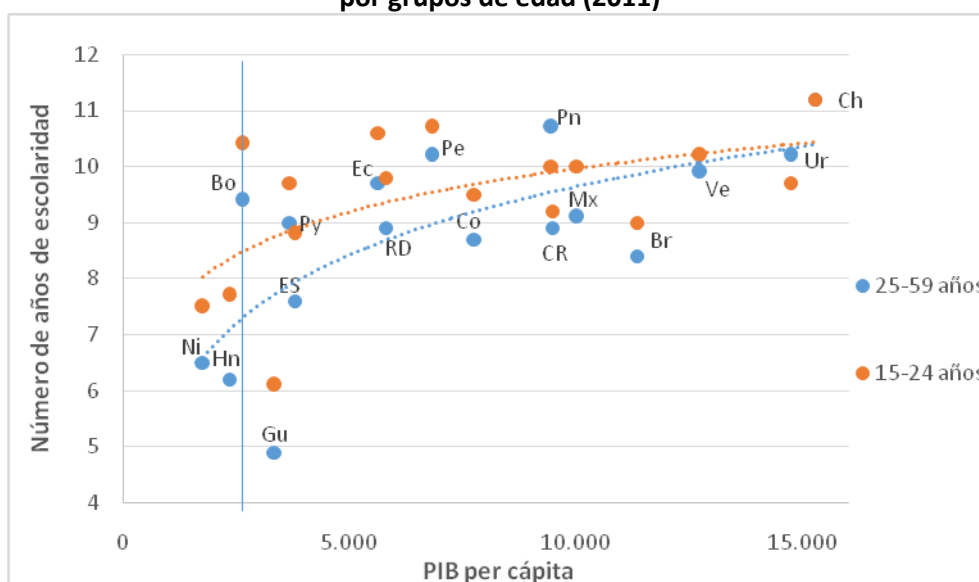
Bolivia presenta rezagos significativos en el área educativa en relación a países de América Latina que han alcanzado mayores niveles de desarrollo. Estos rezagos están referidos tanto a los niveles educativos alcanzados por la población, medidos por variables tales como los años de estudio cursados por la población o el nivel de enseñanza alcanzado, como a la capacidad del sistema educativo nacional para proveer los servicios de educación a la población. Este último aspecto está medido por la cobertura de la matrícula educacional, la calidad de la educación y el esfuerzo realizado por la política pública para dotar estos servicios a través del gasto público. En esta sección se analizan estos aspectos, y se dimensiona la magnitud de los desafíos existentes, tomando como referencia los indicadores educativos de los demás países de América Latina.

4.1 Situación de los logros educativos

Existe una relación directa entre el nivel de ingreso de un país y los años de educación alcanzados por su población. Esto se explica por el gran impacto que tiene la educación en la productividad laboral. El gráfico 2 muestra el número de años de educación de la población para los países de América Latina, para los grupos poblacionales de 15 a 24 y de 25 a 59 años de edad, correspondientes al año 2011. Existen importantes conclusiones que pueden deducirse de este

gráfico. En primer lugar, se confirma la relación directa que existe entre los años de escolaridad de la población y el nivel de PIB per cápita, lo que evidencia la importancia de la educación para aumentar el nivel de vida de la población. Segundo, muestra que los países que han alcanzado mayores niveles de PIB per cápita, han invertido en educación desde mucho antes, ya que las diferencias que existen entre los países en los años de escolaridad de la población tiende a ser mayor en los grupos poblacionales de 25 a 59 años, que en los grupos de 15 a 24 años. De esta forma, para los países de mayores ingresos per cápita, las diferencias entre los años de educación alcanzados entre sus grupos poblacionales más jóvenes y los de mayor edad tienden a ser menores que para los países de ingresos per cápita menores. Tercero, Bolivia muestra niveles relativamente elevados de años de educación de la población, tanto para los grupos de menor como de mayor edad, en relación a países con similar nivel de ingreso per cápita, como ser Nicaragua, Honduras, Guatemala, El Salvador y Paraguay. Esto muestra que para que Bolivia no haya alcanzado un mayor nivel de ingreso más acorde con los años educativos de su población, existe un déficit muy grande en la calidad del sistema educativo nacional.

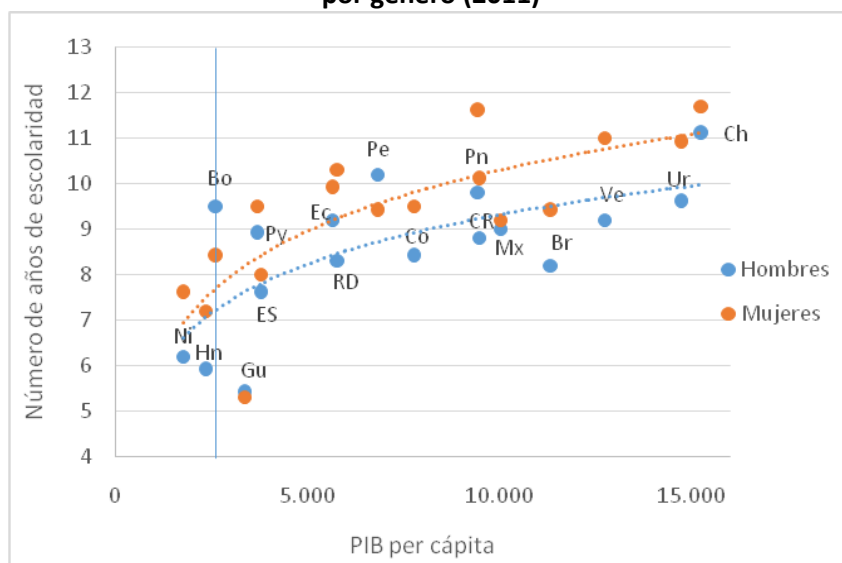
Gráfico 2
América Latina: promedio de años de estudio de la población por grupos de edad (2011)



Fuente: Elaboración propia basado en información de CEPAL

Cuarto, el gráfico 3 muestra las diferencias en los años de educación alcanzados por sexo de la población para los países de América Latina. Se observa que para la mayoría de los países de la región la población femenina tiende a tener un mayor número de años de educación que la población masculina. También se observa que esta tendencia se refuerza en la medida que los países alcanzan mayores niveles de PIB per cápita. Bolivia y Perú constituyen excepciones, donde esta relación es inversa, y la población masculina tiene un mayor número de años de educación que la población femenina.

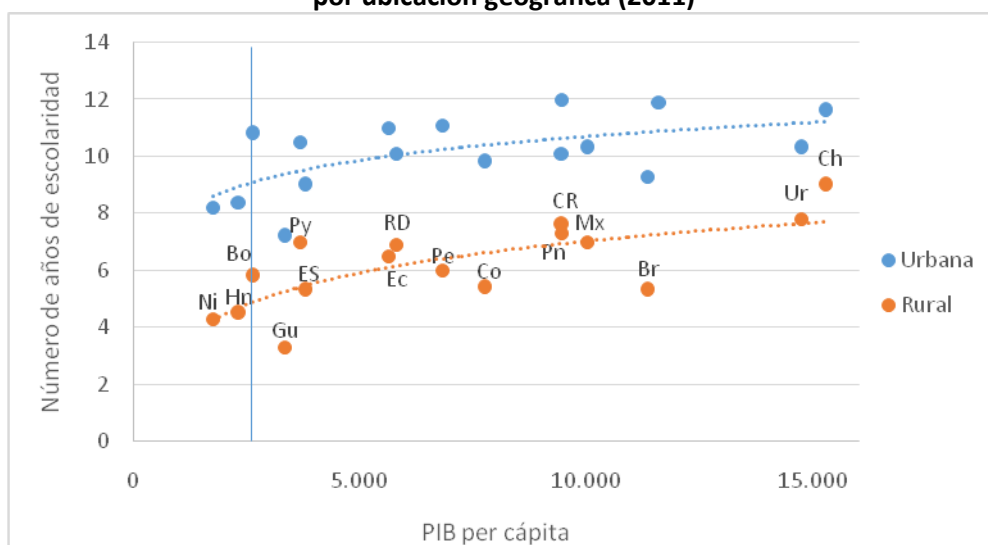
Gráfico 3
América Latina: promedio de años de estudio de la población
por género (2011)



Fuente: Elaboración propia basado en información de CEPAL

Quinto, el gráfico 4 muestra los años de educación de las poblaciones de los diferentes países de América Latina, según área geográfica de residencia de la misma. Es claro que existe una brecha significativa entre los años de educación alcanzados por las poblaciones urbana y rural en todos los países de la región, independientemente del nivel de PIB per cápita. La población urbana tiene un mayor número de años educativos que la población rural, en todos los países sin excepción. Bolivia es el país que presenta una mayor brecha educativa entre las áreas urbana y rural, donde la población urbana tiene en promedio 10,8 años cursados, mientras que la población rural solo 5,8 años en promedio. Es decir, en promedio, la población urbana tiene 5 años más de educación que la población rural. Los países con una menor brecha educativa urbano-rural son Uruguay, Costa Rica Chile, donde la diferencia promedio es de solo 2,5 años.

Gráfico 4
América Latina: promedio de años de estudio de la población
por ubicación geográfica (2011)

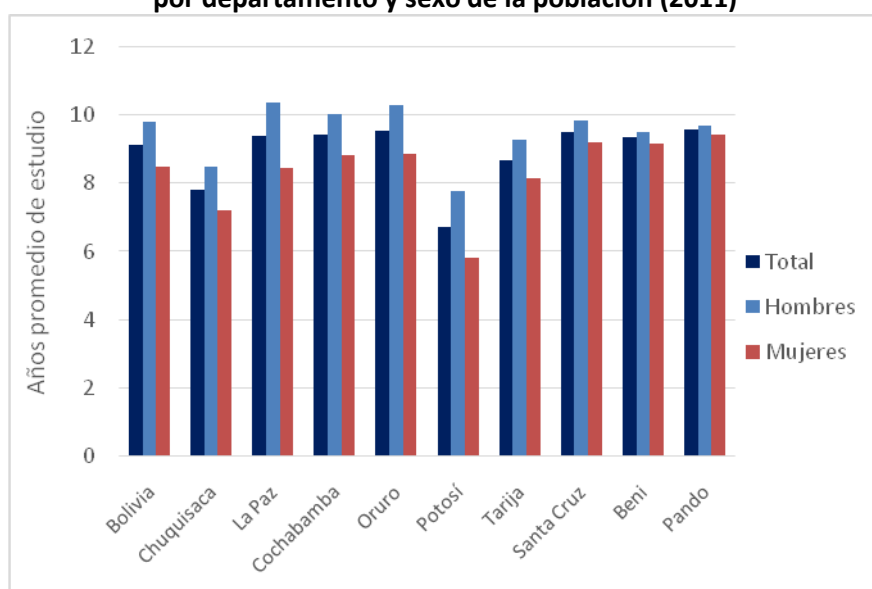


Fuente: Elaboración propia basado en información de CEPAL

Las disparidades en los años promedio de educación en Bolivia también están presentes entre los departamentos del país. La población mayor a 19 años de los departamentos de La Paz, Cochabamba, Oruro, Santa Cruz, Beni y Pando presentan años de educación promedio superiores a la media nacional, que es de 9,1 años. Contrariamente, las poblaciones de Chuquisaca, Potosí y Tarija están por debajo de la media nacional en términos de años de educación cursados.

Bolivia es uno de los pocos países de la región donde la población femenina presenta menos años de educación en comparación a la población masculina mayor a 19 años. El gráfico 5 muestra que las diferencias en los años de educación a nivel nacional llegan a 1,3 años en promedio en favor de los hombres. Estas diferencias son más acentuadas en los departamentos del occidente del país, como es el caso de Potosí (2 años), La Paz (1,9), Oruro (1,4). Las diferencias se reducen en los departamentos de los valles, como ser Cochabamba (1,2), Chuquisaca (1,4) y Tarija (1,1), y es aún menor en los departamentos del oriente del país, como es el caso de Santa Cruz (0,7), Beni (0,3) y Pando (0,3).

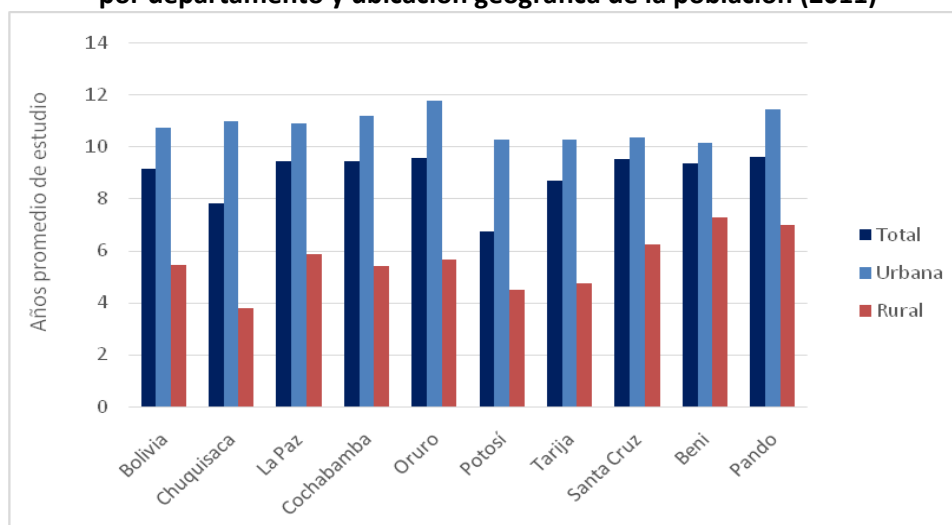
Gráfico 5
Bolivia: Promedio de años de estudio de la población mayor a 19 años por departamento y sexo de la población (2011)



Fuente: Elaboración propia basado en información de INE

La brecha de años de educación es aún mayor, a nivel nacional y departamental, entre las poblaciones urbana y rural (gráfico 6). La diferencia promedio a nivel nacional alcanza a 5,2 años en favor de la población urbana. Nuevamente, las diferencias promedio tienden a ser menores en los departamentos del oriente del país, como ser Santa Cruz (4,1 años), Pando (4,5) y Beni (2,8). Las diferencias son mayores en los departamentos de la parte central y occidente de Bolivia, como es el caso de Chuquisaca (7,2 años), Oruro (6,1), Cochabamba (5,8), Potosí (5,8), Tarija (5,5) y La Paz (5,0).

Gráfico 6
Bolivia: Promedio de años de estudio de la población mayor a 19 años por departamento y ubicación geográfica de la población (2011)

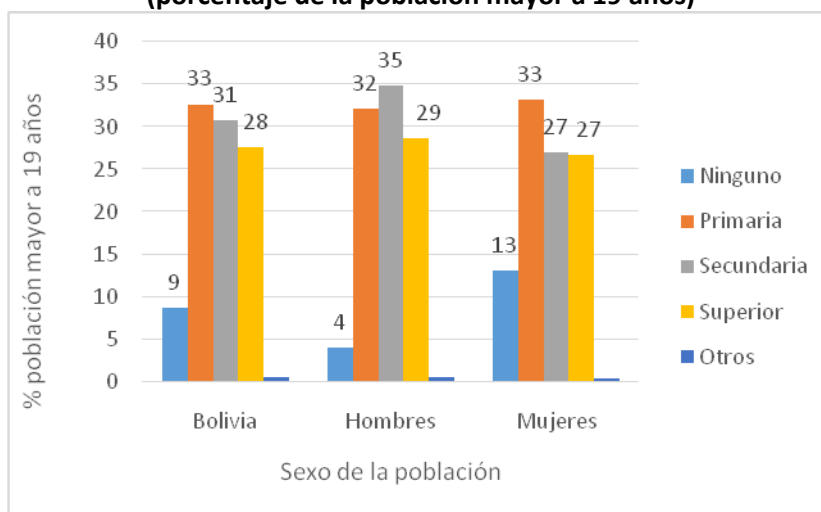


Fuente: Elaboración propia basado en información de INE

Las brechas existentes en los años de educación cursados por las poblaciones femenina y masculina por una parte, y urbana y rural por la otra, inciden directamente sobre los niveles educativos de la población de los diferentes grupos poblacionales.

A nivel nacional, un 33% de la población mayor a 19 años tiene cursado hasta la educación primaria completa, un 31% hasta la secundaria y un 28% hasta la educación superior o terciaria (gráfico 7). Un 9% de esta población no tiene cursado o terminado ningún grado educativo. En lo referido a la población masculina, la mayor parte tiene cursado hasta la enseñanza secundaria (35%), un 32% hasta la enseñanza primaria y un 29% hasta la enseñanza superior. Solo un 4% no tiene ningún nivel de estudio cursado o concluido. Con referencia a la población femenina, la mayor parte de esta sola ha concluido la educación primaria (33%), un 27% la enseñanza secundaria y otro 27% la enseñanza superior. La población femenina sin ningún grado de enseñanza llega a ser de 9%.

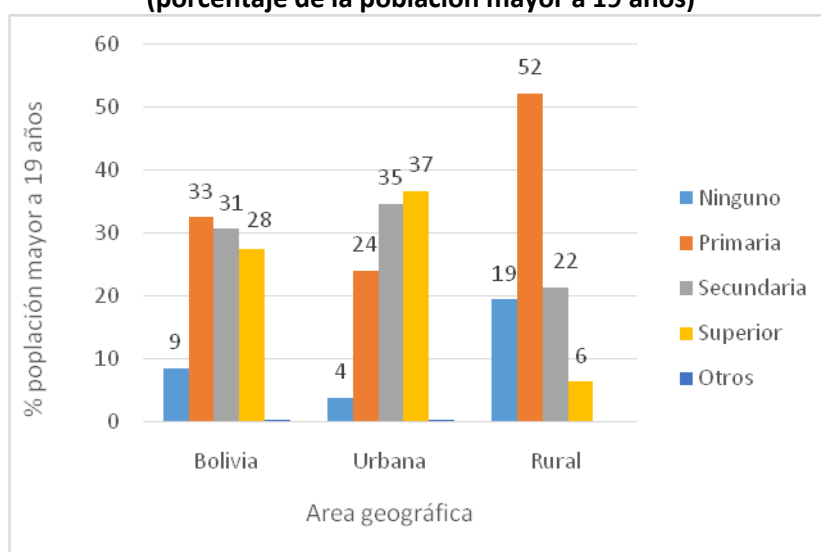
Gráfico 7
Bolivia: Nivel de educación alcanzado por sexo de la población (2011)
(porcentaje de la población mayor a 19 años)



Fuente: Elaboración propia basado en información de INE

La brecha de nivel educativo alcanzado tiende a ser mayor entre las poblaciones urbana y rural. La mayor parte de la población urbana, tiene cursado hasta la enseñanza superior o terciaria (37%), un 35% tiene cursado la enseñanza secundaria y un 24% solo la enseñanza primaria (gráfico 8). Un 4% no tiene ningún nivel educativo cursado o concluido. Por otra parte, la mayor parte de la población rural solo tiene cursado el nivel primario de enseñanza (52%), mientras que un 22% ha alcanzado hasta el nivel secundario, y solo un 6% hasta el nivel superior. Casi un 20% no tiene ningún grado de enseñanza cursado o concluido.

Gráfico 8
Bolivia: Nivel de educación alcanzado
por área geográfica de la población (2011)
(porcentaje de la población mayor a 19 años)



Fuente: Elaboración propia basado en información de INE

4.2 Situación de la provisión del servicio educativo

Los indicadores presentados en las secciones precedentes, nos muestran el estado actual de la población de Bolivia en relación a los resultados educativos alcanzados como resultado de la inversión realizada a través de los años en el área educativa. Estos indicadores nos muestran también la situación del país con relación a los demás países de América Latina, en lo referido a años de educación cursados por la población y al nivel educativo alcanzado por la misma.

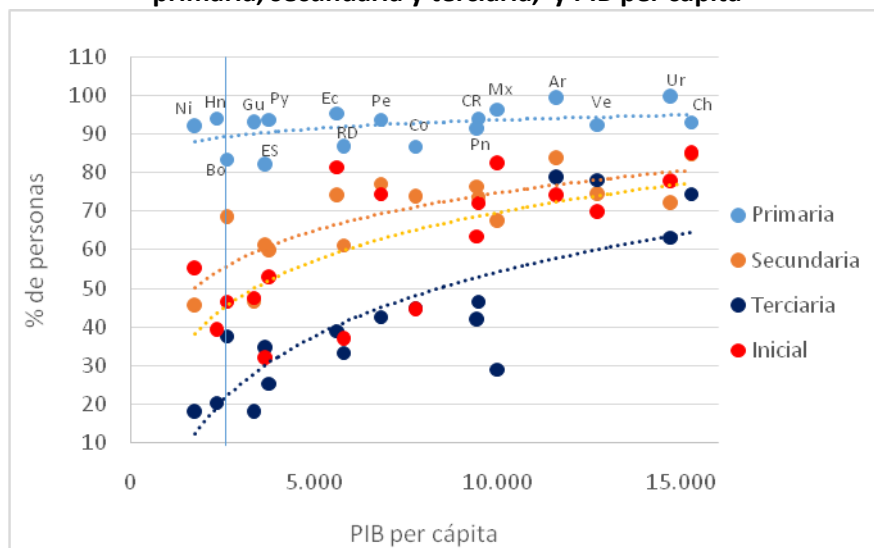
En esta sección se abordarán indicadores que muestran el esfuerzo que realiza el país para mejorar el nivel educativo de la población, que en el largo plazo se traducirán en una mejora de los indicadores de resultado analizados en las secciones anteriores.

4.3 Cobertura de la Educación

América Latina también presenta brechas importantes en la cobertura de la educación de la población en edad de capacitarse. El gráfico 9 muestra la tasa de matrícula para la educación primaria, secundaria y terciaria en relación al PIB per cápita de los países de la región. Se observa que existen brechas relativamente menores en lo referente a la educación primaria entre los países, independientemente de su nivel de ingreso. La diferencia entre la tasa de matrícula entre países como Bolivia y Paraguay, que son los países con menor tasa de matrícula, y países como Uruguay y

Argentina, que son los países con mayor tasa de matrícula a nivel primario, es de 18%. Las diferencias son mayores en lo referido a la matrícula de la enseñanza secundaria y terciaria. La matrícula secundaria en países como Chile o Argentina es mayor en 39% con respecto a países como Nicaragua o Guatemala. En la matrícula terciaria, la diferencia llega a ser de 60% entre países como Argentina o Venezuela por una parte y países como Nicaragua o Guatemala.

Gráfico 9
América Latina: tasa de matrícula educación inicial, primaria, secundaria y terciaria, y PIB per cápita



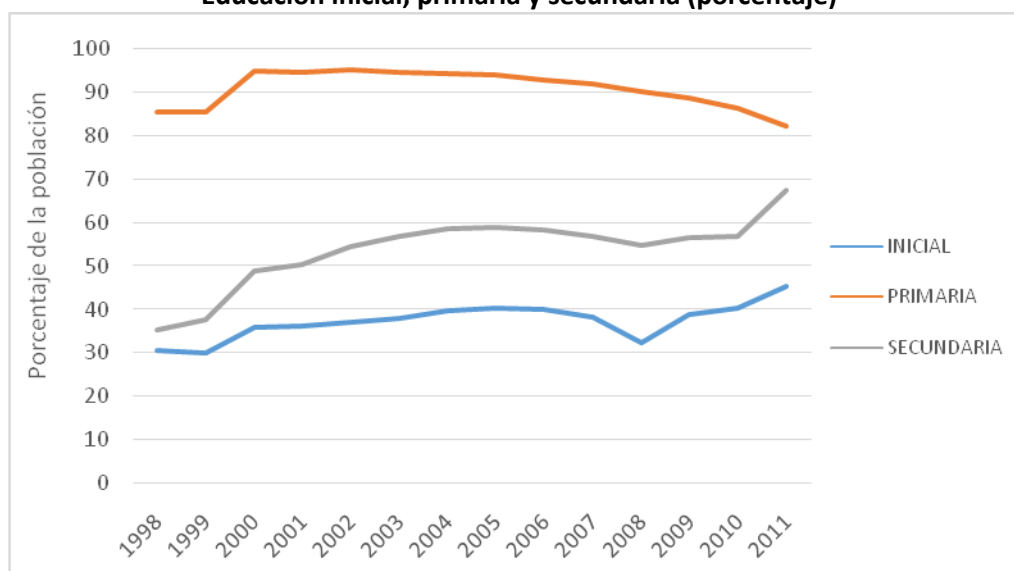
Fuente: Elaboración propia basado en información de CEPAL

Bolivia presenta brechas importantes referidas a la cobertura de la matrícula a nivel inicial, primario, secundario y terciario con relación a los países de la región. La tasa de matrícula en la enseñanza inicial en Bolivia es de 46,6% en 2011, por debajo de las tasas observadas en la mayor parte de los países de similar PIB per cápita, exceptuando Honduras. Este nivel se encuentra muy por debajo de países con mayor ingreso per cápita como Chile (84,9%). Por otra parte, la tasa de matrícula primaria en 2011 se sitúa en 83,4%, por debajo de las tasas observadas en países de similar nivel de ingreso, como Nicaragua, Honduras, Guatemala y Paraguay. La tasa de cobertura de la educación secundaria por otra parte, es de 68,3%, por encima de las tasas observadas en estos países, pero muy por debajo de las tasas de cobertura de la enseñanza secundaria observada en países de mayor desarrollo como Chile. Finalmente, la tasa de matrícula en la enseñanza superior o terciaria, que en 2007 fue de 37,7%, se encuentra por encima de todos los países de ingresos similares, aunque por debajo de las observadas en países de mayor PIB per cápita, como Chile (74,4%), Venezuela (78,1%), y Argentina (78,6%).

Bolivia dio pasos muy importantes para aumentar la cobertura de la matrícula en todos los niveles educativos. Para el 2000, la tasa de matrícula de la enseñanza inicial llegaba a 35,7%, la primaria a 94,8%, la de la secundaria a 48,8%. Los niveles de cobertura de la enseñanza han experimentado cambios en estos últimos años, como puede observarse en el gráfico 10. La cobertura en la enseñanza primaria se ha ido reduciéndose en forma continua durante estos últimos años hasta llegar en 2011 a 82,2%. Por otra parte, la cobertura de matrícula en la enseñanza inicial y en la enseñanza secundaria han experimentado incrementos significativo, llegando la primera en 2011 a 45,4% y la segunda a 67,4%. La cobertura en la enseñanza secundaria se había incrementado inicialmente hasta llegar en 2005 a 58,9%. A partir de ese año se produjo una caída, hasta llegar en

2008 a 54,8%. En los años siguientes se produce un aumento sustancial, especialmente el año 2011, cuando la tasa de cobertura de la matrícula secundaria experimenta un incremento de 10,6%. Posiblemente este incremento se deba a la re-categorización de los alumnos de séptimo y octavo año, que anteriormente figuraban como pertenecientes a la enseñanza primaria, y que a partir de 2010, con la aprobación de la Ley AS-EP, pasaron a pertenecer a la enseñanza secundaria.

Gráfico 10
Bolivia: evolución de la cobertura neta de la matrícula
Educación inicial, primaria y secundaria (porcentaje)



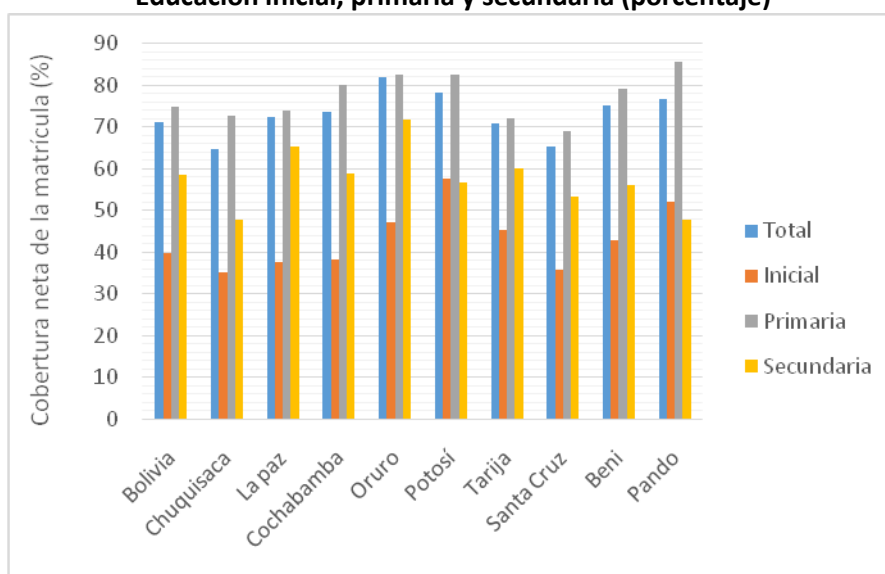
Fuente: Elaboración propia basado en información del INE y UDAPE

La tasa de cobertura de la matrícula en la enseñanza inicial a su vez presenta incrementos continuos, llegando en 2011 a 45,4%. Sin embargo, como pudo observarse en el gráfico 9, Bolivia se encuentra en la actualidad, en términos de cobertura de la educación inicial, por debajo de los niveles observados en países de similar nivel de ingreso, y muy por debajo de los países con mayor nivel de ingreso en la región como es el caso de Chile y Uruguay.

A pesar de los avances alcanzados en la cobertura de la matrícula en todos los niveles de enseñanza, existen desigualdades significativas en cuanto al acceso a la educación a nivel departamental, área urbana y rural, hombres y mujeres.

El gráfico 11 muestra estas disparidades en el acceso a la educación pública a nivel departamental, para los diferentes niveles educativos. Con respecto a la educación inicial, las diferencias fluctúan entre 35,8% para Santa Cruz y 57,5% para Potosí, mientras que el promedio nacional se sitúa en 39,7%. Con respecto a la enseñanza primaria, la tasa de matrícula neta fluctúa entre 69,1% en Santa Cruz y 85,6% en Pando, siendo la media nacional de 74,9%. Finalmente, la cobertura de la educación secundaria fluctúa entre 47,8% en Pando y 71,8% en Oruro, siendo la media nacional de 58,5%. Si bien no hay un patrón definido en las desigualdades de acceso a los diferentes niveles educativos para los departamentos, es importante reducir estas brechas procurando el incremento en las tasas de cobertura para todos los departamentos y todos los niveles educativos, para lo cual será necesario un trabajo coordinado de todos los niveles de gobierno.

Gráfico 11
Bolivia: Tasa de cobertura neta de la matrícula por departamento
Educación inicial, primaria y secundaria (porcentaje)

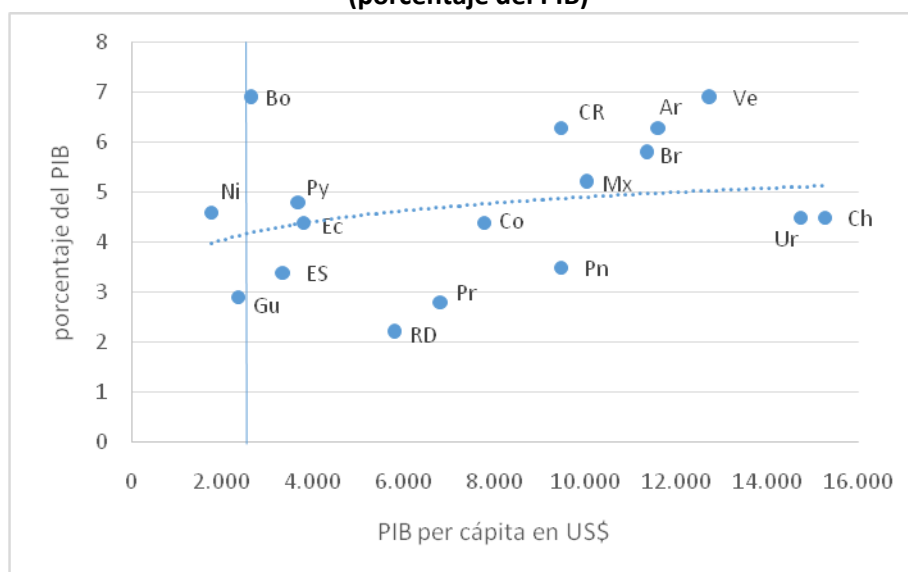


Fuente: Elaboración propia basado en información del INE y UDAPE

4.4 Gasto en Educación

Una de las variables de la política pública que mide el esfuerzo que hacen los países para mejorar los niveles educativos de la población lo constituye el gasto del sector público en educación. Al medir esta variable como porcentaje del PIB, se observa que no existe una tendencia definida entre el nivel de ingreso del país y el porcentaje del PIB que estos dedican como gasto público al sector educativo. Bolivia por ejemplo, tiene la tasa de gasto público con respecto al PIB más alta de la región, a pesar de ser uno de los países con menores niveles de ingreso (gráfico 12).

Gráfico 12
América Latina: gasto público en educación y PIB per cápita
(porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia basado en información de CEPAL

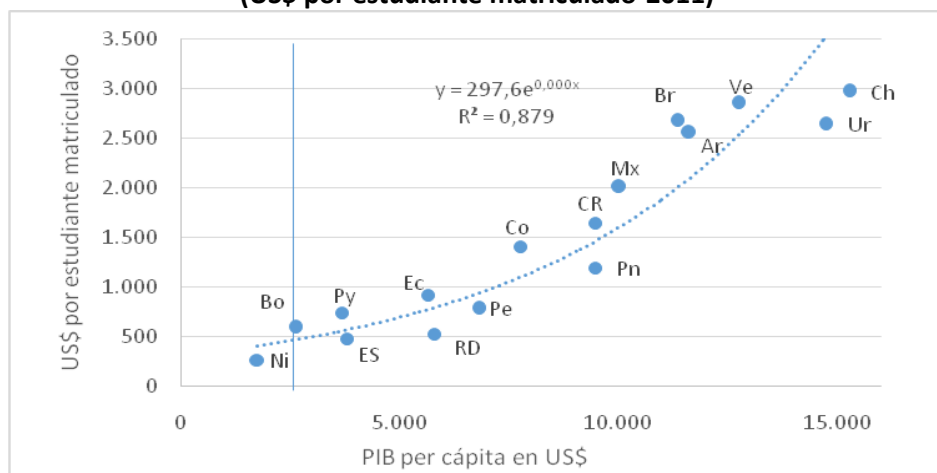
La tasa de gasto público-PIB en Bolivia se encuentra muy por encima de la de países con similar nivel de PIB per cápita, como ser Nicaragua, Guatemala, Paraguay, Ecuador y El Salvador. Los dos países con mayores niveles de PIB per cápita de América Latina, como ser Chile y Uruguay, presentan tasas de gasto público en educación-PIB por debajo del promedio de la región. Esto también está vinculado a la importancia que tiene los sectores público y privado como proveedores de los servicios de educación en los diferentes países.

El vínculo entre PIB per cápita y gasto público en educación se vuelve absolutamente significativo cuando consideramos como indicador el gasto público por alumno. Como puede verse en el gráfico 6, existe una correlación directa muy alta entre estas dos variables, evidenciando que cuando mayor es su nivel de PIB per cápita, los países destinan un mayor nivel de gasto por estudiante matriculado. Los países con mayores niveles de ingreso de la región, como Chile y Uruguay, dedican entre 5 y 6 veces más de gasto público por estudiante de la educación pública que países con niveles de ingreso bajos como Bolivia y Nicaragua.

Otro aspecto importante que muestra en gráfico 13 es que la relación existente entre el PIB per cápita de un país y el gasto público por estudiante tiende a ser de tipo exponencial, lo que significa que a medida que los países mejoran sus niveles de ingreso, el gasto público en educación tiende a aumentar más que proporcionalmente, especialmente a medida que los ingresos de los países se hace más grande. Sin embargo, para niveles de ingreso más bajos, el aumento en el PIB per cápita está asociado a incrementos en el gasto por alumno proporcionalmente menores. En el caso de Bolivia, el país se sitúa entre los países con menor nivel ingreso y de gasto público por estudiante. De verificarse la relación presentada en el gráfico 13, significaría que si Bolivia logra duplicar su nivel de PIB per cápita en los próximos años, su nivel de gasto público por estudiante tendería a aumentar en solo 1.7 veces.

Es imperativo por lo tanto que los países de menos ingresos rompan esta relación empírica que se verifica entre PIB per cápita y gasto por alumno, y no esperar a que el país se desarrolle para empezar a gastar proporcionalmente más en educación. Se debe aumentar el gasto público más que proporcionalmente al incremento del PIB incluso en los niveles relativamente bajos de ingresos, para que de esta forma el país pueda dar el denominado “salto de la rana” y reducir las brechas existentes con los países de mayores ingresos.

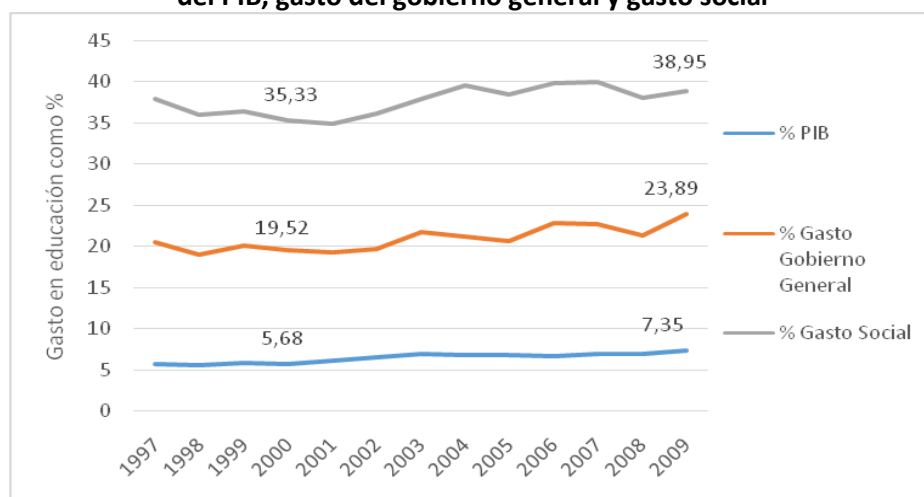
Gráfico 13
América Latina: gasto público en educación y PIB per cápita
(US\$ por estudiante matriculado-2011)



Fuente: Elaboración propia basado en información de CEPAL

La tendencia observada en gasto público en educación muestra que en la última década éste ha tendido a incrementarse. El gasto público como porcentaje del PIB creció de alrededor de 6% del PIB en 1999 a 7,3% en 2010 (gráfico 14). El peso del gasto público en educación en relación al gasto del gobierno general y en relación al gasto social también creció en estos últimos años. En relación al gasto total del gobierno general, el gasto en educación se incrementó de alrededor de 20% a principios de la década del 2000, a 23,9% para el año 2010. Con relación al gasto social del sector público, el peso del gasto en educación aumentó de alrededor de 35% a principios de la década a 38,9% en 2010.

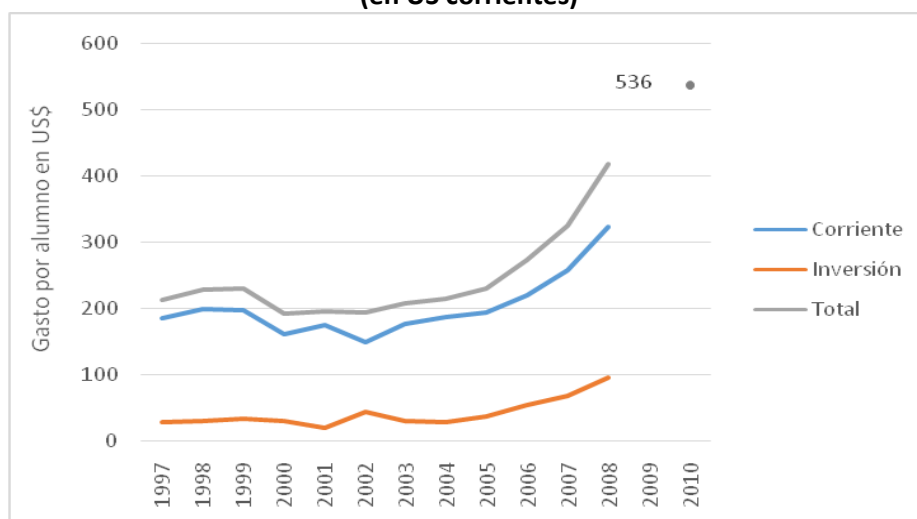
Gráfico 14
Gasto público en educación como porcentaje
del PIB, gasto del gobierno general y gasto social



Fuente: Elaboración propia basado en información del INE y UDAPE

Si bien estos indicadores son positivos en demostrar que el énfasis del gasto del gobierno general en el área de la educación ha tendido a incrementarse a través del tiempo, lo cual es coincidente con la mayor disponibilidad de recursos por parte del sector público a partir de la segunda mitad de los 2000.

Gráfico 15
Gasto público en educación por alumno
(en US corrientes)



Fuente: Elaboración propia basado en información del INE y UDAPE

El gasto público por alumno también experimentó un incremento significativo durante este periodo, pasando de alrededor de US\$ 200 a principios de la década de los 2000, a US\$ 536 en 2010, representando un incremento de 160% (gráfico 15). El gasto público corriente en educación aumentó en mayor proporción que el gasto en inversión.

El incremento descrito en el énfasis del gasto público en el sector educativo nos lleva a plantear las siguientes consideraciones:

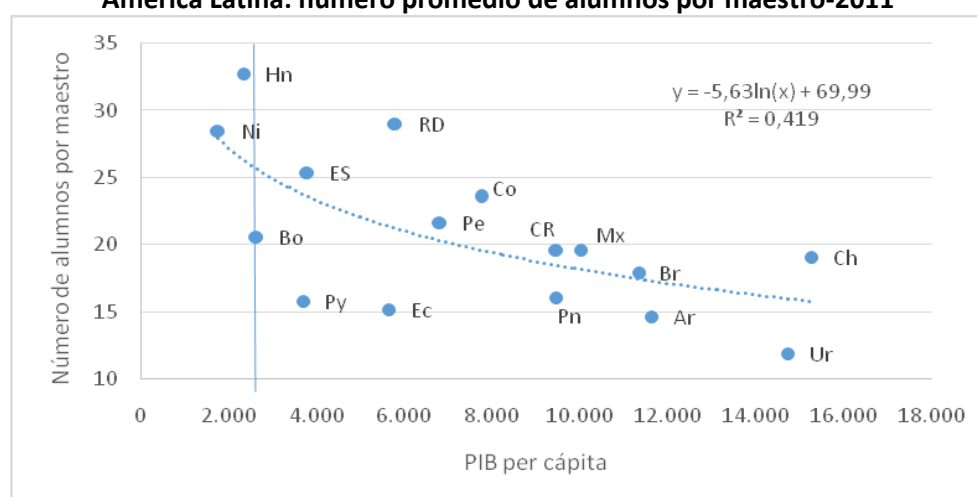
- i) A pesar de los aumentos realizados, Bolivia aún presenta niveles de gasto por estudiante relativamente bajos en relación a los demás países de la región, por lo que en el futuro será necesario realizar un mayor esfuerzo presupuestario para reducir las brechas existentes con los demás países de la región.
- ii) Los significativos aumentos observados en el gasto público en educación no han generado una mejoría equivalente en los indicadores de cobertura de la matrícula educativa. Es prácticamente un hecho que la Meta de Desarrollo del Milenio referida a la cobertura universal de la matrícula neta en la educación primaria, no será cumplida para el año 2015. Por lo tanto, es necesario realizar un mayor esfuerzo en mejorar la eficacia del gasto público en educación, de tal forma que éste contribuya al objetivo fundamental de alcanzar una educación universal para la población del grupo etario relevante.
- iii) Los efectos de los cambios en las políticas educativas tienden a tener efectos solamente en el largo plazo, por lo que es de esperar los efectos del incremento en el gasto público observado en estos últimos años serán sentidos en el largo plazo.

4.5 Número de maestros

En lo referido a número de alumnos por maestro, el gráfico 16 muestra que existe una relación inversa, aunque menos significativa, entre el número de alumnos por maestro y el PIB per cápita de los países. Es decir, mientras mayor sea el ingreso per cápita de un país, menor es el número de alumnos por docente, lo que tiene una incidencia positiva sobre la calidad de la educación. En los países con menores ingresos, como Honduras, Nicaragua, República Dominicana y El Salvador, esta relación es de entre 25 y 33 alumnos por profesor, mientras que los de más ingreso per cápita, como Uruguay, Argentina y Chile, esta relación son de entre 12 y 19 solamente.

Bolivia es un país con un PIB per cápita relativamente bajo en la región, pero la relación alumno-maestro es relativamente baja, en comparación a países de similar nivel de ingreso.

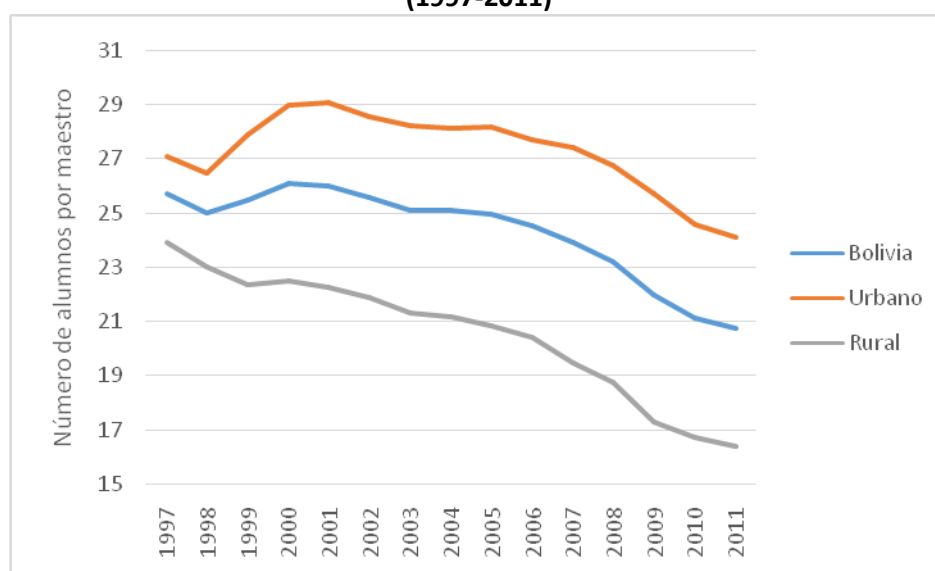
Gráfico 16
América Latina: número promedio de alumnos por maestro-2011



Fuente: Elaboración propia basado en información de CEPAL

Los niveles actuales relativamente positivos del indicador alumnos por maestro que presenta Bolivia en la actualidad han resultado de una caída continua de este indicador en los últimos 10 años (gráfico 17). A principios de la década de los 2000, el promedio nacional era de 29 alumnos por maestro. Esta relación se redujo a 21 para el año 2011. En el área urbana, la relación se redujo de 29 en 2000 a 24 alumnos por maestro en 2011, mientras que en el área rural, la reducción fue de 23 en 2000 a 16 alumnos por maestro en 2011.

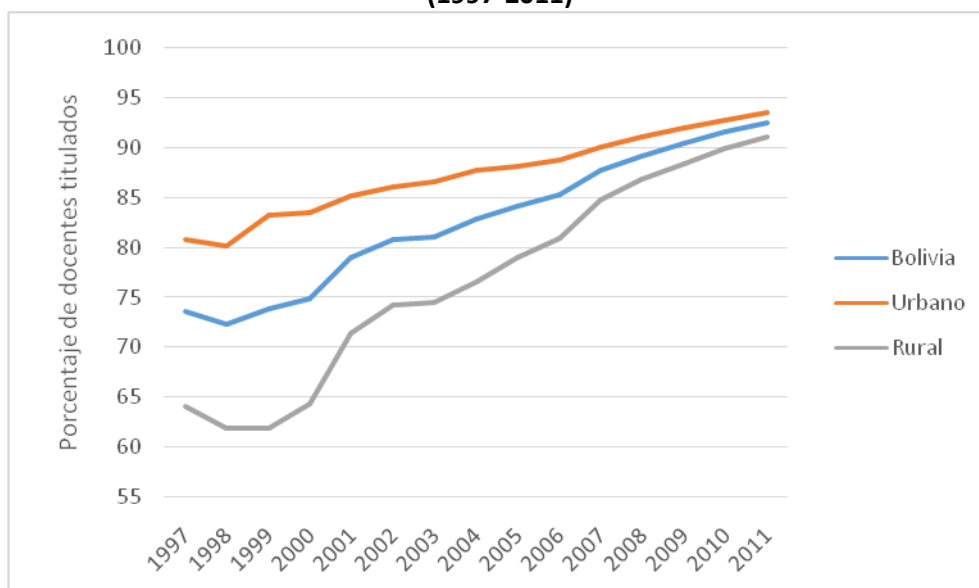
Gráfico 17
Bolivia: número promedio de alumnos por maestro (1997-2011)



Fuente: Elaboración propia basado en información del INE y UDAPE

El menor número de alumnos por maestro que se observa en el área rural en relación al área urbana, obedece a la menor cobertura de la matrícula neta en la educación rural, lo cual está relacionado con la mayor dispersión de la población rural, lo que dificulta el acceso a los servicios educativos.

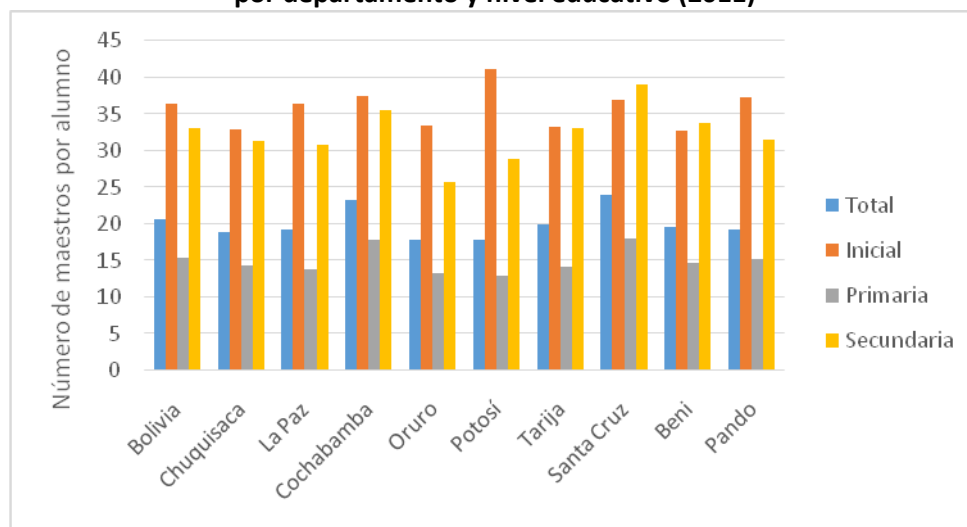
Gráfico 18
Bolivia: porcentaje de docentes titulados
(1997-2011)



Fuente: Elaboración propia basado en información del INE y UDAPE

Otro factor que también incide en la calidad de la educación está dado por el grado de profesionalización de los docentes. El gráfico 18 muestra que el porcentaje de docentes titulados ha aumentado constante y significativamente en los últimos 10 años. También se observa que las brechas existentes en la profesionalización de los docentes en el área urbana y en el área rural han tendido a desaparecer. A nivel nacional, el porcentaje de docentes titulados se incrementó de 75% en 2000 a 92% en 2011. En el área urbana, el incremento en el porcentaje de docentes titulados durante este periodo fue de 83% en 2000 a 93% en 2011. El mayor incremento se dio en el área rural, pasando este indicador de 64% en 2000 a 91% en 2011. Para el año 2011, más de un 90% de los profesores en el área urbana y rural tenían título profesional.

Gráfico 19
Bolivia: número de docentes por alumno
por departamento y nivel educativo (2011)



Fuente: Elaboración propia basado en información del INE y UDAPE

También existen brechas importantes en la dotación de docentes a nivel departamental y por nivel de enseñanza. El gráfico 19 muestra que a nivel nacional, existen diferencias significativas en el número de alumnos por maestro para cada uno de los niveles de enseñanza. El número de alumnos por maestro para el nivel primario es de solo 15, para el nivel secundario de 33, y para el nivel inicial de 36. Este indicador está directamente vinculado a la dotación de docentes, ya que en el nivel primario de enseñanza, donde existe una mayor cobertura de la matrícula, presenta el menor nivel de relación alumno-maestro. En el nivel secundario, donde la cobertura de la matrícula es menor, se tiene una relación alumno-docente mucho mayor. Finalmente, en la enseñanza inicial, donde la cobertura de la matrícula es la más baja, se tiene la mayor relación de alumnos por docente. Es fundamental cerrar estas brechas existentes en la relación alumno-docente entre los diferentes niveles educativos, aumentando la cobertura de la matrícula sobre todo en los niveles secundario e inicial.

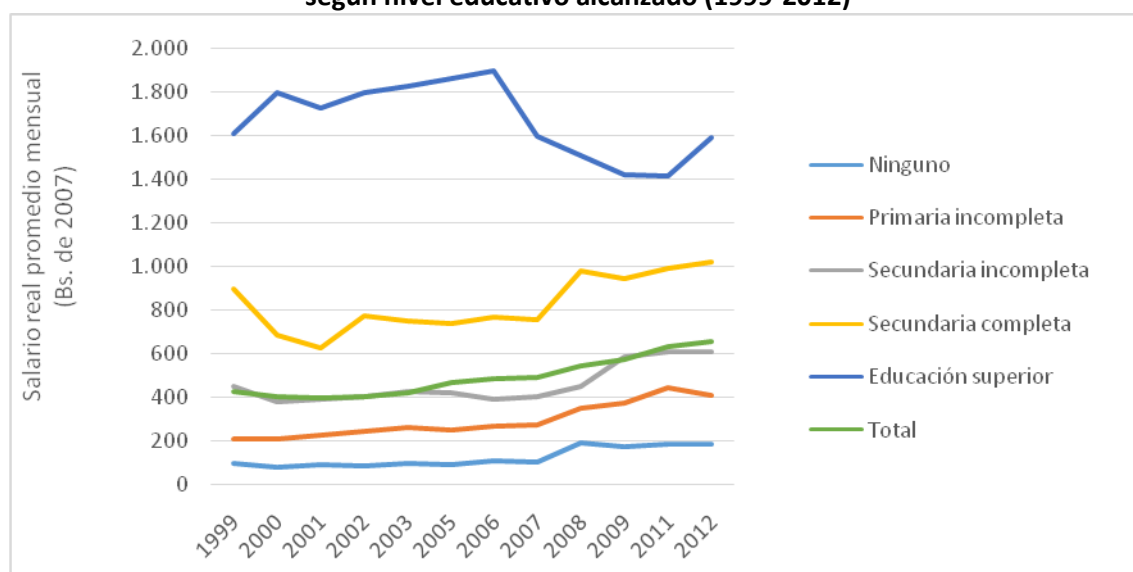
También existen brechas en la relación número de alumnos-maestro entre los departamentos del país. Para la enseñanza primaria, el menor ratio número de alumnos-maestro pertenece a Oruro (13) y el mayor a Santa Cruz (18), siendo la media nacional de 15. En la enseñanza secundaria, el menor ratio se observa también en Oruro (26) y el mayor también en Santa Cruz (39). Finalmente, en la enseñanza inicial, la menor relación se da también en Beni (33) y la mayor en Potosí (41). Nuevamente, si bien no existe un patrón definido entre las desigualdades en la relación de alumnos por docente entre los diferentes departamentos del país, es necesario eliminar estas brechas incrementando la cobertura de la matrícula en todos los niveles de enseñanza para todos los departamentos, lo cual nuevamente requerirá un esfuerzo conjunto y coordinado de todas las instancias de gobierno, a nivel central, departamental y municipal.

5. Bonanza económica, pobreza, desigualdad e incentivos para la educación

Bolivia ha disfrutado en los últimos años de una bonanza económica extraordinario, originada fundamentalmente por los altos precios de las materias primas que exporta el país en los mercados mundiales. Esta bonanza ha tenido efectos macroeconómicos positivos importantes sobre el crecimiento del producto, nivel de ingreso per cápita, finanzas públicas, incidencia de la pobreza y desigualdad. Según el Banco Mundial, la incidencia de la pobreza moderada se redujo de 47,8% en 2007 a 29,5% en 2012, mientras que la incidencia de la pobreza extrema cayó de 30,8% en 2007 a 17,0% en 2012. Según la misma fuente por otra parte, el coeficiente de Gini en Bolivia se redujo de 0,554 en 2007 a 0,466 en 2012.

Los efectos de la bonanza sobre la pobreza y la desigualdad podrían estar generado desincentivos sobre la educación que son necesario considerar. El cuadro 20 muestra la evolución de los salarios reales promedio para trabajadores según el nivel educativo alcanzado, observándose que los salarios reales han tendido a aumentar para los trabajadores pertenecientes a prácticamente todas las categorías educativas, excepto para aquellos que alcanzaron niveles educativos superiores.

Gráfico 20
Bolivia: salario promedio mensual real por trabajador
según nivel educativo alcanzado (1999-2012)



Fuente: Elaboración propia basado en información del INE y UDAPE

Entre 2005 y 2012, los salarios reales para los trabajadores sin ningún nivel educativo aumentaron a una tasa promedio anual de 9,7%, para los trabajadores con enseñanza primaria incompleta en 7,1%, trabajadores con enseñanza secundaria incompleta en 5,4%, trabajadores con enseñanza secundaria completa en 4,8% en promedio por año. Contrariamente, los salarios reales para los trabajadores con algún tipo de enseñanza superior cayeron a una tasa promedio anual de 2,2%.

Estas tendencias son explicadas por el hecho que la bonanza económica ha tenido un efecto positivo mayor en actividades que emplean trabajadores que no requieren un alto nivel de calificación, como es el caso del comercio, minería cooperativista, transporte, construcción, servicios informales, etc. Esto también pone en evidencia que no ha existido una gran creación de trabajos en el sector formal, que típicamente demanda trabajadores con un mayor grado de calificación.

Las tendencias observadas tuvieron un efecto favorable en términos de reducción de la pobreza, ya que los grupos con menor nivel educativo, que típicamente son los más vulnerables a sufrir los efectos de la pobreza y de la pobreza extrema, fueron los que se beneficiaron de mayores incrementos en sus ingresos reales. Por otra parte, este comportamiento también explica la caída en la desigualdad, ya que los años de educación o el nivel educativo alcanzado es típicamente la variable con mayor poder explicativo de las diferencias de ingreso existente entre diferentes categorías de trabajadores, tanto a nivel nacional como internacional. Por lo tanto, al haber aumentado los ingresos reales de los trabajadores menos calificados a mayores tasas que los ingresos de los trabajadores más calificados, es obvio que la desigualdad tienda a disminuir.

Si bien la reducción de la desigualdad es un objetivo de política deseable, la forma en la que ésta se está generando podría estar produciendo desincentivos a la educación, al haber aumentado el costo de oportunidad de la misma, y al haberse reducido el retorno en términos de ingresos, de alcanzar mayores niveles educativos. Si bien en el corto plazo solo se perciben los efectos positivos de este fenómeno, a largo plazo podría constituirse en una brecha para el desarrollo, ya que el tener una fuerza laboral más calificada, con mayor nivel educativo, y más productiva es una condición imprescindible para el desarrollo del país.

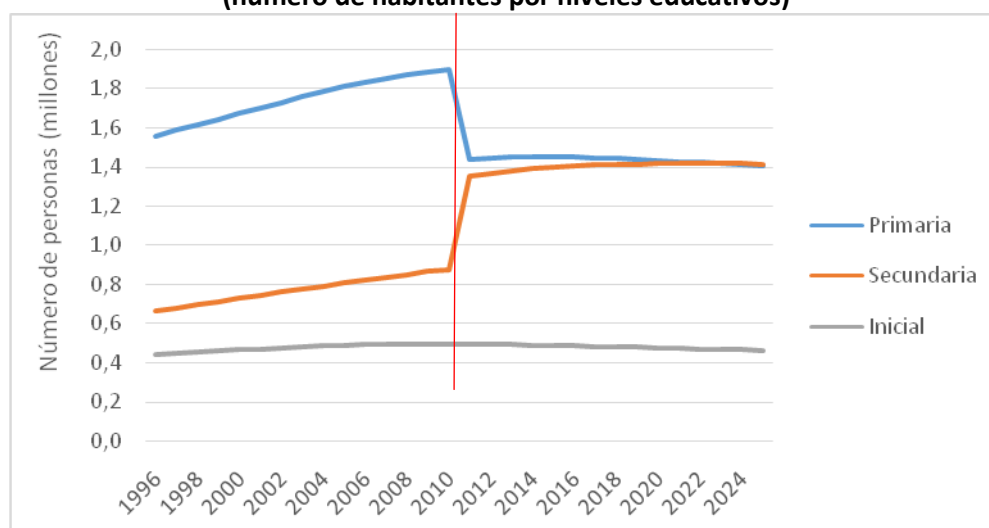
6. Desafíos futuros para la educación

El sistema educativo boliviano tiene que enfrentar retos significativos a futuro, para poder superar las deficiencias del sistema en cada una de las falencias identificadas en la sección dos de este documento: i) el bajo e inequitativo acceso a los últimos grados del nivel primario y al nivel secundario; ii) la baja y desigual calidad de la educación, y por ende, del rendimiento académico; y iii) la ineficiencia del sistema educativo.

Al momento de aprobarse la Ley de Reforma Educativa No. 1565, la población en edad escolar correspondiente a los 8 años de la educación del ciclo primario, de 6 a 13 años, alcanzaba a 1,56 millones de personas, mientras que la población en edad escolar correspondiente a los 4 años del ciclo de enseñanza secundaria (14 a 17 años) era de 0,66 millones (gráfico 21). En 2012, año en que se realizó el Censo de Población y Vivienda, la población en edad correspondiente a los 6 años del ciclo primario, de acuerdo a la nueva definición establecida por la Ley de la Educación No. 071 AS-EP era de 1,45 millones, mientras que la de edad correspondiente al ciclo secundario fue de 1,36 millones. Para el 2025, se proyecta que tanto la población en edad correspondiente al ciclo primario como al ciclo secundario sean prácticamente iguales a 1,41 millones.

La PRE No. 1565 puso el mayor énfasis en la asignación de recursos y esfuerzos en mejorar la educación primaria, dado que ésta potencialmente cubría casi el 60% de las personas en edad escolar (4 a 17 años). La población en edad correspondiente al ciclo secundario representaba el 25%. Con los cambios demográficos que experimenta y experimentará el país hasta el 2025, y con las modificaciones introducidas a las definiciones de ciclo primario y secundario por la Ley 071, para ese año la participación de la población en edad correspondientes a los ciclos primario y secundario serán iguales (42% y 43% respectivamente). Por lo tanto, será necesario realizar ahora un mayor esfuerzo y énfasis en potenciar la educación secundaria, sin descuidar por supuesto la educación primaria e inicial, incrementando significativamente la cobertura y mejorando sustancialmente la calidad.

Gráfico 21
Bolivia: número de personas por grupo poblacional en edad escolar
(número de habitantes por niveles educativos)



Fuente: Elaboración propia basado en información de CEPAL

Con referencia a mejorar la calidad de la educación, existen una serie de propuestas y experiencias internacionales que son necesario tomar en consideración:

UDAPE (2002) proponía como medidas para reducir los rezagos en cobertura y calidad de la educación:

- Incrementar la carga horaria y mejorar y ampliar la infraestructura escolar, para consolidar la aplicación de los currículos. Se deberían también introducir tecnologías de información y comunicación a la enseñanza en los niveles primario y secundario.
- Elevar el desempeño docente mediante el mejoramiento de la formación, la capacitación en servicios, incentivos a los profesores e incremento del número de maestros titulados.
- Profundizar la descentralización y la capacidad de gestión del sistema educativo nacional a través de una mayor coordinación entre niveles de administración y fortalecimiento de la capacidad normativa del órgano rector.
- Consolidar los programas para la niñez que complementen los esfuerzos realizados desde la oferta, asegurando su sostenibilidad, como ser el desayuno escolar, el bono escolar (Bono Juancito Pinto), el transporte escolar y programas que promuevan la nutrición adecuada.

En la misma línea, el Banco Mundial (2006) destaca la importancia de “que el Gobierno brinde prioridad a la educación mediante el mejoramiento de su calidad y cobertura, y, asimismo, aumente la eficiencia y uso equitativo de los recursos asignados al sector. Más aún, se debe implementar medidas para asegurar la matriculación en el nivel secundario, así como la permanencia en el mismo y su culminación. Para tener más alumnos/as en la secundaria, medidas desde el lado de la oferta deben ser acompañadas con intervenciones financieras por el lado de la demanda que abordarán el problema de la pobreza en el corto plazo y aseguran que niños y niñas se inscriban en la escuela y completen su escolaridad básica. El mejoramiento de la gestión descentralizada también puede ayudar a incrementar la eficiencia y eficacia del sistema educativo.”

El Banco Mundial (*ib.id.*) recomienda que el gobierno puede aumentar la movilización y uso eficiente de los recursos mediante la descentralización del sistema educativo, además de la participación de las comunidades y de los padres y las madres de familia en la educación. La Ley de Participación Popular estableció que un 20% de los ingresos por impuestos nacionales fueran transferidos a los municipios, mientras que la Ley de Descentralización estableció que un 20% de los ingresos por concepto del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD) fueran transferidos a las prefecturas (ahora gobernaciones) (cuadro 1). Adicionalmente, la Ley de Hidrocarburos (Ley No. 3058) y sus decretos reglamentarios transfiere a las gobernaciones y municipios alrededor de un 60% de los ingresos por concepto de Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH). Es fundamental que todas estas transferencias se realicen dentro de un marco de equidad que asegure que los departamentos y municipios más vulnerables reciban más recursos que los otros. La distribución de estos recursos debe estar basada en fórmulas estándar, que considere también la transferencia de mayores competencias y responsabilidades a los gobiernos departamentales y municipales, como una forma de afrontar los problemas de equidad y eficiencia. Los esfuerzos exitosos de descentralización en otros países como Chile, han sido efectivos en mejorar la educación porque estuvieron enfocados en programas de mejoramiento bien diseñados para las escuelas públicas que incrementaron el apoyo al desarrollo profesional de los maestros y maestras. Las reformas administrativas y de presupuesto deben ser diseñadas para garantizar que las escuelas y sus docentes tuviesen competencia profesional, autoridad, recursos e incentivos para diseñar e implementar actividades de enseñanza y de aprendizaje adecuadas a las necesidades de cada uno de los alumnos individualmente. Es poco práctico e ineficiente que el gobierno central pase por encima o relegue a los gobiernos sub-nacionales en la ejecución de actividades que pueden ser ejecutadas en forma más eficiente por estos últimos, como es el caso de la supervisión escolar, la coordinación para definir la ubicación de las escuelas y garantizar la equidad entre localidades de un

mismo departamento. El gobierno central, a través del Ministerio de Educación podría asumir la función de establecer los estándares de logro, realizar las evaluaciones de desempeño y de proveer la asistencia técnica a los departamentos y municipalidades que estarían manejando las escuelas.

Cuadro 1
Estructura de la Distribución de Impuestos Nacionales, IEHD, IDH y Regalías Petroleras - 2012
(porcentaje)

	Impuestos Nacionales	IEHD	IDH	Regalías	Total
Gobernaciones	0,0	11,6	14,2	100,0	14,1
Municipios	20,4	0,0	46,6	0	23,9
Universidades	5,1	2,3	6,7	0	4,9
TGN	74,5	86,1	32,5	0	57,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia basado en información de CEPAL

El Banco Mundial (*ib.id.*) también enfatiza la necesidad de evaluar el rendimiento escolar, como una forma de medir los avances realizados en la calidad de la educación. En Bolivia se estableció un sistema de evaluación integral, SIMECAL (Sistema de Medición de la Calidad Educativa), que en su momento fue calificado a nivel internacional entre los mejores sistemas de evaluación del rendimiento escolar. Este sistema ha desarrollado pruebas en lenguaje y matemáticas, tanto en castellano como en las tres lenguas originarias mayoritarias. A pesar de su excelencia técnica, las limitaciones de presupuesto hicieron que las pruebas en primaria se tomaran esporádicamente (1997, 1999 y 2000), para posteriormente ser descontinuado definitivamente. En 2004 se determinó la suspensión de las actividades del SIMECAL a objeto de realizar la evaluación de resultados y el proceso de reestructuración.

Otros autores han resaltado la importancia de que Bolivia participe en pruebas internacionales de medición de la calidad de la educación, como ser la prueba PISA (Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes), que es un test estandarizado que mide a los estudiantes de 15 años en matemáticas, lenguaje y ciencia. Países como México y Perú se decidieron a participar en esta prueba, sabiendo de antemano que no iban a obtener buenos resultados, pero consideraban que era muy importante, con el objeto de tener un diálogo educativo informado, teniendo una idea clara de cómo estaban estos países en estos test globales, para usar esta información en mejorar sus sistemas educativos. Los países que no participan no tienen este debate interno. (Oppenheimer, A. 2013).

7. Conclusiones y recomendaciones

El presente estudio tuvo como objetivo plantear los principales desafíos que confronta el sistema educativo boliviano en el futuro. Con este objetivo, se identificaron los principales problemas que confronta el sistema en la actualidad, y las deficiencias existentes en cuanto a los logros educativos por parte de la población, la cobertura actual de los servicios de educación reflejada por la matrícula educativa en los niveles inicial, primaria, secundaria y superior, la calidad de los servicios educativos ofrecidos por el sistema, reflejado por los bajos grados de aprovechamiento y rendimiento académico, la magnitud y eficiencia del gasto público en educación, y la dotación de recursos educativos, como ser el número de maestros y la infraestructura.

Del análisis realizado, es evidente que Bolivia ha realizado avances importantes en términos de aumentar la cobertura de los servicios, profesionalización de los docentes, aumento en el gasto público en educación, y equidad en el acceso a los servicios educativos para los niños y las niñas.

Es muy probable que estos logros alcanzados hayan sido promovidos por la reforma educativa implementada en 1994, a través de la Ley de Reforma Educativa No. 1565, la cual estuvo vigente hasta el 2010. En diciembre 2010 la Ley 1565 fue remplazada por la Ley de la Educación No. 071, Abelino Siñani-Elizardo Pérez, la cual prioriza los elementos de tipo ideológico en relación a los de carácter técnico pedagógico. Los impactos de esta nueva ley de educación sobre los logros educativos del país son difícilmente previsibles.

A estos logros también contribuyó la mayor cantidad de recursos destinados por el Estado a la educación. Esto fue posible gracias a la mayor disponibilidad de recursos con que contó el sector público boliviano, como resultado de la coyuntura externa extremadamente favorable por la que atravesó el país a partir de la segunda mitad de los 2000.

A pesar de los logros alcanzados, Bolivia aún se encuentra en los últimos lugares a nivel de América Latina en lo referido a los indicadores educativos. El país necesita esfuerzos significativos para reducir las brechas existentes con otros países de mayor desarrollo relativo. En este sentido, el documento plantea algunas políticas que podrían ayudar a mejorar el sistema educativo nacional, basadas en propuestas realizadas por investigadores y analistas nacionales, así como en la experiencia internacional. Estas propuestas incluyen medidas dirigidas a mejorar la cobertura y calidad de los servicios educativos provistos, sobretudo en la enseñanza secundaria, asegurando la permanencia de los alumnos en el sistema; mejorar la eficiencia del gasto público en educación; mejorar la gestión descentralizada también puede ayudar a incrementar la eficiencia y eficacia del sistema educativo; establecer sistemas que permitan evaluar el rendimiento escolar, como una forma de medir los avances realizados en la calidad de la educación.

Referencias

Antelo, Eduardo (2001), Políticas de Estabilización y de Reformas Estructurales en Bolivia a partir de 1985, en Quince Años de Reformas Estructurales en Bolivia: Sus impactos sobre Inversión, Crecimiento y Equidad, LC Jemio & E. Antelo (editores), CEPAL y Universidad Católica Boliviana, La Paz.

Arias, Iván (2014), Programa de gobierno: J.E.S.U.S (2), Columna Serotonina, Periódico Página Siete, lunes 14 de julio de 2014.

Banco Mundial (2006), La Educación Primaria y Secundaria en Bolivia, Desafíos 2006-2010. Informe No. 35073-BO, Departamento de Desarrollo Humano, Región América Latina y el Caribe, Washington D.C.

Contreras, Manuel (1998), La Reforma Educativa, en Las Reformas Estructurales en Bolivia, pp. 313-334, Fundación Milenio, series: Temas de la modernización. La Paz.

Estado Plurinacional de Bolivia (2010), Ministerio de Educación, Ley de la Educación “Avelino Zañani-Elizardo Pérez”, No. 070, 20 de diciembre de 2010, La Paz.

Fundación Milenio (2010), Los diez pecados capitales del proyecto de ley Avelino Zañani-Elizardo Pérez, Informe Nacional de Coyuntura, no. 80, La Paz.

Ipiña Melgar, Enrique (2013), "Cien Años de Reformas Educativas: de 1910 a 2010", publicado en la Revista ESTUDIOS BOLIVIANOS, nro. 18, del Instituto de Estudios Bolivianos, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Mayor de San Andrés, La Paz.

Laserna, Roberto (2014), Por una anti reforma educativa, Vientos Nuevos, Análisis de la realidad social y económica, <http://laserna.wordpress.com/2014/07/22/por-una-anti-reforma-educativa/>

Mankiew, N. Gregory, David Romer, and D. Weil (1992), A Contribution to the Empirics of Economic Growth, Quarterly Journal of Economics, 107, pp. 407-37.

Mesa Gisbert, Carlos D. (2014), Breve historia de las políticas públicas en Bolivia, Gisbert Editorial, La Paz.

Morales, Juan Antonio (2012), La política económica boliviana 1982-2010, Plural Editores, Universidad Católica Boliviana, La Paz.

Oporto, Henry (2012), Un nuevo rumbo, Fundación Vicente Pazos Kanki, Editora Presencia SRL, La Paz.

Oppenheimer, Andrés (2005), Cuentos Chinos, El engaño de Washington, la mentira populista y la esperanza de América Latina, 2da edición, Debolsillo, Buenos Aires.

Oppenheimer, Andrés (2013), Basta de Historias!, La obsesión latinoamericana con el pasado y las 12 claves del futuro, 1era edición, Debolsillo, Buenos Aires.

República de Bolivia (1994), Ley 1565 Reforma Educativa, 7 de julio de 1994.

UDAPE (2002), Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza: Informe de Avance y Perspectivas, La Paz.

World Bank (2005), Bolivia Poverty Assessment: Establishing the Basis for Pro-Poor Growth. Report No. 28068-BO, Poverty Reduction and Economic Management Unit, Latin America and the Caribbean Region, Washington D.C.