

Fander Falconí, Ruthy Intriago y Juan Ponce

Buena educación en Sudamérica (2000-2020)



© 2021 FLACSO Ecuador
Noviembre 2021

Cuidado de la edición: Editorial FLACSO Ecuador

ISBN: 978-9978-67-587-8 (pdf)
<https://doi.org/10.46546/2021-23atrio>

FLACSO Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803
www.flacso.edu.ec

Fotografía de portada (compás):
Sashkin / Shutterstock

Falconí, Fander, 1962-

Buena educación en Sudamérica : (2000-2020) / Fander
Falconí, Ruthy Intriago y Juan Ponce. Quito : FLACSO
Ecuador, 2021

ix, 226 páginas : ilustraciones, figuras, gráficos, tablas. -
(Serie Atrio)

Bibliografía: p. 197-223

ISBN: 9789978675878 (pdf)
<https://doi.org/10.46546/2021-23atrio>

EDUCACIÓN ; DERECHO A LA EDUCACIÓN ;
POLÍTICA EDUCATIVA ; EDUCACIÓN PÚBLICA
; AMÉRICA DEL SUR. I. INTRIAGO, RUTHY, 1988-
II. PONCE, JUAN, 1967-

370.98 - CDD

Editorial  FLACSO
Ecuador

Índice de contenidos

Abreviaturas	VIII
Capítulo 1	
La educación y la construcción de capacidades humanas	1
La progresividad de los derechos educativos	3
Antecedentes de la política educativa	8
Cambio de ciclo político	15
Capítulo 2	
Estudios de caso de diez países de Sudamérica	34
Bolivia	36
Brasil	47
Chile	59
Paraguay	67
Colombia	74
Argentina	87
Ecuador	99
Perú	111
Venezuela	120
Uruguay	128

Capítulo 3	
La calidad de la educación y el cambio de ciclo político en América Latina	137
Principales resultados de las pruebas SERCE y TERCE	138
Impacto de las políticas educativas que buscan revalorizar la educación pública en calidad educativa	144
Resultados	147
Conclusiones	150
Capítulo 4	
Análisis multicriterio del desempeño educativo sudamericano	152
Introducción	154
Aplicación del AMC al desempeño educativo sudamericano	158
Resultados	165
Cambio en el ciclo político	171
Conclusiones	173
Anexos del capítulo	175
Principales hallazgos y retos de la educación en Sudamérica	186
Conclusiones generales	186
Principales hallazgos de los estudios aplicados	190
Retos de la educación en Sudamérica	193
Referencias	197
Autores y autora	224

Ilustraciones

Figuras

Figura 4.1. Procedimiento metodológico	164
Figura 4.2. Métodos multicriterio TOPSIS y Kipu	179
Figura 4.3. Curvas de nivel en \mathbb{R}^2 TOPSIS y Kipu	180

Gráficos

Gráfico 3.1. Promedio de logros por país de la prueba SERCE (puntaje en escala de 0 a 1000)	138
Gráfico 3.2. Promedio de logros por país y etnia de la prueba SERCE (puntaje en escala de 0 a 1000)	139
Gráfico 3.3. Índice de infraestructura escolar por país de la prueba SERCE	140
Gráfico 3.4. Promedio de logros por país de la prueba TERCE (puntaje en escala de 0 a 1000)	141
Gráfico 3.5. Diferencia de puntaje entre la prueba SERCE y TERCE por país)	142
Gráfico 3.6. Promedio de logros por país y etnia de la prueba TERCE (puntaje en escala de 0 a 1000)	143
Gráfico 3.7. Índice de infraestructura escolar por país de la prueba TERCE	144
Gráfico 4.1. Países del grupo 1	166

Gráfico 4.2. Países del grupo 2	167
Gráfico 4.3. Paraguay	168

Tablas

Tabla 1.1. Actores de los procesos educativos	16
Tabla 2.1. Principales indicadores de Bolivia	36
Tabla 2.2. Principales indicadores de Brasil	47
Tabla 2.3. Principales indicadores de Chile	59
Tabla 2.4. Principales indicadores de Paraguay	67
Tabla 2.5. Principales indicadores de Colombia	74
Tabla 2.6. Principales indicadores de Argentina	87
Tabla 2.7. Principales indicadores de Ecuador	99
Tabla 2.8. Principales indicadores de Perú	111
Tabla 2.9. Principales indicadores de Venezuela	120
Tabla 2.10. Principales indicadores de Uruguay	128
Tabla 3.1. Lenguaje	148
Tabla 3.2. Matemáticas	149
Tabla 3.3. Reducción de brechas entre escuela privada y escuela pública en lenguaje	149
Tabla 3.4. Reducción de brechas entre escuela privada y escuela pública en matemáticas	150
Tabla 4.1. Matriz de impacto	156
Tabla 4.2. Parámetros	162
Tabla 4.3. Matrícula secundaria: Argentina, Ecuador (2000-2010)	165
Tabla 4.4a. Grupo 1. Índice de estado educativo por país	166
Tabla 4.4b. Grupo 1. Variación del índice de estado (mejoras educativas por país)	166
Tabla 4.5a. Grupo 2. Índice de estado educativo por país	167
Tabla 4.5b. Grupo 2. Variación del índice de estado (mejoras educativas por país)	167
Tabla 4.6a. Paraguay. Variación del índice de estado (mejoras educativas)	168

Tabla 4.6b. Paraguay. Variación del índice de estado (mejoras educativas)	168
Tabla 4.7. Índice de estado educativo, países sudamericanos.	169
Tabla 4.8. Mejoras educativas en países sudamericanos.	170
Tabla 4.9. Argentina. Análisis del cambio de ciclo político: 1991-2003 y 2003-2015	172
Tabla 4.10. Ecuador. Análisis del cambio del ciclo político: 1996-2006 y 2006-2016	172
Tabla 4.11. Bolivia. Análisis del cambio de ciclo político: 1994-2005 y 2005-2016	172
Tabla 4.12. Paraguay. Análisis del cambio de ciclo político: 2004-2008 y 2008-2012	173
Tabla 4.13. Grupo 1. Rango de Condorcet	181
Tabla 4.14. Grupo 2. Rango de Condorcet	182
Tabla 4.15. Grupo 3. Rango de Condorcet	182
Tabla 4.16. Rango de Condorcet. Grupo de países	182
Tabla 4.17. Rango de Condorcet. Mejoras educativas por grupo de países	183
Tabla 4.18a. Grupo 1. Índice de estado educativo por país.	183
Tabla 4.18b. Grupo 1. Variación del índice de estado (mejoras educativas por país)	183
Tabla 4.19a. Grupos 2 y 3. Índice de estado educativo por país	184
Tabla 4.19b. Grupos 2 y 3. Variación del índice de estado (mejoras educativas por país)	184
Tabla 4.20. Índice de estado educativo, países sudamericanos.	184
Tabla 4.21. Correlación, índices TOPSIS y Kipu	185
Tabla 4.22. Mejoras educativas en países sudamericanos.	185
Tabla 4.23. Correlación, índices de mejora TOPSIS y Kipu	185

Abreviaturas

ALC	América Latina y el Caribe
AMC	Análisis multicriterio
CW	Consenso de Washington
ECE	Evaluación Censal de Estudiantes
EGB	Educación General Básica
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IIPE	Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación
LBD	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LCPM	Ley de Carrera Pública Magisterial
LGE	Ley General de Educación (Chile y Perú)
LLECE	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación
LOE	Ley Orgánica de Educación
LRM	Ley de Reforma Magisterial
MEC	Ministerio de Educación (Brasil)
PANES	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social
PE	Plan de Equidad (Uruguay)
PEA	Población económicamente activa
PIBID	Programa Institucional de Becas para Iniciación en la Enseñanza
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos

PRONATEC	Programa Nacional de Acceso a la Educación Técnica y Empleo
SAEB	Sistema de Avaliação de Educação Básica
Serce	Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo de la Calidad de la Educación en América Latina
Terce	Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo
TIC	Tecnologías de la información y comunicación
TMC	Transferencias monetarias condicionadas
TOPSIS	Technique for Order of Preference by Similarity to Ideal Solution
UEM	Unidades Educativas del Milenio

Capítulo 1

La educación y la construcción de capacidades humanas

En este libro presentamos un análisis comparado de las políticas educativas a nivel medio y bachillerato en Sudamérica, desde inicios de los años 2000 hasta el 2017. Esto implica conceptualizar las diferentes dimensiones de la educación, generar los criterios comparativos e identificar los diferentes momentos políticos experimentados por los países sudamericanos durante ese periodo. En la investigación ampliamos, en algunas secciones, el estudio hacia otros países latinoamericanos. Con este trabajo pretendemos contribuir a la literatura sobre política educativa comparada y aportar a otras investigaciones.

Buscamos responder las siguientes preguntas: ¿ha habido avances o retrocesos en las políticas educativas en los países de Sudamérica a partir del año 2000? ¿Cuáles son los factores más significativos para comprender estos avances o retrocesos? ¿Cómo influye la calidad educativa y la infraestructura en los sistemas educativos? ¿Cómo ha influido en la educación el cambio de ciclo político que evidenciaron la mayoría de países sudamericanos a partir de inicios de los años 2000? ¿Qué gobiernos han realizado mayores avances educativos en términos de calidad y equidad? ¿Qué recomendaciones de política educativa pueden hacerse tomando en cuenta esta investigación?

La educación construye capacidades para la vida; es un derecho humano que contribuye a la equidad y desarrollo de una sociedad. Sen (1999), uno de los mayores exponentes de un pensamiento que concibe a la educación como la base para construir capacidades humanas, propone

integrar las nociones de libertad y justicia al concepto de desarrollo. El desarrollo, a diferencia del simple crecimiento económico, implica una expansión de las libertades reales de los individuos: libertades políticas, sociales y económicas. Esta propuesta discrepa de la corriente dominante en la academia, el llamado *main stream economics*, o la economía orientada al mercado, que dejan de lado la protección social, la provisión de servicios sociales y el apoyo a los derechos políticos y humanos, para atenderlos una vez que se haya alcanzado el desarrollo económico.

En la noción de desarrollo propuesta por Sen (1999), como expansión de las capacidades humanas, se propone eliminar la falta de libertades que sufren los individuos en nuestra sociedad. Además, se plantea que un país no requiere ingresos altos para mejorar la calidad de vida de sus habitantes a través de una expansión de sus servicios sociales. Sen entiende las libertades como componentes constitutivos del desarrollo, que dependen de factores sociales, civiles, políticos y humanos. Esta sostenibilidad social requiere eliminar la pobreza y las privaciones sociales, incrementar las oportunidades económicas y mejorar los servicios públicos (Intriago Armijos 2015).

Heckman (2010) demostró que invertir en servicios educativos de calidad en la primera infancia logra un retorno social de siete veces. Una vez realizada esta inversión, se debe mantener a lo largo del ciclo de vida para obtener el mejor provecho. Esto significa intervenir de forma adecuada en los engranajes de la educación: de la cuna a la educación inicial, a la básica, al bachillerato, a la educación vinculada con el mundo del trabajo y a la universidad.

Deaton (2013) señala que el crecimiento económico genera desigualdad, porque no logra incluir a todo el mundo y mantiene los niveles de pobreza existentes. Apunta que todos los grandes episodios de progreso a nivel mundial, al igual que las mejoras significativas en educación, conducen a procesos inequitativos. Enfatiza que las políticas tienen que priorizarse para la gente más pobre; por ejemplo, el acceso universal y gratuito al sistema de salud hace que las desigualdades comiencen a desaparecer. Concluye que el crecimiento empieza con personas con buenos niveles de educación y salud.

La progresividad de los derechos educativos

La progresividad de estos derechos ha mostrado consolidarse en el tiempo, en particular en las declaraciones y consensos alcanzados en los organismos internacionales. En el siglo XX se afianzaron los derechos económicos, sociales y culturales. Del mismo modo, los derechos al trabajo y a la seguridad social se convirtieron en una prioridad y se demandó su protección.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, se fundó la Organización de las Naciones Unidas, mediante la firma de la Carta de las Naciones Unidas (ONU 1945).¹

La Declaración Universal de los Derechos Humanos estableció dos categorías de derechos: por una parte, los civiles y los políticos, que comprenden el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad; la prohibición de la esclavitud y de la tortura. En la segunda constan los derechos económicos y sociales, que se refieren a la seguridad social, al trabajo, a la protección contra el desempleo, al salario equitativo y la remuneración justa; el derecho al descanso y a las horas de trabajo razonables (ONU 1948).

La Declaración Universal sirvió para crear dos convenios internacionales de la ONU, que desarrollaron y ampliaron sus contenidos: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Estos acuerdos fueron adoptados en 1966. Entraron en vigencia en 1976 y promovieron la educación y la protección de los niños y niñas (ONU 2016).

La Declaración Universal de los Derechos Humanos señala que toda persona tiene derecho a la educación gratuita y obligatoria, al menos a la educación elemental y fundamental. El derecho a la educación fue recogido en los artículos 28 y 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1990.

¹ Uno de los primeros trabajos de la ONU fue elaborar la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948. Este documento constituyó un marco para la convivencia, en el que se afirmaron los derechos fundamentales, la dignidad y el valor de la persona humana y la igualdad de derechos de hombres y mujeres. Además, los países se comprometieron a “promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad” (ONU 1948, “Preámbulo” párr. 4).

El Estado debe reconocer que la educación debe ser orientada a desarrollar la personalidad y las capacidades del niño, a fin de prepararlo para una vida adulta activa, inculcarle el respeto de los derechos humanos elementales y desarrollar su respeto por los valores culturales y nacionales propios y de civilizaciones distintas a la suya (ONU 1990, 22-23).

La Convención fue el primer instrumento que articuló los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos para la infancia (ONU 1990).

En 1990, la UNESCO reconoció, en su Declaración Mundial sobre Educación para Todos y en el Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje, que la educación es un derecho fundamental de todas las personas, en todas las edades y en todo el mundo. La educación es una condición indispensable para el progreso social, económico y cultural de los países y, de acuerdo con el artículo 26 de la Declaración Mundial, esta deberá:

ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional será generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá la paz (UNESCO 1990, art. 26, párrs. 47 y 48).

La UNESCO (1990) estableció la importancia de movilizar recursos financieros y humanos, y de conceder protección especial a la educación básica. Reconoció que la educación adolece de graves deficiencias, sobre todo en calidad y acceso. En cuanto al acceso, el compromiso consistió en la universalización de la educación básica y el fomento de la equidad. Esto supuso eliminar las discriminaciones contra los grupos vulnerables: pobres, niños y niñas en situación de calle o que trabajan, poblaciones rurales, migrantes, pueblos indígenas y minorías.

Con respecto a la mejora de la calidad educativa, se estableció la necesidad de concentrar la atención en el aprendizaje (lectura, escritura,

cálculo, solución de problemas), en la adquisición de conocimientos útiles, capacidad de raciocinio, en aptitudes, en valores y en el mejoramiento del ambiente de aprendizaje. Así, los estudiantes pueden desarrollar sus capacidades y mejorar su calidad de vida. De igual forma, se abordó la importancia del cuidado temprano, de la educación inicial y de los programas de alfabetización.

En la Declaración de Quito de 1991, tras una reunión convocada por UNESCO, los países miembros reconocieron que las estrategias usadas hasta el momento en los sistemas educativos de la región no habían logrado armonizar cantidad y calidad. Además de las discusiones y estrategias acordadas en los documentos antes mencionados, se declaró la necesidad de impulsar procesos de descentralización y desconcentración, de compensación educativa y de impulso a programas de emergencia para poblaciones en condiciones de pobreza y marginalidad. Asimismo, se centraron en la necesidad de cambiar las prácticas pedagógicas y en la pertinencia de los contenidos de la enseñanza (OREALC 2001).

En septiembre del 2000, luego de diez años de conferencias de Naciones Unidas, los países acordaron adoptar la Declaración del Milenio (ONU 2015), cuya meta es reducir la pobreza extrema. Se establecieron ocho puntos, conocidos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, cuyo plazo es hasta el año 2015:

- Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
- Lograr la enseñanza primaria universal.
- Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer.
- Reducir la mortalidad de los niños.
- Mejorar la salud materna.
- Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades.
- Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
- Fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

En cuanto a “lograr la enseñanza primaria universal”, aumentó la matrícula primaria desde 1990 y, en particular, desde el año 2000. A pesar de esto, en muchos países de Latinoamérica, muchos niños y niñas no asisten a la escuela, o bien no la completan. La tasa neta de matriculación de enseñanza primaria en la región alcanzó el 94,1 % en 2015, comparada

con un 93,1 % en el año 2000. La cantidad de estudiantes en edad de recibir educación primaria que no asistió a la escuela pasó de 2,6 millones en el año 2000 a 2,7 millones en 2015. La tasa de alfabetización de jóvenes de entre 15 y 24 años aumentó de 91 % a 98 % entre 1990 y 2015 (Banco Mundial 2018).

Los derechos se han ampliado bajo la certeza de que una expansión de aquellos de carácter social permite una mejor construcción de capacidades humanas. El conocer cómo la progresividad de derechos se ha consolidado en el tiempo, a nivel mundial y regional, nos permite profundizar en los estudios de caso de los países sudamericanos y abordar una discusión de política educativa desde los años ochenta, en especial con relación a cómo se trataron en cada país los aspectos de calidad y cobertura, y en qué consistieron las políticas de ampliación de derechos educativos.

La UNESCO ha publicado informes de seguimiento de la educación en el mundo con mucha información anual sobre la situación de los países latinoamericanos, con relación a inclusión, logros, calidad, equidad, entre otros (por ejemplo, UNESCO 2020).

En este libro centramos el análisis en las dimensiones de calidad y de cobertura educativa. Proponemos la premisa de que la calidad educativa es un concepto amplio y dinámico que involucra progresividad de derechos, mejoramiento en los procesos de aprendizaje, eficiencia, eficacia, pertinencia y equidad. Las dos dimensiones se operativizan con múltiples indicadores como los logros educativos de los estudiantes, las tasas de matriculación por nivel educativo, la reducción del analfabetismo, el gasto en educación, la inversión por estudiante, la inversión por docente, la infraestructura, entre otros.

Para ello utilizamos bases de datos internacionales (Banco Mundial, CEPAL, UNESCO, PNUD) y la información disponible de cada país (ministerios de Educación e institutos de estadísticas). Construimos una estadística descriptiva comparativa y procesamos las pruebas estandarizadas internacionales TERCE (Tercer Estudio Regional Comparado y Explicativo) y SERCE (Segundo Estudio Regional Comparado y Explicativo de la Calidad de la Educación en América Latina), en las que participaron varios países latinoamericanos. Construimos índices propios –como el de infraestructura educativa–, efectuamos un análisis econométrico y aplicamos un análisis multicriterio, pionero para la educación.

La forma de operativizar la realidad es un punto de controversia permanente. La UNESCO (2004) presentó un Índice de Desarrollo de la Educación para Todos (IDE) que resumió objetivos, como la enseñanza primaria universal, la paridad entre los sexos, la alfabetización y la calidad. Fue un esfuerzo de síntesis relevante. Los índices sintéticos permitieron tener números agregados de fácil comparación y comunicación, pero, al omitir información desagregada, simplificaron la explicación particular de determinados fenómenos sociales.

Los países latinoamericanos difieren en los aspectos estructurales de sus sistemas educativos, muestran una heterogeneidad en sus políticas educativas, en sus trayectorias escolares y un posicionamiento diverso frente a las metas educativas. Esto ha motivado acuerdos para reforzar y ampliar la participación de la sociedad, garantizar la culminación y universalizar la educación primaria y secundaria, reducir el analfabetismo, lograr la igualdad educativa y superar toda forma de discriminación, y ampliar el acceso a la educación superior (UNESCO, IPE y OEI 2010).

Este libro tiene cinco partes. Luego de la introducción, en el capítulo “Estudios de caso de diez países de Sudamérica” mostramos la evolución educativa de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Examinamos los siguientes elementos de política educativa en dichos países: los principios constitucionales, las modificaciones jurídicas, los planes gubernamentales, las agendas sectoriales de desarrollo y de educación y los programas y proyectos emblemáticos de cada país. En el capítulo “La calidad de la educación y el cambio de ciclo político en América Latina” contrastamos las pruebas SERCE² y TERCE³ para observar la variación en los logros académicos

² La prueba SERCE evaluó en 2006 el logro de aprendizaje de 100 752 estudiantes de tercer grado y 95 288 de sexto grado de 16 países y el Estado mexicano de Nuevo León, en matemáticas, lectura y escritura y ciencias naturales. En su diseño, implementación y análisis participaron diversos equipos de evaluadores, pedagogos, especialistas en currículo, expertos en construcción de instrumentos, técnicos y monitores de la región. Su orientación conceptual tiene su base en pruebas referidas al currículo común dentro de la región, estructuradas a partir del enfoque de “habilidades para la vida” promovido por la UNESCO. Este enfoque considera aquellos conocimientos, capacidades, habilidades, valores y actitudes que los estudiantes latinoamericanos deberían aprender y desarrollar para actuar y participar plena y activamente en la sociedad. Además de la evaluación de aprendizajes, la SERCE utilizó cuestionarios para recoger información sobre los estudiantes y sus familias, los docentes y las escuelas, que permiten discernir qué factores tienen mayor incidencia en el aprendizaje de los alumnos (UNESCO 2019).

³ TERCE fue aplicada en 2013 y abarcó 15 países y el Estado de Nuevo León (México). Evaluó el desempeño escolar en tercer y sexto grado de escuela primaria en las áreas de matemáticas, lenguaje

de países con políticas de Estado de largo plazo, que buscan revalorizar la educación pública, y aquellos países con políticas educativas de corto plazo que no la revalorizan. En el capítulo “Análisis multicriterio del desempeño educativo sudamericano” presentamos un estudio con varias dimensiones (económica y educativa) y múltiples criterios para examinar el desempeño educativo de diez países sudamericanos, entre 2000 y 2016. Más allá de un índice educativo, el análisis multicriterio integra una realidad compleja y permite comprender el desempeño del sector educativo en un determinado contexto social y económico. Además de evaluar los países que tuvieron los mejores y peores desenvolvimientos, buscamos medir los cambios sin el sesgo estructural determinado por las condiciones iniciales. En la última sección explicamos los principales hallazgos y conclusiones.

Antecedentes de la política educativa

Las políticas educativas en América Latina y sus resultados, en las décadas de los ochenta y noventa, han sido motivo de varios estudios. Los sistemas educativos de la región, en el período 1980-2000, registraron avances en el desarrollo, medido por la tasa de analfabetismo y el acceso a la educación superior. Sin embargo, hubo graves problemas de rezago educativo, acceso focalizado en estratos altos para la educación media y superior, deficiente absorción de egresados en el mundo del trabajo y baja calidad de los procesos educativos (Muñoz Izquierdo y Márquez Jiménez 2000).

Los problemas de calidad, eficiencia y eficacia educativa por causa de un crecimiento rápido de los sistemas nacionales ocasionado por la universalización de la matrícula fueron determinantes para varias reformas en los años ochenta y noventa.

Una de las soluciones aplicadas fue la descentralización: las funciones, los recursos y las atribuciones de las autoridades nacionales centralizadas

y, para sexto grado, el área de ciencias naturales. Al igual que SERCE, se levantaron cuestionarios para comprender el contexto. Los resultados de logro de aprendizaje de TERCE son comparables con los de SERCE. Las dos pruebas muestran el progreso que los esfuerzos desplegados por los sistemas educativos de la región han logrado en términos de aprendizaje en alumnos de primaria respecto del 2006. La muestra efectiva de TERCE es de 195 752 estudiantes: 100 752 de tercer grado y 95 000 de sexto grado (UNESCO 2019).

se transfirieron a instancias locales. En algunos casos dicha descentralización fracasó debido al incremento del desempleo, concentración de la riqueza y aumento de la pobreza en los países de la región (López Guerra y Flores Chávez 2006). En Argentina, Brasil y Colombia hubo avances en descentralización, mientras que en México, Venezuela y Nicaragua las decisiones educativas permanecieron más centralizadas (Kaufman y Nelson 2005). En autonomía escolar, se destacó el caso de Brasil, como parte de un programa de reforma más amplio, en el cual se distribuyeron recursos financieros para la operación y costos de mantenimiento de los consejos escolares; en apenas dos años, se alcanzó al 90 % de las instituciones educativas.

La cobertura se amplió en los programas de educación preescolar dirigidos hacia la población más pobre y vulnerable. Esto fue evidente en Argentina, Brasil, Colombia, Bolivia, Chile, República Dominicana, Costa Rica, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay.

En cuanto a la calidad, se intervino de manera focalizada en las escuelas más vulnerables. Un ejemplo destacado fue el programa P-900, implementado en Chile en la década de los noventa. El programa incluyó el monitoreo, apoyo, dotación de insumos, mejora de infraestructura y perfeccionamiento docente, en 900 instituciones educativas de menor rendimiento, ubicadas en zonas rurales pobres (García-Huidobro 2005).

Otro eje de la política educativa de aquellos años fue la implementación de reformas curriculares y procesos de capacitación docente. Se implementaron en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. En Argentina (con inversiones educativas significativas), Brasil, Colombia, Chile y Uruguay hubo programas de capacitación docente, con distinta intensidad y alcance en cada país.

Los logros académicos en la década de los noventa en Argentina, Brasil, Colombia, México, Venezuela y Nicaragua fueron limitados; estos países mostraron altas tasas de deserción y repitencia. Sus sistemas educativos propiciaron pocos cambios en la innovación a nivel local, y no ofrecieron incentivos a directivos y docentes para mejorar la práctica pedagógica (Kaufman y Nelson 2005).

El Banco Mundial promovió varias políticas en la década de los noventa, que incluyeron renovar la inversión docente, determinar las prioridades educativas mediante análisis económicos y evaluaciones de

aprendizaje como medida de rendimiento, invertir en educación básica, acceso universal a la educación básica, programas de subsidio a la demanda y una mayor participación familiar. Se propuso también brindar autonomía a las instituciones educativas para que operen de acuerdo con las condiciones escolares locales (Michel 2004).

Los programas de transferencias monetarias condicionadas, en la década de los noventa, aumentaron el acceso de niños y niñas pobres a la escuela y redujeron el trabajo infantil, pero no tuvieron efecto en la calidad educativa; las estrategias de transferencia de la gestión escolar hacia las escuelas y las comunidades en América Latina mostraron resultados en la ampliación de la cobertura y en la calidad (Ponce 2010).

Hacia finales de aquella década, las políticas en América Latina, orientadas por el neoliberalismo, resultaron en un aumento de la desigualdad, exclusión social e inestabilidad política en la región. Los logros en relación con la escolaridad en educación secundaria se dieron a la par de un incremento en desigualdad y menor calidad educativa. Hubo algunos aspectos en común en los cuales los sistemas educativos deben enfocarse para lograr mejoras en calidad: políticas de equidad, obligatoriedad de la educación, inversión, mejores condiciones docentes, mejores prácticas al interior del aula, fortalecimiento de la primera infancia, evaluaciones de impacto, sistemas confiables de evaluación de la calidad y programas compensatorios enfocados correctamente (Suásnabar 2017; Cortés y Giacometti 2010).

Entre 2008 y 2014, algunas de las políticas más efectivas para alcanzar la calidad educativa se centraron en los estudiantes y su aprendizaje, en el mejoramiento docente y en la inclusión de la comunidad educativa. En Chile, por ejemplo, en ese período se generaron estrategias enfocadas en la equidad con la Ley de Subvención Escolar Preferencial, con subsidios para centros escolares desfavorecidos. Dado que el sistema educativo chileno tiene como base la elección del centro escolar, en la Ley de Educación General del 2009 se introdujo la prohibición de selección de los centros escolares de primaria sobre los ingresos familiares y el rendimiento estudiantil. La estrategia de apoyo escolar mediante financiación se dedicó a las escuelas primarias y secundarias mediante la Ley sobre Subsidios Preferentes (2008), cuyo enfoque fue el apoyo pedagógico y técnico. La estrategia para desarrollar la dirección escolar

inició con la promulgación de la Ley de Calidad y Equidad de la Educación del 2011. La ley estableció la profesionalización de la dirección escolar, mediante la toma de pruebas, la mejora en los salarios directivos, una mayor autonomía escolar y la introducción de la evaluación y la asistencia para el desarrollo profesional. Finalmente, en 2012 se instituyó la Agencia de Calidad de la Educación en Chile, para evaluar el rendimiento del sistema educativo en todos sus niveles y apoyar a las escuelas con resultados bajos mediante la Ley de Garantía de Calidad (Pont 2015).

En Colombia, entre el 2002 y el 2010, las mejoras se vincularon con los indicadores de ampliación de la oferta educativa; una mayor cobertura en todos los niveles con énfasis en grupos vulnerables; avances en la calidad de los subniveles básico y medio, medida por los resultados de pruebas internacionales y nacionales, y un cambio en el modelo institucional. Dichas mejoras se asociaron con incentivos para los prestadores del servicio y docentes. Se emplearon estrategias de descentralización, alianzas privadas, créditos y subsidios, con el objetivo de ampliar la oferta. Además, hubo reformas en el modelo de financiación educativo (Sistema General de Participaciones reformado en 2007) que estableció un crecimiento anual de los recursos transferidos a las entidades desconcentradas; la Ley 715 reguló su distribución en función de matrícula y un sistema de tipologías ponderó los costos según el nivel educativo y densidad poblacional; hubo intervenciones de profesionalización docente (Nuevo Estatuto de Profesionalización Docente 2002) que regularon el ingreso y la carrera docente, establecieron periodos de prueba y evaluaciones de desempeño para maestros a partir de ese año. Desde 2008 se crearon sistemas de apoyo a la gestión y registro de información, complementarios a los sistemas nacionales (Vélez 2012).

En Paraguay, entre el 2000 y el 2010 (segunda década desde la transición democrática iniciada en 1989 y desde la reforma educativa de inicios de los noventa), hubo mejoras en aspectos de cobertura, permanencia en la escuela y equidad. Sin embargo, no hubo avances en rendimiento escolar, en profesión docente, en sistemas de evaluación, en competencias y estándares, en autonomía ni en rendición de cuentas. Hubo un retroceso en inversión educativa y rezago educativo. Además, Paraguay es uno de los países con menor tasa neta de escolarización

secundaria en la región, y presenta problemas de retención escolar, repitencia y persistencia para terminar la educación básica (nueve años de escolaridad obligatoria) (Elías, Molinas y Misiego 2013).

En Ecuador se amplió la cobertura de educación básica y permanencia entre 2004 y 2010. Por primera vez hubo evaluaciones docentes, una formalización de procesos de selección, se crearon nuevos incentivos docentes, así como estándares educativos, y la inversión aumentó. A la vez, hubo problemas de acceso, de equidad, de logros académicos y una descentralización limitada. Se aplicaron programas de eliminación de barreras de acceso, como el aporte voluntario de padres de familia (2007); un programa de alimentación escolar, la dotación de uniformes y textos escolares (2008). Hubo un aumento en los sueldos docentes desde el 2008, con bonos de incentivo a partir del 2010, y un sistema de capacitación desde el 2008 (Grupo Faro 2010).

Los países latinoamericanos obtuvieron resultados bajos con datos del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA), SERCE y TERCE, a partir del año 2010, en cuanto a la calidad educativa medida por logros académicos. Las variables para explicar los bajos rendimientos de los alumnos latinoamericanos incluyeron el clima y entorno escolar, la condición socioeconómica, el acceso a tecnología en los hogares y la pertenencia a un grupo indígena. En todos aquellos aspectos hubo marcadas diferencias entre la educación pública y la privada. Es decir, la región no presentó mejoras significativas en aprendizaje y desarrollo de competencias, a pesar de sus niveles crecientes de escolaridad. Además, los países de América Latina mantuvieron una brecha de 85 puntos en matemáticas entre los estudiantes más pobres y los más ricos. Esto significa que los más pobres se encuentran más de dos años de escolaridad por debajo de los estudiantes más ricos. Asimismo, el ingreso de un país no determinó el rendimiento, y el gasto educativo y el PIB predijeron solo en forma parcial el logro de los estudiantes (Ganimian 2009; Bos, Ganimian y Vegas 2013a; Fundación Santillana 2016; Gajardo 2018).

En esa década, con el propósito de avanzar en términos de calidad, se propuso fortalecer la política de desarrollo infantil temprano, la excelencia docente, la evaluación de aprendizajes, las nuevas tecnologías de educación, la relevancia de programas de estudio y su financiamiento. En Brasil, las reformas centradas en aumentar el seguimiento docente,

el monitoreo de usos de resultados de las pruebas y en la reducción del número de docentes no calificados provocaron mejoras significativas en matemáticas (Bos, Ganimian y Vegas 2013b).

Las reformas relacionadas con el desarrollo infantil también han sido evaluadas en algunos países de la región. Un aumento de la educación preescolar en Argentina y Uruguay tuvo efectos positivos en el aprendizaje y escolarización de los niños (Berlinski, Galiani y Manacorda 2008; Berlinski, Galiani y Gertler 2006). En Ecuador, Chile y Colombia hubo un incremento de centros infantiles de gestión pública, que representaron la mayoría de cobertura del servicio para la primera infancia. Sin embargo, estas políticas han tenido impactos escasos en el desarrollo cognitivo y en el lenguaje infantil en Ecuador, Bolivia, Brasil y Perú (Berlinski y Schady 2015). Ecuador, Colombia, Chile y Cuba avanzaron con estrategias integrales multisectoriales de desarrollo infantil, con enfoque en la familia. En Costa Rica, Brasil, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Uruguay hubo progresos normativos para establecer estrategias integrales. Argentina, Guatemala, Paraguay, Perú y México avanzaron en programas específicos de primera infancia, sin una estrategia integral (Aulicino y Díaz Langou 2015).

En el aspecto docente, en Brasil, Nicaragua, Panamá y Perú los salarios eran inferiores en comparación con el resto de profesiones. En Chile, Costa Rica y Uruguay estuvieron al mismo nivel (Bruns y Luque 2014; Mizala y Ñopo 2012). En cuanto a los procesos de admisión a facultades de pedagogía para la formación de docentes, se establecieron requisitos más rigurosos en Ecuador y Chile mediante un puntaje mínimo. México y Perú propusieron un examen de conocimientos. En Chile y Perú se entregaron incentivos, como becas, para atraer estudiantes hacia la carrera docente (costos de matrícula y carrera, pensión de estudios, seguro médico, apoyo y tutorías, entre otros beneficios). Con respecto a la regulación de la calidad de las instituciones que forman docentes, se destaca el caso de Ecuador: entre 2007 y 2014 se evaluaron y cerraron 28 institutos de formación, en un proceso acompañado por una reforma en la carrera universitaria y la creación de la Universidad Nacional de Educación (Cevallos Estarellas 2015).

En Perú, México, Colombia, Chile y Ecuador también hubo reformas en la profesionalización docente, con base en la meritocracia, en la estabilidad y en los salarios por desempeño. En Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú se impulsaron programas de incentivos por desempeño.

En Chile hubo evaluaciones docentes y efectos positivos en el aprendizaje (Contreras y Rau 2012). En el fortalecimiento de liderazgo directivo, se destacaron las políticas de Brasil, Colombia, Perú, Chile y Ecuador.

Varios países latinoamericanos crearon instituciones o instancias de evaluación educativa. En Ecuador (2012), Uruguay y México (2013) se establecieron institutos nacionales de evaluación educativa; en Chile (2011) se creó la Agencia de Calidad de la Educación.

El Plan Ceibal en Uruguay (desde 2007) se destaca con respecto al uso de nuevas tecnologías, junto a los programas de entrega de una computadora portátil por niño en Perú; y en Chile, los laboratorios de informática en la década de los noventa. Otro aspecto relevante en el ámbito tecnológico fue la extensión de la educación a distancia. Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Haití, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela desarrollaron programas a través de radio y televisión con resultados adecuados.⁴

Por otra parte, Brasil, México y Chile han logrado incluir en sus programas curriculares el desarrollo de habilidades socioemocionales. Algunos estudios han encontrado que la educación socioemocional tiene impactos positivos en el rendimiento académico (Dusenbury et al. 2015; Payton et al. 2008).

En 2010 hubo cinco grupos de países en América Latina en cuanto al acceso y la permanencia en el sistema educativo: 1) Argentina, Chile y Perú, con altos niveles de graduación primaria y secundaria; 2) Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Panamá, con graduación primaria alta y media en secundaria; 3) Paraguay y Uruguay, con una alta graduación en el nivel primario y baja en el secundario; 4) República Dominicana y El Salvador, con un nivel de graduación medio en primaria y secundaria; y 5) Honduras, Guatemala y Nicaragua, con atraso escolar por el ingreso tardío a la escuela, niveles medios de graduación en el nivel primario y bajos en el secundario (IIPE UNESCO 2010).

Los organismos internacionales han coincidido en asociar el aprendizaje con las políticas de descentralización de los sistemas educativos; la

⁴ Michael Trucano. 2010. "Interactive radio instruction: A successful permanent pilot project?", *World Bank Blogs*, <https://blogs.worldbank.org/edutech/iri>.

regulación de la jornada, el año escolar y el número de estudiantes por aula; las medidas de monitoreo y evaluación de la calidad educativa; la implementación de estándares de aprendizaje, las evaluaciones docentes, los nuevos programas compensatorios y los programas integrales de primera infancia. Además, se ha encontrado que los aspectos principales que inciden en los resultados educativos son: las desigualdades socioeconómicas; la ruralidad; la inasistencia a la escuela; el trabajo infantil; las características estructurales del sistema educativo (la obligatoriedad de la educación, la inversión en educación); la tasa de asistencia de educación inicial y la repitencia; la formación docente; el uso de tecnologías de información y comunicación TIC y la desigualdad de aprendizaje al interior de la escuela; la disponibilidad de libros, de materiales, de infraestructura, de instalaciones y de servicios básicos; el uso efectivo del tiempo para la enseñanza; el liderazgo directivo, y las prácticas docentes en el aula (Treviño, Place y Chávez 2013; Treviño, Villalobos y Baeza 2016; Bertoni et al. 2018).

Cambio de ciclo político

El análisis de la educación para esta investigación se realizó a partir de los principios contemplados en las constituciones, programas de gobierno, agendas sectoriales y las políticas específicas de cada país. Esto permitió comprender las distintas visiones programáticas, pero también contrastar los resultados educativos alcanzados.

En Sudamérica hubo procesos constituyentes en Colombia (1991), Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009). Estos procesos indujeron nuevos marcos jurídicos educativos (leyes orgánicas, normas, reglamentos), otros ámbitos de gobernanza y la implementación de políticas públicas centradas en la equidad social y la consecución de derechos.

Desde inicios de los años 2000 hubo un cambio de ciclo político en Sudamérica.⁵ En la tabla 1.1 se indican los distintos períodos de gobierno y quienes tuvieron a cargo los ministerios de Educación.

⁵ Es usual denominar gobiernos progresistas, con todos sus matices, a Venezuela (1999 hasta la fecha de publicación de este libro, 2021), Argentina (2003-2015), Brasil (2003-2016), Bolivia (2006-2019), Uruguay (2005 hasta la fecha publicación de este libro, 2021), Paraguay (2008-2010) y Ecuador (2007-2017). Los gobiernos de distinta índole política e ideológica han sido Colombia, Perú y Chile (este último caso es más polémico de demarcar).

Tabla 1.1. Actores de los procesos educativos

País	Presidente	Período	Ministros de Educación
Argentina	Fernando de la Rúa	1999-2001	Juan José Llach Hugo Juri Andrés Delich
	Eduardo Duhalde	2002-2003	Graciela Giannettassio
	Néstor Kirchner	2003-2007	Daniel Filmus
	Cristina Fernández	2007-2011	Juan Carlos Tedesco
		2011-2015	Alberto Sileoni
	Mauricio Macri	2015-2019	Esteban Bullrich Alejandro Finocchiaro
Alberto Fernández	2019-2021	Nicolás Trotta	
Bolivia	Jorge Fernando Quiroga	2001-2002	Hugo Carvajal
	Gonzalo Sánchez de Lozada	2002-2003	
	Carlos Diego Mesa	2003-2005	
	Enrique Eduardo Rodríguez	2005-2006	
	Evo Morales	2006-2010 2010-2015 2015-2019	Roberto Aguilar (2008-2019)
	Jeanine Áñez	2019-2020	Virginia Patty
Luis Arce	2020-2021	Víctor Hugo Cárdenas Adrián Quelca	
Brasil	Fernando Henrique Cardoso	1995-2002	Paulo Renato Souza
	Luiz Inácio Lula da Silva	2003-2010	Cristovam Buarque Tarso Genro Fernando Haddad
	Dilma Rousseff	2011-2016	Fernando Haddad Aloizio Mercadante José Henrique Paim Cid Gomes Luiz Claudio Costa Renato Janine Ribeiro
			Michel Temer	2016-2018	José Mendonça Bezerra Filho
	Jair Bolsonaro	2019-2021	Ricardo Vélez Rodríguez Abraham Weintraub Milton Ribeiro

Tabla 1.1. (Continuación)

País	Presidente	Período	Ministros de Educación
Chile	Ricardo Lagos	2000-2006	Laura Mariana Aylwin Sergio Bitar Chacra Marigen Hornkohl
	Michelle Bachelet	2006-2010	Martín Zilic Yasna Provoste Mónica Jiménez
	Sebastián Piñera	2010-2014	Joaquín Lavín Felipe Bulnes Harald Beyer Carolina Schmidt
	Michelle Bachelet	2014-2018	Nicolás Eyzaguirre Adriana Delpiano
	Sebastián Piñera	2018-2021	Gerardo Varela Marcela Cubillos Raúl Figueroa
Colombia	Andrés Pastrana	1998-2002	Germán Bula Francisco Lloreda
	Álvaro Uribe	2002-2010	Cecilia María Vélez
	Juan Manuel Santos	2010-2018	María Fernanda Campo Gina Parody Yaneth Giha Tovar
	Iván Duque	2018-2021	María Victoria Angulo
Ecuador	Jamil Mahuad	1998-2000	Vladimiro Álvarez Rosángela Adoum
	Gustavo Noboa	2000-2003	Roberto Hanze Juan Cordero
	Lucio Gutiérrez	2003-2005	Rosa María Torres Ottón Morán Roberto Passailaigue
	Alfredo Palacio	2005-2007	Consuelo Yánez Raúl Vallejo
	Rafael Correa	2007-2017	Raúl Vallejo Gloria Vidal Augusto Espinosa Freddy Peñafiel
	Lenín Moreno	2017-2021	Fander Falconí Milton Luna Montserrat Creamer

Tabla 1.1. (Continuación)

País	Presidente	Período	Ministros de Educación
Perú	Alberto Fujimori	1990-2000	Federico Salas (2000)
	Valentín Paniagua	2000-2001	Marcial Rubio
	Alejandro Toledo	2001-2006	Nicolás Lynch Gerardo Ayzanoa Carlos Malpica Javier Sota
	Alan García	2006-2011	José Antonio Chang Víctor Díaz
	Ollanta Humala	2011-2016	Patricia Salas Jaime Saavedra
	Pedro Pablo Kuczynski	2016-2018	Jaime Saavedra Marilú Martens Idel Vexler
	Martín Vizcarra	2018-2020	Daniel Paredes Flor Pablo Medina Martín Benavides
	Manuel Merino	2020 (5 días)	Fernando D'Alessio
	Francisco Sagasti	2020-2021	Ricardo Cuenca
Paraguay	Luis Ángel González	1999-2003	Nicanor Duarte Darío Zárate Blanca Ovelar
	Nicanor Duarte	2003-2008	Blanca Ovelar María Esther Jiménez
	Fernando Lugo	2008-2012	Horacio Galeano Luis Riart Víctor Ríos
	Federico Franco	2012-2013	Horacio Galeano
	Horacio Cartes	2013-2018	Marta Lafuente Enrique Riera Raúl Aguilera
	Mario Abdo Benítez	2018-2021	Eduardo Petta

Tabla 1.1. (Continuación)

País	Presidente	Período	Ministros de Educación
Venezuela	Hugo Chávez	1999-2002	Héctor Navarro Aristóbulo Istúriz Adán Chávez
		2002-2013	Héctor Navarro Jennifer Gil Maryann Hanson
	Nicolás Maduro	2013-2021	Héctor Rodríguez Rodulfo Pérez Eliás Jaua Aristóbulo Istúriz
Uruguay	Jorge Batlle	2000-2005	Antonio Mercader Leonardo Guzmán José Amorín
	Tabaré Vázquez	2005-2010	Jorge Brovetto María Simon
	José Mujica	2010-2015	Ricardo Ehrlich
	Tabaré Vázquez	2015-2020	María Julia Muñoz
	Luis Lacalle Pou	2020-2021	Pablo da Silveira

Nota: La tabla contiene información hasta mediados de 2021.

Luego de triunfar en procesos electorales, varios gobiernos (Venezuela, Brasil, Bolivia, Uruguay, Paraguay y Ecuador) buscaron recuperar el Estado, la regulación, planificación y control, así como construir capacidades humanas centradas en la educación y salud. Para ello, hubo inversiones estatales significativas en la educación (ampliación de la cobertura y acceso gratuito, mayor construcción de unidades educativas, programas de subsidios, entrega sin costo para los usuarios de libros, entre otros). Esto posibilitó una mayor equidad en el acceso y mejores condiciones de infraestructura. Entre tanto, los demás gobiernos sudamericanos administraron la cobertura y calidad educativa con una amplia gama de políticas, obteniendo resultados disímiles. Cabe resaltar que, si bien hubo distintos momentos políticos en cada país entre el 2000 y el 2017, la aplicación de la política educativa (en su acción y omisión) presenta matices en gobiernos de una misma línea ideológica partidaria (Mancebo y Lizbona 2016).

Después de la “década perdida” de los años ochenta, América Latina tuvo un claro viraje al neoliberalismo en los años noventa, cuyo ideario se puede sintetizar en el denominado Consenso de Washington (CW), que fue asumido por el Banco Mundial, el FMI y la Organización Mundial de Comercio (OMC).⁶ Los programas de estabilización y ajuste estructural del FMI y del BM “enfataron la necesidad del crecimiento económico, que guarda estrecha relación con la tesis de la economía neoclásica que sostiene que antes de distribuir cualquier riqueza adicional generada en una sociedad, es necesario producirla” (Falconí y Oleas 2004, 29).

El CW ha sido objeto de diversas valoraciones y evaluaciones. El premio Nobel de Economía, Joseph Stiglitz (2002), ha sido crítico con las políticas aplicadas. A Stiglitz le preocupaba el efecto de la globalización en la distribución de la riqueza en los países “en desarrollo”. Hoy, los economistas están más preocupados por el impacto de la distribución y sus efectos en la desigualdad. En los países ricos la desigualdad sigue creciendo. Las tecnologías ahorradoras de mano de obra y el predominio de los grandes negocios han reducido los salarios de la clase media, provocando descontento con la globalización, de acuerdo con Stiglitz (2017).

Si bien las políticas del neoliberalismo empezaron a aplicarse en forma temprana en Chile en los años setenta, fue a partir de los años noventa cuando esta doctrina se consolidó con fuerza en América Latina, en particular en México. El neoliberalismo, corriente que propugnó la libertad a ultranza de los mercados, exigió la reducción del denostado gasto público y minimizó la intervención estatal en los procesos económicos. Este sistema sostuvo que la distribución y redistribución del ingreso era un proceso posterior al crecimiento económico: primero habría que agrandar el pastel para luego compartirlo. Todo se dejaba en manos del mercado, mientras el Estado debía ser reducido a su mínima expresión. Una estrategia clave del proceso neoliberal fue la privatización y enajenación de las empresas

⁶ El Consenso de Washington puede resumirse en una liberalización económica (comercio, capitales e inversión), en estabilidad macroeconómica, la prioridad del gasto público en sectores con capacidad de generar altos rendimientos económicos (atención primaria de salud, educación básica e infraestructura), la atracción de la inversión extranjera y un impulso a los procesos de privatización.

estatales y los servicios de salud, la seguridad social y la educación. La estructuración de las políticas económicas generalmente se dio mediante los programas de ajuste estructural, a los cuales estuvieron condicionados los préstamos internacionales.

Los denominados modelos posneoliberales surgieron como una respuesta a los problemas sociales y a la falta de equidad social provocada por el neoliberalismo. Yates y Bakker (2014) consideraron al posneoliberalismo en América Latina como un conjunto de proyectos políticos “emancipatorios” que apuntan a superar la ideología y herencia institucionalizada del neoliberalismo. Algunos procesos y prácticas del posneoliberalismo incluyeron cambios en las intervenciones estatales (o su escala), reformas institucionales y redirección de la economía hacia fines sociales. La complejidad de la aparición del posneoliberalismo y su relación con el neoliberalismo han hecho que no se encuentre un concepto preciso al respecto. Brand y Sekler (2009) propusieron que se considere al posneoliberalismo como una perspectiva de transformación social, política y económica. Señalaron que todos los acercamientos posneoliberales tuvieron en común romper con algún aspecto específico del neoliberalismo, pero variaron en su profundidad, complejidad y enfoque, así como también en sus prácticas y sus conceptos.

Brand y Sekler (2009), en el mismo artículo, señalaron que no se debe generalizar el término ‘posneoliberal’, sino que requiere entenderse como una perspectiva contrahegemónica. Vale anotar que el neoliberalismo no solo implica una doctrina o corriente macroeconómica. Ceceña (2009) señala que una de las perspectivas posneoliberales correspondió a lo adoptado en América Latina desde los años 2000, cuando algunos países se proclamaron socialistas o en transición hacia el socialismo, y en donde tuvo inicio una reversión de las políticas neoliberales impuestas por el FMI y el Banco Mundial. Bolivia, Ecuador y Venezuela impulsaron políticas con el objetivo de recuperar la soberanía, el poder de participación y generar proyectos sociales amplios. Dieron forma a estas políticas e institucionalizaron sus cambios mediante nuevas constituciones aprobadas por la ciudadanía.

Naurel Arenas García (2012) concluyó que el posneoliberalismo es una búsqueda con aciertos y desaciertos. Señala que

Si bien existen experiencias positivas de políticas que se alejan del modelo neoliberal y se dirigen hacia una distribución más equitativa de la riqueza, una reducción de la pobreza y una región más cohesionada y autónoma, no se puede hablar de un abandono completo de ciertos axiomas del Consenso de Washington (Arenas García 2012, 26-27).

Heidrich y Tussie (2009) examinaron las políticas económicas y comerciales de los países latinoamericanos y señalaron que en el posneoliberalismo se retomó la agenda social en los gobiernos. El Estado protagonizó la relación entre el mercado y la esfera social, articulando las presiones del mercado globalizado con los intereses nacionales. Arenas García (2012, 4) sostuvo que el posneoliberalismo surgió del fracaso del modelo neoliberal debido a su costo social, como “una nueva izquierda, más moderada y pragmática, pero con una fuerte vocación de articulación de lo local con lo global”. El Estado tuvo un rol protagónico en la lucha contra la desigualdad y en la articulación de las demandas sociales insatisfechas. Es decir, lo denominado posneoliberal es

Una búsqueda de superación de los déficits del modelo neoliberal a partir de la devolución de un rol más prominente al Estado y la búsqueda de alternativas de integración regional (o refuerzo de los mecanismos existentes) para hacer frente a las fuerzas hegemónicas y caminar hacia una mayor autonomía regional (Arenas García 2012, 34).

En el posneoliberalismo, el Estado ejerció la rectoría de sectores denominados estratégicos (ej. defensa, educación, salud), reguló el proceso económico, controló y planificó la gestión gubernamental. Esto fue necesario por la existencia de fallos de mercado: externalidades negativas, asimetría de información, bienes públicos (su uso no excluye el uso de otros) y monopolios. Se consideró que el Estado debía considerar prioritario el pago de la deuda social y limitar el pago de la deuda externa. Aquello implicó construir capacidades humanas en salud y educación, así como reducir la pobreza y combatir la desigualdad social. De acuerdo con esta visión, un cambio en el régimen de acumulación también demandó un conjunto de reformas institucionales para recuperar esas facultades perdidas del Estado (planificación, regulación, control y gestión).

Las políticas educativas en América Latina pasaron de un enfoque en asistencia escolar a la búsqueda de eficiencia y calidad educativa. En 1991, la UNESCO realizó un análisis de la década 1980-1990 en materia educativa. Las políticas públicas del momento afectaron a la educación, con la disminución tanto del gasto público como de la calidad de vida. La disminución promedio del gasto se estimó en un 25 % y la repetición escolar afectó al 20 % de los estudiantes en primaria, con énfasis en los primeros grados. En el caso de niños de familias pobres y ubicadas en áreas rurales y marginales, la repetición escolar afectó al 40 % (OREALC 2001).

La falta de inversión en educación, sumada a la dificultad de las familias para asumir los costos educativos, llevaron a concentrarse en mantener la cobertura educativa con un impacto en la calidad. Así, se mantuvo la cobertura (se amplió en algunos casos), en detrimento de las condiciones laborales de docentes y una reducción en inversión educativa, lo que afectó la infraestructura escolar.

El deterioro de las condiciones de empleo de los docentes se dio por varias vías: salarios y limitaciones en los programas de desarrollo y apoyo pedagógico. Hubo también un menoscabo de los insumos escolares, tanto para docentes como para estudiantes. Estas carencias limitaron las posibilidades de aprendizaje. De igual manera, se experimentaron obstáculos para modernizar equipos e instrumentos pedagógicos y para incorporar tecnologías. Con esta evaluación de las condiciones de los sistemas educativos de América Latina y el Caribe durante la década de los ochenta, los desafíos de la década siguiente recayeron en ampliar los niveles de cobertura, mejorar la calidad y la equidad educativa (OREALC 2001).

El sistema neoliberal de los años noventa se reflejó en el ámbito educativo al incorporar la libre iniciativa del sector privado como el mejor medio para gestionar mejoras en la calidad de la educación. El Banco Mundial recomendó algunas medidas, entre ellas la renovación de la inversión docente, la determinación de prioridades educativas mediante análisis económicos, las evaluaciones de aprendizaje como medida de rendimiento, las inversiones centradas en la educación básica, el acceso universal a la educación básica, los programas de subsidio a la demanda, una mayor participación familiar y la autonomía a las instituciones educativas para que operen de acuerdo con las condiciones escolares locales (Michel 2004).

En ese sentido, en la década de los noventa en América Latina se priorizaron los siguientes aspectos de las políticas educativas: a) descentralización, organización de la gestión educativa y mayor autonomía a las escuelas; b) mayor equidad y calidad, focalizadas en los más pobres; c) incentivos docentes; d) sistemas de evaluación de logros educativos; e) intervenciones por el lado de la demanda (Ponce 2010).

Los procesos de descentralización tuvieron dos formas: con la transferencia de responsabilidades a los gobiernos locales y con la transferencia de competencias a las escuelas. En aquellos casos que tuvieron éxito, los gobiernos locales habían logrado altos niveles de desarrollo técnico, administrativo y financiero.

La equidad y calidad se gestionaron con programas dirigidos a escuelas de bajos recursos para realizar mejoras en infraestructura, provisión de insumos escolares y apoyo a la capacitación docente. En cuanto a las políticas de incentivos para docentes, se establecieron salarios diferenciales por área rural y estructuras salariales dependientes del desempeño y aprendizaje de sus estudiantes.

Los sistemas de evaluación del aprendizaje fueron implementados por Chile, Colombia, Brasil, Argentina, Venezuela, Uruguay, Bolivia y Ecuador. Además, se creó el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) de UNESCO, con el objetivo de proveer de datos útiles que permitan plantear políticas educativas pertinentes, generar información comparativa entre los alumnos de la región y realizar estudios de los determinantes de la calidad de la educación. El primer levantamiento de información se realizó en el año 1997, como parte de los acuerdos de trece países de la región.

Por el lado de la demanda, Brasil, Ecuador, Colombia y Chile implementaron programas de transferencias monetarias condicionadas, dirigidas a incrementar el acceso a la educación de las personas de bajos recursos. En Chile y Colombia se establecieron programas de bonos escolares para mejorar tanto el acceso como los logros académicos (Ponce 2010).

A finales de la década, las políticas en América Latina, orientadas por el neoliberalismo, resultaron en un aumento de la desigualdad, exclusión social e inestabilidad política en la región. Algunos avances, como el aumento de la escolaridad en el nivel secundario, fueron paralelos a una mayor fragmentación social y pérdida de calidad educativa

(Suásnabar 2017). Información de la International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) mostró que los países de América Latina obtuvieron puntajes bajos en matemáticas y ciencias. Otros países con PIB per cápita similares —e incluso más bajos— que los de América Latina obtuvieron puntajes mejores (Ponce 2010, 30).

En América Latina, el gasto en educación como porcentaje del PIB, pasó de 3,45 %, a inicios de los noventa, al 3,86 % en el año 2000. Sin embargo, la desigualdad aumentó en la mayoría de países sudamericanos entre el inicio y finales de la década: el índice de Gini en Argentina pasó de 46,8 a 51,1; Bolivia de 42 a 61,6; Colombia de 51,5 a 58,7; Ecuador de 53,4 a 56,4; Paraguay de 40,8 a 54,6 y Venezuela de 42,5 a 48,3 (Banco Mundial 2019).

El inicio de la década de los 2000 estuvo marcado por un boom de *commodities* (materias primas) en la región y por la llegada de gobiernos progresistas en la mayoría de países sudamericanos. Frente al fracaso de las reformas neoliberales de la década anterior, este nuevo escenario marcó un enfoque de recuperación del rol del Estado y de políticas públicas orientadas a mejorar la calidad de vida de la población.

A diferencia de lo sucedido en los noventa, las políticas educativas adoptadas en esta etapa no supusieron un paquete de reformas impulsadas por organismos internacionales, sino experiencias nacionales difundidas, apropiadas y reformuladas en el marco de cada país. En general, estas iniciativas estuvieron definidas por la expansión de los derechos educativos, un mayor acceso, el reconocimiento de derechos de poblaciones excluidas y el aumento de la inversión en educación (Suásnabar 2017). Los países aplicaron distintas estrategias y avanzaron a ritmos distintos; sin embargo, todos asumieron el reto de garantizar una educación de calidad extendida hasta el final del nivel secundario.

Todo lo anterior se encuentra plasmado en las nuevas leyes de educación que entraron en vigencia en esos años y que, además de asegurar una expansión de los derechos educativos, el reconocimiento de la población vulnerable y la ampliación del acceso, también extendieron la obligatoriedad escolar, que en promedio pasó de 10 a 13 años (excepto en Colombia). Ejemplos de esto son Argentina, con la Ley de Educación Nacional del 2006; Brasil, con la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional modificada del 2009; Chile, con la Ley General

de Educación del 2009; Colombia, con la Ley General de Educación modificada del 2013; Perú, con la Ley General de Educación del 2003; Uruguay, con la Ley General de Educación del 2008; Ecuador, con la Ley Orgánica de Educación Intercultural del 2011; Bolivia, con la Ley de la Educación “Avelino Siñani-Elizardo Pérez” del 2010; Paraguay, con la Ley General de Educación de 1998, y Venezuela, con la Ley Orgánica de Educación del 2009.

Los cambios en las constituciones y en las leyes de educación de los países sudamericanos estuvieron enfocados en esta década en la gratuidad, con la finalidad de eliminar barreras de acceso escolar: eliminación de cobros administrativos, dotación de libros, uniformes y fortalecimiento de programas de formación escolar. La gratuidad de servicios administrativos se introdujo de manera progresiva en todos los países sudamericanos en las instituciones educativas públicas de cada país. Los programas de alimentación escolar se aplicaron en toda la región, con niveles distintos de focalización o universalización, en algunos casos.

Los programas de entrega de libros de texto se dieron con mayor fuerza en Ecuador, Bolivia, Argentina, Chile y Brasil, ya sea con producción estatal o compras en el mercado privado. Se destacaron los procesos de Ecuador y Bolivia, donde se estableció, a nivel de ley, el apoyo a través de recursos económicos, los programas de alimentación, los uniformes, el transporte e insumos escolares para los estudiantes de instituciones públicas, con especial énfasis en la población pobre y vulnerable.

La ampliación de los derechos educativos estuvo acompañada de un crecimiento económico, lo que permitió elevar el gasto educativo como porcentaje del PIB en la región. En Ecuador, se pasó de 1,5 % a 5 %; en Brasil de 3,8 % a 6,2 %, y en Uruguay de 2,2 % a 4,4 %, entre 2000 y 2016. Colombia y Perú tuvieron incrementos modestos. En estos países, el gasto educativo (como porcentaje del PIB) se ubicó por debajo de la media regional (4,5 %) en 2016, según datos del Banco Mundial. De igual manera, se evidenció una reducción significativa de la pobreza, medida por el índice de población pobre del Banco Mundial (USD 1,90 al día), en países como Ecuador, Bolivia, Colombia y Brasil. Todo esto vino acompañado de una reducción en la desigualdad de manera más pronunciada en Bolivia, Ecuador y Argentina. La pobreza disminuyó mucho más que la desigualdad, lo cual sugiere que las

estructuras de poder concentrado representan un reto para los países latinoamericanos (Banco Mundial 2018).

El aumento de la inversión educativa y la expansión de derechos plasmada en los documentos programáticos de cada país llevó a un incremento en la matrícula a nivel regional, en el nivel secundario, y en menor medida en el primario. La matrícula secundaria (como porcentaje neto) en Sudamérica pasó del 60 % en el 2000 al 80 % en 2016. Los incrementos de matrícula más marcados correspondieron a Ecuador, Bolivia Uruguay y Venezuela, mientras que países como Chile sufrieron un estancamiento, tanto en la matrícula primaria como secundaria (Banco Mundial 2018).

Este proceso de expansión en el acceso no se tradujo necesariamente en una conclusión de estudios. La tasa de finalización del nivel secundario pasó del 46,3 % en el 2000 al 61,8 % en 2016, para los países sudamericanos (UNESCO 2018). El crecimiento estuvo por debajo del incremento en matrícula. Para los casos de Ecuador, Perú, Paraguay y Bolivia, los incrementos en la tasa de finalización secundaria fueron de más del 20 % entre 2000 y 2016 (UNESCO 2018). Otro indicador que conviene revisar es la repitencia primaria, dado que predice la expulsión de los alumnos del sistema educativo. Los países que más avanzaron en este indicador entre 2000 y 2016 fueron Brasil, Perú, Paraguay y Bolivia (Banco Mundial 2018).

Las políticas de equidad en la década del 2000 tuvieron como eje los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) –iniciados en la década de los noventa–, con el objetivo de garantizar el cumplimiento de los derechos educativos. Otras iniciativas para mejorar la matrícula y retención escolar consistieron en programas de becas a estudiantes (Bolivia, Chile) y de extensión de la jornada escolar (Perú, Uruguay, Venezuela). Además, hubo un crecimiento de programas integrales de apoyo a la educación rural. En Chile, la iniciativa de “Subvención Escolar Preferencial” transfirió recursos a las escuelas según el nivel socioeconómico de sus estudiantes. En Colombia, el programa “Todos a Aprender” empleó a docentes destacados como asesores en escuelas vulnerables. En Uruguay, el programa “Maestros Comunitarios” renovó el vínculo educativo con las familias.

En la mayoría de países sudamericanos se crearon ofertas alternativas para atender a la población de edad más avanzada o vulnerable,

y a problemáticas de abandono o diversidad cultural. Por ejemplo, Argentina, con programas nacionales de inclusión educativa, educación en contextos de encierro y su Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica para Jóvenes y Adultos, establecido en 2008; Bolivia, con los centros de Apoyo Integral Pedagógicos para población vulnerable y programas con enfoque intercultural; Chile, con programas de educación intercultural bilingüe; Colombia, con programas de etnoeducación, planes para la población en frontera, atención educativa a la población afectada por la violencia y programas integrados de alfabetización. Ecuador, con el Programa nacional de alfabetización y educación básica para personas con rezago educativo y ofertas flexibles; Perú, con su Programa de movilización por la alfabetización; Uruguay, con propuestas educativas durante todas las etapas de la vida, en diferentes contextos ambientales y culturales, y programas de formación de personas jóvenes y adultas, y Venezuela, con sus misiones de alfabetización.

El reconocimiento de la Educación Intercultural Bilingüe en países como Bolivia y Ecuador se dio a nivel constitucional, con la expansión de los derechos de pueblos originarios e indígenas. Esto incluyó la necesidad de elaborar currículos más pertinentes y flexibles para las ofertas de educación intercultural. Las reformas curriculares de la década dieron como resultado –en algunos casos– documentos más contextualizados e integrados, que otorgaron al docente mayor flexibilidad y autonomía en su práctica pedagógica. Sin embargo, algunas críticas, como la realizada por Rivas y Sánchez (2016, 6), sobre el aspecto curricular en esta década apuntan a que “se recurrió a materiales curriculares más prescriptivos, que buscaron direccionar la enseñanza con guías concretas para los docentes: rutas de aprendizaje, estándares y contenidos prioritarios”. Es decir, se concretaron diseños curriculares muy amplios y con un exceso de contenidos, por lo cual a veces en la práctica resultó inviable.

Gracias a varias políticas redistributivas iniciadas en la década de los 2000, la expansión educativa se concentró en la población de bajos recursos. Este proceso se tradujo en una mayor equidad educativa en la región, en términos de acceso: “En promedio, entre 2006 y 2014, la participación en la enseñanza secundaria de los quintiles socioeconómicos 1 y 2 aumentó en 8 puntos porcentuales, mientras que la de los quintiles 4 y 5 creció menos de 1 punto porcentual” (Elacqua et al. 2018, 2).

El aumento en cobertura no vino acompañado necesariamente de mejores aprendizajes. En nueve de los quince países evaluados por el TERCE, más del 40 % de los alumnos de tercer grado mostró un desempeño insuficiente en matemáticas. A pesar de que falta mucho para mejorar la calidad educativa en la región, se deben reconocer algunos avances de los últimos veinte años, como las mejoras en aprendizaje al tomar en cuenta las pruebas SERCE 2006 y TERCE 2013. En la comparación 2006-2013, los países latinoamericanos lograron mejoras en todas las asignaturas, especialmente en matemáticas. Esto se focalizó en los resultados de las escuelas más vulnerables, las desatendidas, y en clases donde los profesores tenían menos recursos o capacidades (Rivas y Sánchez 2016).

En el análisis econométrico que desarrollamos se encuentra que, a pesar de que los estudiantes indígenas presentan puntajes menores en comparación con los no indígenas, la brecha tiende a reducirse entre las dos pruebas en algunos países. Además, se evaluó el impacto del cambio de ciclo político en la reducción de la brecha entre las escuelas públicas y privadas y se encontró un efecto positivo. Esto significa que en dichos gobiernos hubo una revalorización de la escuela pública.

Una de las políticas que pudo tener un efecto en la reducción de las brechas de aprendizaje fue la mejora de la infraestructura escolar. La evaluación de la infraestructura realizada en el SERCE y el TERCE está organizada en seis categorías: equipamiento de aulas, espacios de uso múltiple, áreas de oficina, espacios pedagógicos, conexión a servicios, agua y saneamiento. A partir de aquello construimos un índice de infraestructura escolar para los países sudamericanos y encontramos que aquellos que destacan en este índice entre 2006 y 2013 son Ecuador, Colombia y Chile. Esto tuvo sentido por las políticas de infraestructura adoptadas, sobre todo en Ecuador con el programa Unidades Educativas del Milenio (UEM), que inició en 2008 y consistió en la dotación de instituciones educativas con capacidad para 1140 estudiantes por jornada en todos los niveles. Hasta el 2017 se construyeron y entregaron en Ecuador 100 UEM.

Otra política aplicada por varios países sudamericanos fue la entrega de computadoras, material digital y la provisión de conectividad. Uruguay, Argentina y Perú fueron los países con los programas de tecnología más desarrollados y universalizados.

En la medición de la calidad educativa, durante la década de los 2000, las evaluaciones estandarizadas cobraron fuerza en la región. Con la finalidad de entender la dinámica del sistema educativo y sus actores, pasaron de ser evaluaciones muestrales a censales. Se promovió la difusión de resultados, lo cual hizo visibles los problemas educativos en la agenda de políticas de cada país. Chile fue el primer país en el que se introdujeron sistemas nacionales de evaluación, a través del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) en 1988; pero en el 2000 se realizaron cambios y mejoras técnicas. En 1990 se creó en Brasil el Sistema de Avaliação de Educação Básica (SAEB), de tipo muestral, y la “Prova Brasil” en 2005, de tipo censal, para evaluar a estudiantes de quinto y noveno años de la educación básica. Argentina comenzó en los noventa con el Operativo Nacional de Evaluación (ONE), y desde 2007 fue censal para los alumnos del último año del nivel secundario. En Colombia se estableció la prueba Saber en 1991, de tipo muestral, y en 2001 pasó a ser censal en distintos años de la educación básica (Suásnabar 2017).

En Ecuador se realizó una prueba censal de logros educativos en 2008. Desde la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa en 2012, se aplica la prueba Ser Bachiller de tipo censal a estudiantes del último año con evaluaciones muestrales en varios años de la educación básica.⁷ En Perú la primera prueba de evaluación de conocimientos se realizó en 1996, pero en 2007 tuvo lugar la primera Evaluación Censal de Estudiantes (ECE). En Uruguay, los aprendizajes se miden desde 1996, pero en 2007 hubo cambios técnicos en la evaluación, y desde 2010 las pruebas se rinden en línea.

El crecimiento de los sistemas nacionales de evaluación se explica por el impacto de las pruebas internacionales LLECE y PISA, que iniciaron en 1997 y en 2000, respectivamente, y que fueron incorporando a los países sudamericanos, excepto Bolivia y Venezuela. A partir de esa situación surgieron nuevos sistemas de logros por escuela, pagos por resultados a los docentes y comenzaron las evaluaciones docentes.

Otro avance de la década de los 2000 se encontró en el campo de la descentralización educativa. Los procesos impulsados en la década

⁷ En marzo del 2021, la Asamblea Nacional ecuatoriana aprobó un proyecto de reforma a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, mediante la cual se eliminó el examen Ser Bachiller y se reemplazó con dos pruebas: examen de grado y de ingreso a la educación superior.

anterior generaron “problemas asociados a la delegación de funciones hacia autoridades locales con limitadas capacidades y en algunos casos profundizaron la fragmentación del sistema y las desigualdades educativas” (Suásnabar 2017, 28). El impacto de las políticas de descentralización dependió de las capacidades de los gobiernos locales; es decir, resultaron exitosas en aquellos gobiernos con un alto nivel de desarrollo político, financiero y administrativo, mientras que sucedió lo contrario en gobiernos con bajos niveles (Ponce 2010). La descentralización en los noventa fue un proceso de desentendimiento del Estado y, en algunos casos, estaba asociado a la privatización.

La reforma chilena es el caso más representativo de descentralizaciones municipales o privatizaciones. Inició en los años ochenta, con el traslado de instituciones educativas del gobierno central hacia las municipalidades o hacia agentes privados. El gobierno central mantuvo el financiamiento de la educación (proporcional al número de estudiantes) y la determinación del currículo, mientras que los gobiernos municipales y los agentes privados se encargaron de la contratación y capacitación docente, la administración de las escuelas, el mantenimiento y la construcción de las instituciones educativas. En este punto se observó una disminución en el desempeño académico de las escuelas públicas, debido a la migración de los mejores estudiantes hacia las privadas. De acuerdo con Ponce (2010, 117), durante la década de los noventa

Chile avanzó con la descentralización de las escuelas a través de la mejora de los insumos escolares, la promoción de innovaciones pedagógicas y las intervenciones específicas dirigidas a las escuelas más desventajadas. A nivel descriptivo, durante la década de los noventa, el gasto real per cápita en educación, incluyendo el salario de los profesores, se incrementó.

Además, se garantizaron condiciones de trabajo más estables para docentes y los resultados de aprendizaje tuvieron una mejora significativa durante el período (Ponce 2010).

En los 2000 hubo un cambio en el concepto de descentralización, acompañado de una recuperación del Estado y de los gobiernos locales. No se trató de una descentralización que abandonara y transfiriera responsabilidades, sino que traspasó capacidades y gestión con control

del Estado central, en una llamada recentralización estratégica (Rivas y Sánchez 2016). Hubo una tendencia a planificar a largo plazo, con visiones más integrales de política educativa, mientras que los sistemas nacionales de evaluación y pruebas estandarizadas constituyeron los mecanismos de control por resultados.

En algunos países de la región hubo procesos de transferencia de estudiantes de escuelas públicas a privadas, sobre todo en Perú, Chile y Argentina. La región pasó del 15 % de alumnos en escuelas privadas, al 18 % entre 2000 y 2010. En Chile, en la década de los ochenta, un 20 % de alumnos asistía a escuelas privadas; la cifra alcanzó el 61 % en 2013. Argentina y Chile financiaron con recursos públicos sus escuelas privadas. En Brasil, Perú y Colombia fueron experiencias aisladas; y en Uruguay, Ecuador, Bolivia y Venezuela no existió este tipo de subsidios (Rivas y Sánchez 2016).

En cuanto al ámbito docente, en esta década surgieron nuevos sistemas de evaluación y carreras vinculadas al mérito. Se reconoció que el magisterio debe ser capacitado y tener un buen desempeño en el aula. En esa línea, las nuevas carreras docentes se caracterizaron por una diferenciación salarial, sus incentivos y sus mecanismos de promoción horizontal, con base en resultados de desempeño. Esto se dio en medio de incrementos generalizados del salario docente, pero con variaciones entre países. En Chile y Ecuador se pagaron salarios claramente superiores en comparación a la región. En esta década se resaltó la necesidad de una mayor formación docente, de la revalorización de la profesión, de atraer a los candidatos más calificados, mejorar salarios y premiar con base en el mérito, en la formación continua y en la evaluación profesional. En Colombia, Chile, Ecuador y Perú hubo reformas para atraer, preparar y seleccionar a docentes más capaces. Varias políticas aplicaron incrementos salariales, mejoras en la jornada laboral, criterios de selección más estrictos, becas, bonos por desempeño y una carrera docente más meritocrática (Elacqua et al. 2018; Rivas y Sánchez 2016).

En varios países se implementaron programas dirigidos al magisterio, relacionados con la atracción y retención de buenos estudiantes, el desarrollo de capacidades docentes y el aseguramiento de la calidad de la formación. Algunos de los proyectos más destacados incluyeron a Ecuador, con su Programa de Acompañamiento Pedagógico; y Colombia, con el

Programa Todos a Aprender. Ambos desarrollaron esquemas de acompañamiento centrados en el aula, y se fundamentaron en un trabajo continuo y colaborativo entre docentes, tutores y estudiantes. En Chile surgió una propuesta para la formación inicial de profesores de física y matemática a partir de comunidades prácticas de aprendizaje; en Argentina se creó el Programa de Liderazgo e Innovación Educativa para Directivos Docentes.

Pese a todos los avances señalados, la organización pedagógica fue un aspecto en el que no hubo cambios sustantivos. Los gobiernos latinoamericanos dieron más oportunidades educativas gracias al incremento de la inversión educativa y la adopción de políticas de equidad, pero no se logró crear capacidades en los alumnos. Las prácticas pedagógicas fueron dispersas y mostraron falencias para fomentar el estudio y el entusiasmo en los estudiantes. El núcleo de la pedagogía permaneció estático; es decir, se mantuvieron métodos similares, sistemas antiguos de evaluación, prácticas didácticas dispersas, baja articulación científica y una amplia cantidad de materias (Rivas y Sánchez 2016).

Un trabajo pendiente que dejaron todas las corrientes políticas y económicas en América Latina fue la introducción de la experiencia de las familias, el trabajo integrado con la comunidad y la revisión de las pedagogías. En la región hubo una escasa participación social, puesto que no se aplicaron políticas de inclusión familiar y de comunidades en los procesos educativos. La participación de la sociedad en la elaboración de leyes es insuficiente. La segunda mitad de la década del 2010 cerró un ciclo de reformas educativas regionales por dos factores: el agotamiento del boom de los *commodities* y el recambio electoral en varios gobiernos en la región.

En síntesis, a partir de los años 2000 hubo un cambio político regional. Distintos gobiernos (a veces llamados progresistas o posneoliberales) enfatizaron en la recuperación del Estado en la planificación y la construcción de capacidades humanas. Hubo una convergencia hacia iniciativas marcadas por la expansión de los derechos educativos, la ampliación del acceso, aspectos de gratuidad con énfasis en la población pobre y excluida; el reconocimiento de derechos de poblaciones históricamente discriminadas, y un aumento en la inversión en educación. La gratuidad, una mayor inversión educativa como porcentaje del PIB y el aumento de la matrícula –tanto primaria como secundaria– diferenciaron de manera marcada a los países de la región.

Capítulo 2

Estudios de caso de diez países de Sudamérica

Las políticas y programas relacionados con la educación a nivel regional se han enfocado en promover el acceso educativo. La situación en Sudamérica es diversa y desde la década de los 2000 se ha enfatizado la calidad educativa.

En este capítulo presentamos los estudios de caso de diez países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Sistematizamos –desde un enfoque en la educación– los programas de cada país, vigentes en sus constituciones, sus programas de gobierno, sus planes de desarrollo, sus planes sectoriales y las políticas aplicadas (gratuidad, equiparación de oportunidades, subsidios educativos, financiamiento, políticas docentes, entre otras).

La heterogeneidad entre aquellos países resulta evidente al analizar sus sistemas educativos. La importancia de la educación en la región queda de manifiesto al considerar la extensa legislación que establece el derecho de cada Estado y sus obligaciones para cumplir con la atención escolar en los distintos niveles.

Con el objetivo de lograr una visión integral de los países en los últimos años, revisamos los cambios y las reformas realizadas desde la década de los 2000 en comparación con años anteriores. En todos los países sudamericanos rigen leyes de educación que guían la política educativa y, en varios de ellos, sus leyes y reglamentos complementarios regulan aspectos específicos, como el financiamiento, la formación docente o la educación inicial.

Las reformas educativas de los años noventa se enmarcaron en los lineamientos del debate político de la época. Se orientaron hacia la conformación de una sociedad “donde la formación de recursos humanos para la producción era un objetivo fundamental de los sistemas educativos” (López 2015, 25). Desde los años 2000 entraron en vigencia nuevas leyes de educación en Argentina, Bolivia, Chile y Venezuela. Las posteriores corresponden a Bolivia y Ecuador.

Encontramos varias modificaciones normativas en algunos países. Por ejemplo, en Argentina se incluyó la educación de niños y niñas de cuatro años dentro de la obligatoriedad escolar. En Chile se modificaron contenidos de la Ley General de Educación, como el lucro en las instituciones educativas, la opción de las instituciones de seleccionar estudiantes –según sus capacidades o índice socioeconómico– y el copago como fuente de financiamiento en las escuelas (Ley de Inclusión Escolar de Chile 2015).

Los países sudamericanos, excepto Ecuador, instituyeron la obligatoriedad de la escolaridad en el nivel preprimario y primario. Todos los sistemas, con la excepción de Colombia, abarcan en su totalidad a la educación secundaria. En Sudamérica la escolaridad obligatoria ronda entre los 13 y 14 años. En Colombia es de diez años. De igual manera, al analizar los cambios en la obligatoriedad, encontramos que desde el 2000 aumentaron los años en el nivel básico y medio. Solo Colombia no modificó su obligatoriedad. Bolivia, por ejemplo, es el caso que más la aumentó: pasó de 8 a 14 años durante el período de análisis. Brasil, Chile y Uruguay aumentaron cinco años de educación obligatoria. Estos incrementos se relacionan con el gasto en educación, que repuntó durante los últimos años en todos los países sudamericanos, excepto Paraguay. El gasto educativo, como porcentaje del PIB en 2016, fluctuó en alrededor de un 4 % en países como Paraguay y Perú, hasta un 7 % en Bolivia.

En los países sudamericanos conviven tipos diferentes de organización estatal, con distintos grados de descentralización, en la provisión de la educación pública:

La provisión puede ser organizada a través de instituciones de gestión estatal o de gestión privada, que constituyen la denominada educación privada. Por su parte, los recursos que se destinan a financiar esa función pueden provenir del sector público o del sector privado.

Dentro de los recursos públicos se encuentran aquellos destinados a la provisión pública de educación, las transferencias realizadas por el Estado a las instituciones de enseñanza privada (subsidios a la educación de gestión privada) y las erogaciones dirigidas a las familias u hogares, a través de becas y transferencias en especie que realizan algunos programas educativos como, por ejemplo, provisión de textos escolares y útiles (Cetrángolo y Curcio 2017, 39).

En lo referente al financiamiento educativo encontramos subsidios a la oferta y a la demanda. En Latinoamérica predomina el modelo que financia la oferta, donde los recursos se asignan a las instituciones educativas sobre la base de “criterios históricos o incrementalistas o, de los insumos utilizados” (Cetrángolo y Curcio 2017, 40). Los casos más conocidos de este tipo de aplicación son Colombia y Chile. Por otro lado, existen modelos de subsidio a la demanda, como la entrega de *vouchers* en Colombia y Chile, y programas de transferencia monetaria condicionada aplicados en toda la región.

Las reformas aplicadas en Sudamérica dan cuenta de la heterogeneidad de situaciones, posibilidades y preferencias entre los países, lo cual no genera un camino específico y correcto. Al revisar los aspectos programáticos de cada país encontramos patrones comunes, como la expansión de la obligatoriedad, la evaluación de los logros educativos, la extensión de la jornada, programas de gratuidad, la mejora en las condiciones docentes y el incremento de contenidos.

Bolivia

Tabla 2.1. Principales indicadores de Bolivia

Indicadores país	Año			
	2000	2005	2010	2016
Gasto público en educación (% del PIB)	5,5	6,3	7,6	7,3
Gasto por alumno, nivel primario (% del PIB per cápita)	-	-	-	-
Gasto por alumno, nivel secundario (% del PIB per cápita)	-	-	-	-

Tabla 2.1. (Continuación)

Indicadores país	Año			
	2000	2005	2010	2016
Gasto en investigación y desarrollo (% del PIB)	0,3	0,3	0,2	0,2
Matrícula primaria (% neto) ¹	94,8	95,6	92,0	89,8
Tasa bruta de matrícula, educación primaria	118,22	114,81	104,52	96,56
Matrícula secundaria (% neto)	60,8	-	73,2	78,0
Tasa bruta de matrícula, educación secundaria	72,91	87,02	88,71	91,43
Repitencia primaria (% del total de matrícula)	6,6	-	6,6	2,2
Niños económicamente activos, que solo trabajan (% para cada edad de niños entre los 7 y 14 años)	15,2	8,1	7,2	6,72
Escolaridad población de 25 años en adelante	7,4	7,1	7,7	8,9
Desempleo (% fuerza laboral)	4,5	5,1	2,5	3,1
Crecimiento de la población (% anual)	1,9	1,7	1,6	1,5
Coficiente de GINI	61,6	58,5	46,1	44,6
Índice de población pobre USD 1,90 al día (% medido en Paridades de Poder de Compra 2011)	28,6	19,3	10,5	7,1
Índice de Desarrollo Humano	0,62	0,63	0,66	0,69
Índice de Desarrollo Educativo	0,90	0,91	0,91	
Empleo informal (% del total del empleo no agrícola) ²	-	93,59	76,59	68,2
Porcentaje de alumnos que comienzan el primer grado y alcanzan el último grado de enseñanza primaria ³	-	-	86,90	94,7
Crecimiento del PIB (% anual)	2,5	4,4	4,1	4,3

Fuente: Banco Mundial (2019); UNESCO (2019).

¹ La matrícula neta se refiere al número de alumnos del grupo de edad correspondiente –teóricamente– a un nivel de educación dado, expresado en porcentaje de la población total de ese grupo de edad.

² El porcentaje de empleo informal incluye todos los trabajos en empresas privadas no constituidas en sociedad, no registradas y / o de pequeña escala que producen bienes o servicios destinados a la venta. Los vendedores ambulantes autónomos, los taxistas y los trabajadores a domicilio, independientemente de su tamaño, se consideran empresas. Sin embargo, se excluyen las actividades agrícolas y relacionadas, los hogares que producen bienes para su propio uso y los servicios voluntarios prestados a la comunidad.

³ El porcentaje de alumnos que comienzan el primer grado y alcanzan el último grado de enseñanza primaria corresponde a una cohorte de estudiantes matriculados en el primer grado de la enseñanza primaria, en un determinado año escolar, y que se espera alcancen el último grado de enseñanza primaria, independiente de la repetición. También es conocida como la tasa de sobrevivencia al último grado de enseñanza primaria. Una tasa cercana al 100 % indica un alto nivel de retención y baja incidencia de abandono.

Antecedentes

En Bolivia encontramos una mejora de los indicadores generales y educativos desde la década de los 2000. La inversión educativa aumentó en casi 2 % del PIB entre 2000 y 2016 y ese año fue la más alta de Sudamérica (7,3 %). Hubo un aumento considerable en matrícula secundaria (78 % en 2016) y una reducción en la desigualdad medida por el coeficiente de GINI, que pasó de 61,6 en el 2000 a 44,6 en el 2016.

Evo Morales asumió la presidencia de Bolivia el 22 de enero del 2006, y planteó un proceso constituyente para reformar las áreas económicas, políticas y sociales del país. La Asamblea Constituyente de Bolivia fue electa el 2 de julio del 2006, con el propósito de redactar una nueva constitución, aprobada el 10 de diciembre del 2007. El texto aprobado fue sometido a referendo y ratificado con el 61 % de los votos. Entró en vigencia el 7 de febrero del 2009 (Deheza 2007).

La Constitución política de Bolivia estableció que “la educación es obligatoria hasta el bachillerato y que la educación fiscal es gratuita en todos sus niveles hasta el superior” (art. 81). Toda persona tiene derecho a:

recibir educación pública, universal, democrática, participativa, comunitaria, descolonizadora y de calidad, en todos los niveles de manera productiva, gratuita, integral e intercultural, sin discriminación. La educación constituye una función suprema y primera responsabilidad financiera del Estado, que tiene la obligación indeclinable de sostenerla, garantizarla y gestionarla (art. 1).

La educación es gratuita en sus modalidades regular, alternativa y especial. “La educación es intracultural, intercultural y plurilingüe y el sistema educativo se fundamenta en una educación abierta, humanista, científica, técnica y tecnológica, productiva, territorial, teórica y práctica, liberadora y revolucionaria, crítica y solidaria” (art. 78).

La educación en Bolivia es obligatoria hasta el bachillerato y culmina al obtener el diploma correspondiente (art. 81).

Marco legal

En los años 90 la situación educativa boliviana fue objeto de debates continuos, que llevaron al país a la necesidad de una reforma educativa. Estos debates estuvieron acompañados por experiencias innovadoras en cuanto a práctica educativa y fomentaron nuevas visiones, como los proyectos de educación intercultural bilingüe y las escuelas multigrado.

La política educativa aplicada en el país a partir de julio de 1994, antes de la presidencia de Evo Morales, introdujo procesos de exclusión que no tomaban en cuenta identidades, formas de pensar, cosmovisiones y proyecciones históricas de los pueblos originarios e indígenas (Cajías de la Vega 2013).

En este marco, se produjo el cambio de gobierno, con la victoria de Morales. Una de sus primeras acciones, en mayo del 2006, consistió en la abrogación de la Ley de la Reforma Educativa de 1994, mediante un decreto ejecutivo. Un resultado inmediato de este decreto fue la falta de normatividad en la práctica, pues ya no se aplicaba la Ley de 1994, pero tampoco había una nueva, dando lugar a un proceso educativo confuso hasta el 2010 (Cajías de la Vega 2013).

Con dicho decreto se organizó una comisión, con “intérpretes idóneos del movimiento anticolonizador y antiglobalizador de la Revolución Democrática Cultural” para elaborar la nueva ley, cuyo resultado fue presentado y aprobado en el Congreso Nacional de Educación, en julio del 2006. Algunas críticas señalaron que se trataba de una Ley “anticientífica” que se enfocaba en su mayoría en saberes ancestrales y dejaba de lado los avances de los últimos siglos. Además, cuestionaron la prolongación de la formación docente inicial a cinco años (Cajías de la Vega 2013, 15).

Luego de la promulgación la nueva Constitución Política del Estado, el Congreso Nacional aprobó la Ley de la Educación “Avelino Siñani-Elizardo Pérez” n.º 70, el 20 de diciembre del 2010, que rige desde el 2011. Esta ley señala que:

Se consolida y fortalece el funcionamiento de unidades educativas fiscales y gratuitas, sostenidas por el Estado Plurinacional, para garantizar el acceso, permanencia y la calidad de la educación de todas y todos, por constituir la educación un derecho fundamental y de prioridad estratégica para la transformación hacia el Vivir Bien (art. 2 II).

Sobre la educación regular, en el artículo 9 de la Ley, se establece que:

La educación regular es la educación sistemática, normada, obligatoria y procesual que se brinda a todas las niñas, niños, adolescentes y jóvenes, desde la Educación Inicial en Familia Comunitaria hasta el bachillerato, permite su desarrollo integral, brinda la oportunidad de continuidad en la educación superior de formación profesional y su proyección en el ámbito productivo, tiene carácter intracultural, intercultural y plurilingüe. El subsistema de educación regular comprende la educación inicial en familia comunitaria, la educación primaria comunitaria vocacional y la educación secundaria comunitaria productiva.

Con dicha nueva Ley de Educación, la escolarización obligatoria se extendió por 14 años, en tanto que con la anterior solo se garantizaba el nivel primario. Es decir, se amplió la obligatoriedad en todos los niveles de educación media. En Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela existe la misma obligatoriedad (SITEAL 2019).

En cuanto a logros educativos, la nueva Constitución boliviana estableció que “el seguimiento, la medición, evaluación y acreditación de la calidad educativa en todo el sistema educativo, estará a cargo de una institución pública, técnica especializada, independiente del Ministerio del ramo” (art. 89).

En la Ley de Educación se garantiza la calidad educativa, con estrategias de seguimiento, medición y evaluación. En la actualidad, Bolivia no participa en ningún sistema internacional de evaluación y medición de la calidad educativa. En la época de la reforma educativa se creó el Sistema de Medición de la Calidad Educativa (SIMECAL), que no funcionó. En el 2010 se creó una entidad pública descentralizada del Ministerio de Educación, denominada Observatorio Plurinacional de la Calidad Educativa (OPCE).

El LLECE es una red de unidades nacionales de evaluación, que opera en el marco de la UNESCO y realiza evaluaciones de desempeño escolar. Bolivia participó en el primer estudio en 1997, pero no en el segundo en 2006, ni en el tercero en 2013. En la prueba de 1997, la situación más favorable se observó en los alumnos de escuelas privadas; sin embargo, todos los estratos presentaron porcentajes bajos y

dificultades en el desarrollo de las competencias evaluadas en lenguaje y matemáticas. Desde entonces, Bolivia no forma parte de las pruebas de aprendizaje estudiantil y evaluación de los factores asociados a los logros educativos.

Además, el gobierno rechazó participar en el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés), que cada tres años mide el rendimiento de alumnos de 15 años, en matemáticas, lectura y ciencias; en el PISA del 2015 participaron 79 países.

Bolivia firmó un acuerdo en 2017 para ser parte del LLECE. Alrededor de 12 000 estudiantes entre tercero y sexto años de primaria fueron parte de una evaluación de aprendizaje en octubre del 2017, en 307 escuelas primarias. Se utilizaron instrumentos desarrollados por el LLECE para las pruebas del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE), aplicado en 2013 a otros países de la región. Los resultados fueron un antecedente para Bolivia, hacia su participación en el cuarto Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE), que se aplicó en 18 países de la región en 2018 y 2019.

Sobre políticas o programas emblemáticos, la Constitución (arts. 82 y 84) y la Ley de Educación (art. 5 párr. 11) establecen que:

El Estado apoyará con prioridad a los estudiantes con menos posibilidades económicas para que accedan a los diferentes niveles del sistema educativo, mediante recursos económicos, programas de alimentación, vestimenta, transporte, material escolar; y en áreas dispersas, con residencias estudiantiles. El Estado y la sociedad tienen el deber de erradicar el analfabetismo a través de programas acordes con la realidad cultural y lingüística de la población.

Sobre la formación docente, la Ley señala que:

Debe ser fiscal y gratuita, por constituirse en una función suprema y primera responsabilidad financiera del Estado; diversificada, en cuanto a formación curricular e implementación institucional, porque responde a las características económicas, productivas y socioculturales en el marco del currículo base plurinacional (art. 32).

En la Ley se establece que:

Los Institutos Normales Superiores y otros Centros de Formación Docente se transformarán en Escuelas Superiores de Formación de Maestros de carácter estatal y bajo tuición del Ministerio de Educación. El Ministerio de Educación otorga el título de maestro en el grado de licenciatura con reconocimiento del Escalafón Nacional del Magisterio. El escalafón solo reconoce a los formados en las Escuelas Superiores de Maestros. El tiempo de estudio comprende cinco años para todos los niveles, áreas y modalidades del Sistema Educativo Plurinacional (art. 38).

Según el artículo 40 de la Ley, se formarán “profesionales críticos, reflexivos, autocríticos, propositivos, innovadores, investigadores; comprometidos con la democracia, las transformaciones sociales, la inclusión plena de todas las bolivianas y los bolivianos”. Además, se brindará formación inicial, posgradual y continua a todos los maestros.

En cuanto a la descentralización educativa, Galindo (2011) sugiere que la reforma educativa, con la nueva Ley de Educación, no permite la descentralización. La Ley de la Reforma Educativa de 1994 promovió la descentralización educativa, especialmente en los niveles municipal y distrital; pero se identificaron problemas ligados a decisiones económicas y financieras. Posteriormente no hubo avances en cuanto a la descentralización del sector educativo, en comparación con la Ley de 1994.

Planes de desarrollo

Evo Morales propuso el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011 al asumir la presidencia que “expresa la voluntad política de superar la exclusión social y reducir sustancialmente las desigualdades e inequidades económicas y sociales en el marco de una nueva visión de país”. En el plan se estableció la dotación de recursos pedagógicos, de equipamiento, de recursos humanos capacitados, y una vinculación entre la vocación y las características productivas regionales, con la formación técnica y tecnológica (Ministerio de Planificación del Desarrollo Bolivia 2007).

El Plan Sectorial de Desarrollo Integral de Educación para Vivir Bien 2016-2020 incluyó incrementos de matrícula en la educación regular, e

incremento del acceso y finalización de programas de posalfabetización. En cuanto a calidad, introdujo la formación docente e infraestructura complementaria, materiales, equipos, mobiliario y alimentación complementaria escolar por más de 150 días al año para la mayoría de estudiantes. En el ámbito intercultural se planteó la incorporación de pueblos y nacionalidades indígenas en los procesos educativos con su lengua, cultura, conocimientos y saberes, y la creación de nuevos institutos de lenguas y culturas.

Programas o proyectos

Cobertura

Bono Juancito Pinto

El bono fue un subsidio de incentivo a la permanencia escolar, con el objetivo de erradicar la pobreza extrema y la exclusión, con medidas tanto estructurales como inmediatas. También tuvo como objetivos incentivar la matriculación y reducir la inasistencia y deserción escolar, especialmente en el área rural y la periferia de las ciudades (Yáñez Aguilar 2012).

Este programa de transferencias monetarias condicionadas se implementó el 26 de octubre del 2006 y su población objetivo eran niñas, niños y adolescentes de la educación regular y educación especial del sistema fiscal (escuelas públicas y convenio). Su condicionalidad es la asistencia escolar certificada por el docente.

Entre 2006 y 2015, el número de niñas, niños y adolescentes beneficiarios aumentó de 1,08 a 2,26 millones. Los montos entregados a los estudiantes casi se duplicaron entre 2006 y 2015, de Bs 217,1 a 478,8 millones (Yáñez Aguilar 2012).

A partir de la implementación del bono hubo algunos avances. Del 2000 al 2014, el abandono escolar disminuyó a una tasa de 2,9 %. El bono no introdujo progresividad según el avance del ciclo de estudio de cada estudiante, desde su primer año de estudio hasta culminar el nivel secundario (bachillerato), como tampoco introdujo criterios de incentivo por género (mayor incentivo a niñas).

Existen algunas investigaciones que analizan los efectos del bono. Medinaceli y Mokrani (2008) estimaron cuatro especificaciones econométricas para obtener la probabilidad de asistencia al centro educativo por parte del niño, cuando: a) el hogar donde habita es un lugar urbano; b) si tiene más edad; c) si sabe leer y escribir; d) si recibe el Bono Juancito Pinto; e) si no trabaja; f) si el hogar posee un ingreso per cápita elevado; g) cuando el número de miembros en la familia es bajo, y h) mientras mayor sean los años de educación del jefe de hogar. Concluyeron que la entrega del bono incrementó la probabilidad de asistencia a la unidad educativa.

Yáñez Aguilar (2012) utilizó técnicas de micro simulación y realizó una evaluación *ex ante* del bono. Evidenció una reducción en la inasistencia escolar, disminución de la indigencia y mejora en la distribución del ingreso. Vera Cossío (2011) realizó una evaluación *ex post* del bono mediante modelos de probit bivariados. Encontró efectos nulos del anuncio del bono sobre la matriculación y efectos solo en niños menores a nivel desagregado. Destacó el impacto significativo sobre la asistencia escolar y no encontró incidencias en el trabajo infantil. En todas las investigaciones realizadas sobre este bono sobresale su impacto en el área rural.

Programa Centros de Apoyo Integral Pedagógico (CAIP)

El programa se enfocó en niñas y niños que viven en centros penitenciarios, para brindar una educación equitativa, disminuir el rezago y abandono escolar.

Conforme a los mandatos constitucionales y a la política educativa contenida en la Ley de la Educación, se priorizó la atención a poblaciones vulnerables, históricamente relegadas y olvidadas, ejecutando acciones que benefician a estudiantes de zonas de frontera, ribera de río y del pueblo guaraní, así como a los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en recintos penitenciarios y hospitales.

Programa de alfabetización “Yo sí puedo”

En 2006 se creó el programa nacional de alfabetización denominado “Yo sí puedo” y en 2009, el de posalfabetización “Yo sí puedo seguir”,

para que las personas mayores de 15 años concluyan el nivel primario y secundario.

El programa utilizó audio y material impreso para cada estudiante. Tuvo una duración de tres meses y consistió en clases guiadas por un facilitador y material de práctica (Canavire 2011). Inició con clases en español y luego incorporó otras lenguas. El método de alfabetización alcanzó a 824 mil bolivianos que aprendieron a leer y a escribir (Canavire 2011).

51 provincias en Bolivia, de un total de 120, fueron declaradas “libres de analfabetismo” y la tasa de analfabetismo se redujo al 3 %. En diciembre del 2008, la UNESCO declaró al país libre de analfabetismo.

Calidad

Bachilleres destacados

Consistió en un incentivo económico a los mejores bachilleres del país en instituciones educativas públicas. El programa inició en 2014 y durante ese año benefició a un número significativo de estudiantes. Hasta 2017, se invirtieron 5,2 millones de dólares destinados a 35 783 bachilleres destacados en todo el país.

Programa Nacional de Alimentación Complementaria Escolar (PNACE)

El programa inició en 2002 y se impulsó integralmente desde el año 2006. Se orientó a prevenir el abandono escolar, a incrementar la matrícula, a mejorar el rendimiento escolar, la cobertura escolar, la nutrición y la salud.

La Alimentación Complementaria Escolar (ACE) fue un almuerzo escolar con una evolución favorable en el transcurso de los últimos años. En el año 2003, el 55,4 % de los municipios bolivianos a nivel nacional brindó este servicio, que llegó al 52,6 % de las escuelas públicas, beneficiando a 1,3 millones de estudiantes (52 % del total de estudiantes en el sistema público). En el año 2012, el 94,3 % de los municipios a nivel nacional brindó el servicio, alcanzando al 83,5 % de las escuelas; esto

benefició a 2,2 millones de estudiantes, que correspondió al 89,4 % del total de estudiantes en el sistema público (Ministerio de Educación Estado Plurinacional de Bolivia 2014).

El porcentaje del presupuesto asignado a la Alimentación Escolar Complementaria varió en todos los municipios. Por este motivo, no todos los estudiantes tuvieron el mismo acceso a la alimentación escolar. Según la zona, unos recibieron solo el desayuno y otros también el almuerzo.

El presupuesto destinado al programa pasó de 635 mil dólares en 2014, a 3,7 millones en 2015. A partir del 2016, se estabilizó el presupuesto en 2,2 millones anuales hasta el 2018, según los datos disponibles del Programa Nacional de Alimentación Complementaria Escolar.

Proyecto de transformación de la educación secundaria

El proyecto inició en 2006, con el objetivo de mejorar la calidad, el acceso y la permanencia en la educación secundaria. Y con el propósito de responder de forma equitativa y pertinente a las necesidades y expectativas de los jóvenes en Bolivia, en especial de la población rural e indígena. El programa buscó el respeto a los derechos humanos, la diversidad social, cultural y lingüística, y el desarrollo humano sostenible (Ministerio de Educación de Bolivia 2005).

Consistió en la formación permanente de maestros, el mejoramiento de la gestión institucional y el currículo. También incluyó la infraestructura, el equipamiento y el apoyo pedagógico a estudiantes en riesgo de abandono escolar. Se beneficiaron 19 347 maestros de secundaria con capacitación intensiva y de calidad, y 876 directores de unidades educativas del nivel secundario, capacitados en gestión institucional, curricular y de recursos humanos (Ministerio de Educación de Bolivia 2005).

Una computadora por docente

Consistió en la entrega de computadoras, conexión a internet y capacitación docente a las maestras y maestros del magisterio público en ejercicio con el objetivo de mejorar el proceso de enseñanza y aprendizaje.

Educación permanente

Este programa tuvo como objetivo el desarrollo de capacidades organizativas, políticas y en producción comunitaria, así como la formación artística y cultural para el desarrollo de procesos educativos inclusivos. Está focalizado hacia personas en situación de exclusión, marginación o discriminación que participan de organizaciones sociales indígenas y campesinas. El objetivo es fortalecer a estos movimientos y a agrupaciones ciudadanas y de productores.

Brasil

Tabla 2.2. Principales indicadores de Brasil

Indicadores país	Año			
	2000	2005	2010	2016
Gasto público en educación (% del PIB)	3,9	4,5	5,6	6,2
Gasto por alumno, nivel primario (% del PIB per cápita)	10,55	15,2	20,5	20,05
Gasto por alumno, nivel secundario (% del PIB per cápita)	10,15	13,0	20,98	21,53
Tasa de alfabetismo adulto (% de personas de 15 años en adelante)	86,4	89,6	90,4	92,0
Gasto en investigación y desarrollo (% del PIB)	1,0	1,0	1,2	1,3
Matrícula primaria (% neto)	96,9	94,9	95,5	95,5
Tasa bruta de matrícula, educación primaria	150,79	133,26	132,5	-
Matrícula secundaria (% neto)	73,2	73,2	78,8	82,3
Tasa bruta de matrícula, educación secundaria	109,99	101,29	95,26	-
Repitencia primaria (% del total de matrícula)	25,0	18,7	9,4	8,7
Niños económicamente activos, que solo trabajan (% para cada edad de niños entre los 7 y 14 años)	-	7,2	5,2	4,04
Escolaridad población de 25 años en adelante	6,0	6,4	6,8	7,6
Desempleo (% fuerza laboral)	9,8	9,3	7,3	11,6
Crecimiento de la población (% anual)	1,5	1,2	1,0	0,8
Coefficiente de GINI	58,4	56,3	52,9	53,7

Tabla 2.2. (Continuación)

Indicadores país	Año			
	2000	2005	2010	2016
Índice de población pobre USD 1,90 al día (% medido en Paridades de Poder de Compra 2011)	13,4	8,6	5,4	4,3
Índice de Desarrollo Humano	0,68	0,70	0,73	0,76
Índice de Desarrollo Educativo	-	0,91	0,89	-
Empleo informal (% del total del empleo no agrícola)	-	-	41,98	38,27
Porcentaje de alumnos que comienzan el primer grado y alcanzan el último grado de enseñanza primaria	80,1	80,6	-	-
Crecimiento del PIB (% anual)	4,4	3,2	7,5	-3,3

Fuente: Banco Mundial (2019); UNESCO (2019).

Antecedentes

Brasil es la octava economía más grande del mundo, el país sudamericano con mayor desigualdad y con el mayor nivel de desempleo registrado en 2016. Entre el 2000 y 2016 tuvo una notable reducción de la pobreza: casi 30 millones de personas salieron de esa situación en aquel período con la aplicación de políticas de inclusión social. Después de un lapso de fuerte crecimiento (hasta 2013), Brasil entró en una recesión en 2016 (-3,3 % del PIB), debido a la caída de los precios de los productos básicos y al descenso del consumo y de la inversión.

El número promedio de años de estudio aumentó en todos los grupos etarios. La tasa de alfabetismo en la población mayor a 15 años aumentó de 86,4 % a 92 %, entre el 2000 y el 2016.

La Constitución de 1988 provino de la transición de un régimen militar a un nuevo sistema democrático, aunque no se trató de una revolución democrática, sino de una concesión progresiva de los militares (Farfán Mendoza 2014).

En este contexto de transición surgieron demandas sociales de derechos, como el acceso a la educación, a la salud, a la vivienda, al trabajo, a una reforma agraria, a los derechos ambientales e indígenas. El proceso

estuvo acompañado por sindicatos, la iglesia, los grupos étnicos y los empresarios (Farfán Mendoza 2014).

La Constitución tiene elementos de carácter programático y del orden común, pertinentes a las políticas públicas de cada gobierno. Es por esta razón ha sido sometida a varias enmiendas (62 hasta el 2008). Con este proceso, en los períodos de Fernando Henrique Cardoso y Lula se rediseñó el sistema tributario, el modelo económico y algunos derechos sociales (Farfán Mendoza 2014).

Marco legal

En la Constitución de 1988 se agregaron otros derechos sociales a los individuales clásicos y liberales. Se destacó la educación como un derecho universal, que debía ser promovido y protegido por el gobierno (Stanek 2013). El artículo 208 determina que

El deber del Estado con la educación se hará efectivo mediante la garantía de:

- Enseñanza fundamental, obligatoria y gratuita, incluso para los que no tuvieran acceso a ella en la edad apropiada.
- Progresiva extensión de la obligatoriedad y gratuidad a la enseñanza media.
- Atención educacional especial a los portadores de deficiencias, preferentemente en el sistema ordinario de enseñanza.
- Atención en guarderías y centros preescolares a los niños de cero a seis años de edad.
- Acceso a los niveles más elevados de enseñanza, de investigación y de creación artística según la capacidad de cada uno.
- Oferta de enseñanza nocturna regular, adecuada a las condiciones del educando.
- Atención al educando, en la enseñanza fundamental, a través de programas suplementarios de material didáctico-escolar, transporte, alimentación y asistencia a la salud.

En 1996 se aprobaron las pautas de educación nacional y la ley marco Lei de Diretrizes e Bases da Educação o LDB. Esta ley requirió una base

nacional común para el plan de estudios en la educación primaria y secundaria, con el que aumentaron la duración y el número de días de enseñanza; se fortaleció la evaluación de cursos e instituciones en todos los niveles educativos; se permitió la integración de la educación vocacional, y se realizaron consideraciones para estudios especiales y para la educación indígena.

La transformación de la educación brasileña comenzó en 1995, cuando el gobierno de Fernando Henrique Cardoso asumió tres funciones normativas críticas a nivel federal que anteriormente no se habían cumplido: 1) igualar el financiamiento entre regiones, estados y municipios con la reforma Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); 2) medir el aprendizaje de todos los niños en un criterio nacional común (SAEB), y 3) proteger la oportunidad educativa de los estudiantes de familias pobres (Bolsa Escola). Con estas reformas, además del primer marco legal integral para la educación básica (LDB en 1996) y las primeras directrices curriculares nacionales, el Ministerio de Educación obtuvo los elementos principales de una política nacional.

El gobierno de Lula da Silva (2003-2010) no solo mantuvo estas políticas básicas, sino que las amplió y fortaleció. Además, estableció un aumento en el salario mínimo y en las pensiones. La igualación del financiamiento del FUNDEB se extendió a las escuelas secundarias y preescolares. Bolsa Escola se consolidó con otros programas de transferencias condicionadas en Bolsa Família, y la cobertura aumentó de 8,2 millones de estudiantes en 2002 a 17,7 millones en 2009, con transferencias en efectivo de 610 a 2136 millones de dólares.

La prueba de aprendizaje, de una pequeña muestra nacional de estudiantes tomada cada dos años mediante el SAEB, se extendió a una prueba nacional de matemáticas y portugués llamada Prova Brasil, y se aplicó a todos los estudiantes de cuarto, octavo y onceavo grado. Los resultados se combinaron con datos sobre la matrícula, la repetición y las tasas de graduación de los estudiantes, para generar un índice completo del rendimiento escolar: el Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB). Con este puntaje, cada segmento del sistema educativo brasileño se pudo evaluar el aprendizaje de sus estudiantes y la eficiencia de su escuela.

Las políticas federales, estatales y municipales en educación también han sido progresivas e innovadoras en otros espacios. El fuerte papel normativo del Ministerio de Educación ha incluido nuevos estándares para los docentes; programas de formación docente con apoyo federal de alta calidad y selección y producción de libros de texto. El apoyo a la inversión incluyó programas como Mais Educação y la expansión de las escuelas técnicas federales. El gobierno también apoyó la planificación a nivel escolar, con el Fondo para el Fortalecimiento y el Desarrollo Escolar (FUNDESCOLA), la enseñanza multigrado bajo la Escola Ativa, y el desarrollo de capacidades para los administradores de educación municipal. Las reformas innovadoras se afianzaron a nivel estatal y municipal, que tuvieron la responsabilidad central de brindar educación preescolar, primaria y secundaria.

La creación del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES), el establecimiento de un sistema obligatorio de educación primaria de nueve años y el desarrollo de oportunidades técnicas adicionales para la formación profesional fueron una parte de las innovaciones.

La educación estuvo supervisada por un sistema de ministerios y oficinas gubernamentales que trabajaron junto a los niveles municipal, estatal y federal. Los municipios proporcionaron y regularon la educación de la primera infancia. Los estados y el distrito federal fueron responsables de la provisión y regulación de la educación primaria y secundaria. El gobierno federal estuvo a cargo de la provisión de educación en sus instituciones y de la regulación de las instituciones privadas.

Como parte de las reformas derivadas de la LDB de 1996, la educación primaria y secundaria siguió un patrón de 9 + 3, siendo obligatoria para niños de 6 a 14 años. Esto significó un aumento del sistema anterior, con estructura 8 + 3. La enseñanza primaria y media fue obligatoria y gratuita en las instituciones públicas. La educación preescolar y secundaria no fueron obligatorias, pero estaban disponibles de forma gratuita en las instituciones públicas. Las instituciones privadas estaban disponibles en todos los niveles educativos y debieron ser evaluadas y aprobadas por el Ministerio de Educación.

Además de la educación secundaria y vocacional, se ofreció un diploma de educación secundaria de adultos para estudiantes no tradicionales.

Los estudiantes con esta calificación pudieron tomar los exámenes de ingreso a la universidad.

La Enmienda Constitucional N.º 59, realizada en el 2009, aumentó la duración de la educación obligatoria de nueve a 14 años (antes era de cuatro a 17 años), y la Ley N.º 12.796 de abril del 2013 estableció la obligatoriedad de la inscripción de niños de cuatro años en educación de primera infancia (ECEC). Todos los estados y municipios tuvieron hasta el año 2016 para cumplir con estas políticas.

En cuanto a calidad en la docencia, en 2013 se implementó el Pacto Nacional para el Fortalecimiento de la Educación Secundaria y el Programa de Educación Secundaria Innovadora (2009) con la finalidad de rediseñar la educación secundaria superior y el currículo educativo. Además, en 2011 se implementó el Programa Nacional de Acceso a la Educación Técnica y Empleo (PRONATEC), con el objetivo de aumentar la oferta de cursos en educación secundaria superior y para trabajadores, y proporcionar becas de capacitación.

Con el objetivo de mejorar el rendimiento estudiantil, la Ley de 1996 exigió que todos los docentes tuvieran una titulación universitaria –con matrícula gratuita para formación inicial– y en servicio del profesorado, con aumento de las jornadas de enseñanza práctica. Además, se requirió el desarrollo de las trayectorias profesionales de los docentes en los estados y municipios.

La Ley N.º 11.738 del 2008 estableció un salario mínimo nacional para los maestros de educación primaria y secundaria en las escuelas públicas, y un máximo de 40 horas por semana.

El Decreto Presidencial PARFOR N.º 6.755 (2009-2014) estableció la Política Nacional para la Formación de Profesores de Educación Básica y el Plan Nacional para la Formación de Profesores de Educación Básica (PARFOR). Con esto se capacitó a más de 79 mil maestros sin un título de enseñanza terciaria.

El Programa Institucional de Becas para Iniciación en la Enseñanza (PIBID), del 2009 se enfocó en los futuros maestros durante su capacitación inicial, con el apoyo de mentores de instituciones de educación terciaria. El PIBID promovió vínculos más estrechos entre la teoría y la práctica, y entre las instituciones de educación superior y las escuelas públicas para elevar la calidad de la educación. En 2014,

el PIBID trabajó con 284 instituciones asociadas y más de 90 mil futuros docentes.

El Sistema de Universidad Abierta de Brasil brindó educación a distancia y tuvo como objetivo ampliar la oferta, principalmente para la formación inicial y continua de los maestros de educación básica. Alrededor de 120 mil estudiantes completaron su formación a través de la Universidad Abierta de Brasil, y 32 mil de ellos se graduaron con un título de enseñanza terciaria.

El Programa de Apoio à Formação Superior e Licenciaturas Interculturais Indígenas (PROLIND) del año 2008 se dedicó a apoyar a los maestros de escuelas de educación básica que tuvieron una mayoría de estudiantes de origen indígena.

Así mismo, se establecieron metas y objetivos para mejorar la calidad de la enseñanza en el marco del Plan Nacional de Educación (2014-2024). Las iniciativas del año 2016 incluyeron una formación especializada a nivel terciario para todos los docentes, capacitación a nivel de posgrado para el 50 % de docentes de primaria y secundaria, y una equivalencia entre el salario promedio de los maestros y el salario promedio de otros profesionales con títulos universitarios.

El sistema educativo estuvo en gran parte descentralizado en los estados y municipios. El Ministerio de Educación (MEC) definió los principios, el marco rector y coordinó la política nacional de educación para todos los niveles educativos, en colaboración con los estados y los municipios.

La responsabilidad sobre la calidad de la educación y atención de la primera infancia, y de la educación primaria y secundaria inferior, recayó en los estados y los municipios, debido a que financiaban y administraban dichos niveles educativos. Los estados también fueron responsables de la educación secundaria superior, crearon su propia política de educación dentro del marco nacional establecido y fueron responsables de construir escuelas, de proporcionar equipos, almuerzos y transportes escolares, de capacitar y reclutar maestros, y pagar sus salarios.

Cada estado y municipio tuvo una secretaría dedicada a la educación. Bajo las Pautas de Educación Nacional y la Ley Marco de 1996, las diferentes partes interesadas trabajaron juntas para organizar los niveles educativos de manera colaborativa.

Las escuelas fueron responsables de redactar e implementar su propio plan de desarrollo pedagógico. La administración de recursos, como personal y finanzas, se encontró dentro del marco establecido por los estados o municipios.

El financiamiento para la educación primaria y secundaria fue responsabilidad de los gobiernos estatales y municipales y varió según las regiones. La educación en las escuelas públicas fue gratuita y las escuelas recibieron fondos según sus tasas de inscripción de estudiantes.

Según la Constitución, el gobierno federal debió destinar el 18 % de sus ingresos fiscales a la educación, mientras que los estados y los municipios reservaron el 25 % de sus ingresos fiscales a la educación. Para ayudar a abordar el gasto desigual en los estados y municipios, el gobierno brasileño estableció una fórmula de financiamiento que tomó el número de estudiantes para garantizar un gasto mínimo por cada uno. El estudio Calidad Inicial del Costo Estudiantil (2014) tuvo como objetivo establecer el valor mínimo para la inversión por estudiante con base en todos los niveles y tipos de educación básica. Consiste en el cálculo y la supervisión de los indicadores de gastos del personal docente y otro personal educativo, de las necesidades de infraestructura, material didáctico y escolar, de alimentos y transporte escolar (OECD 2015).

El gobierno federal pudo apoyar aún más a aquellos estados con necesidades específicas, como las escuelas rurales o más grupos indígenas. Los estados y municipios con más recursos pudieron gastar por encima del mínimo. El gobierno federal también pudo transferir fondos directamente a las escuelas para mejorar la infraestructura física y el apoyo pedagógico.

Del mismo modo, se aplicaron políticas para distribuir el gasto en educación de manera más equitativa. La Ley 12858 del 2013 estableció que el 75 % de los ingresos por regalías de nuevos contratos de exploración de petróleo se invertiría en educación; y la Ley No. 12.351 del 2010 estableció el Fondo Social Federal. El 50 % de estos fondos se reservaría para la educación, hasta cumplir los objetivos del Plan Nacional de Educación. Este plan (2014-2024) apuntó a aumentar la inversión pública en educación al menos al 7 % del PIB en los primeros cinco años del plan (2019) y al 10 % del PIB al final de la década (2024).

Programas y proyectos

Cobertura

Bolsa Familia-Bolsa Escola

La experiencia con programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) comenzó con la “Renda Programa Mínima” (ingreso mínimo) en la ciudad de Campinas y la Bolsa Programa Escola (beca escolar) en Brasilia, ambos en 1995. Los programas consistieron en transferencias de efectivo, para garantizar un nivel mínimo de ingresos para las familias pobres, condicionadas a la asistencia escolar infantil. Entre 1995 y 1999 otras ciudades adoptaron el mismo modelo de programación social, obtenido de las experiencias positivas de sus antecesores.

En abril del 2001, el gobierno federal presentó el programa nacional de transferencias monetarias condicionadas (TMC) centrado en la educación, llamado Bolsa Escola. Para ser elegible, una familia debía tener un ingreso per cápita inferior a la mitad de un salario mínimo brasileño (es decir, por debajo de la línea de pobreza brasileña habitual) y tenía que incluir individuos de entre 6 y 15 años. Pagaba 15 reales (aproximadamente USD 6) por cada niño que asistía al menos al 85 % de los días escolares, con desembolsos para un máximo de tres hijos por familia. Bolsa Escola se unió a otros programas sociales en 2004 y se convirtió en Bolsa Familia.

Ferro, Kassouf y Levison (2010) encontraron que el programa fue eficaz para aumentar la matrícula escolar de los niños de dos a cuatro puntos porcentuales, aunque este porcentaje ya era alto. También encontraron un efecto negativo en el empleo en la fuerza laboral infantil, con un efecto mayor para los niños que viven en zonas rurales. El programa redujo la probabilidad de trabajo de los niños urbanos en dos a tres puntos porcentuales y la probabilidad de los niños rurales por seis a nueve puntos. Vale recordar que la condición para recibir la subvención fue la asistencia escolar de los niños.

Brauw y otros autores (2015) evaluaron Bolsa Familia utilizando los datos longitudinales de hogares y el método de ponderación de puntaje

de propensión para medir sus efectos en una amplia gama de resultados escolares. El impacto está desglosado por sexo, edad y ubicación. Encontraron que la participación escolar de las niñas incrementó en 8,2 puntos porcentuales, con efectos comparables entre las más jóvenes y las mayores. No hubo impacto en la participación de los niños. Bolsa Familia tuvo un gran efecto en la progresión de grado para todas las niñas que viven en áreas rurales, con un efecto mayor para las niñas de entre 15 y 17 años (22,5 puntos porcentuales) que para las de seis a 14 años (14,6 puntos porcentuales). En las zonas urbanas, también hubo un fuerte efecto en la progresión del grado de las jóvenes –18 puntos porcentuales para mujeres de 15 a 17 años–, pero no para las niñas de entre seis y 14 años. No hubo impacto en la progresión de grado de los niños en áreas urbanas o rurales. Para los niños, la desagregación rural / urbana solo produjo una mejora estadísticamente significativa en la progresión de grado, la repetición de grado y el abandono, con una reducción de 6,9 puntos porcentuales en estudiantes de entre 15 y 17 años en zonas urbanas. En las zonas rurales, la deserción de los estudiantes de entre 15 y 17 años se redujo a una cantidad equivalente a la de las niñas (9,6 puntos porcentuales), pero al igual que con estas, el impacto no fue estadísticamente significativo.

A diferencia de los resultados para las niñas, los signos en los impactos de repetición de grado tendieron a ser positivos y, en algunos casos, las magnitudes fueron grandes. Por ejemplo, hubo una disminución de 10,5 puntos porcentuales en la repetición de grado para niños de zonas rurales de seis a 14 años.

Programa Nacional de Integración de la Educación Profesional en la Educación Básica en la Modalidad de Educación de Jóvenes y Adultos (PROEJA)

Su objetivo fue garantizar el derecho a la educación básica, en particular del nivel medio, y ampliar las oportunidades de acceder al trabajo formal. Ofreció educación técnico profesional y capacitación profesional en distintas modalidades (integrada y concomitante a la enseñanza media y a la educación fundamental en la modalidad educación para jóvenes y adultos). Estuvo dirigido a jóvenes y adultos que no tuvieron la

oportunidad de cursar la enseñanza fundamental, a la enseñanza media en la edad regular y a la búsqueda de su profesionalización.

Programa Nacional de Acceso a la Enseñanza Técnica y Empleo (PRONATEC)

Su objetivo fue ampliar las oportunidades de inclusión social y acceso a la educación, y al trabajo formal. Ofreció servicios diversos, a través del programa Brasil Profesionalizado (transferencia de fondos del gobierno federal hacia las redes de formación profesional de los estados y el Distrito Federal); mediante la Red e-Tec Brasil ofreció cursos técnicos gratuitos y formación profesional a distancia; y el Acuerdo de Gratuidad con los Servicios Nacionales de Aprendizaje. Bolsa Formación ofreció cursos técnicos para los estudiantes matriculados en la escuela secundaria o que terminaron la escuela secundaria, y para estudiantes de educación de adultos; y la expansión de la Red Federal de Educación Profesional, Científica y Tecnológica.

Calidad

PROJOVEN integrado

El programa promovió la inclusión social de los jóvenes en contextos de desventajas sociales, a través de un estímulo económico, de actividades educativas complementarias al sistema educativo formal y de formación laboral para ampliar sus oportunidades de acceso al trabajo formal. Además, procuró el fortalecimiento de la capacidad de los estados y municipios para diseñar la oferta de cursos a los destinatarios del programa.

El PROJOVEN tuvo tres modalidades: urbano, campo y trabajador. Todas ofrecieron entre seis y 18 transferencias monetarias, formación para el trabajo y formación ciudadana, y están enfocados en jóvenes de 18 a 29 años que no habían concluido el primer tramo del nivel medio (SITEAL 2019).

PROJOVEN Adolescente ofreció actividades educativas complementarias a la educación formal, tutorías y seguimiento y estuvo destinado a adolescentes de entre 15 a 17 años que conformaban familias

con ingresos inferiores a un salario mínimo, y/o son titulares del Programa Bolsa Familia (SITEAL 2019).

Red Nacional de Formación Continua de Profesores

Tuvo por objetivo fortalecer las capacidades estatales de los sistemas públicos de educación, para mejorar la calidad e institucionalizar y mejorar la formación continua y profesional de profesores de educación básica. Ofreció materiales de orientación para cursos a distancia y semipresenciales en diversas áreas de formación.

Programa Educación Media Innovador (ProEMI)

Se dedicó a apoyar y fortalecer los sistemas educativos estatales y distritales en el desarrollo de propuestas curriculares innovadoras. Se aplicó en las escuelas de educación media, proporcionando apoyo técnico y financiero, con énfasis en planes de estudios dinámicos y flexibles que cumplan con las expectativas y necesidades de los estudiantes y las demandas sociales contemporáneas. Promovió la formación integral de los estudiantes y fortaleció el liderazgo juvenil. Ofreció actividades para impulsar la educación científica y humanística, la apreciación de la lectura, la cultura, la mejora de la relación entre la teoría y la práctica, el uso de las nuevas tecnologías y el desarrollo de metodologías creativas y emancipatorias.

Programa Nacional del Libro Didáctico (PNLD)

Tuvo por objetivo proveer a las escuelas de educación básica y media con libros didácticos y obras literarias, obras complementarias y diccionarios. El Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación adquirió y distribuyó libros para todos los estudiantes de determinada etapa educativa. Repuso y complementó los libros reutilizables para otras etapas.

Chile

Tabla 2.3. Principales indicadores de Chile

Indicadores país	Año			
	2000	2005	2010	2016
Gasto público en educación (% del PIB)	3,8	3,3	4,2	5,4
Gasto por alumno, nivel primario (% del PIB per cápita)	13,86	11,48	14,57	18,3
Gasto por alumno, nivel secundario (% del PIB per cápita)	14,27	12,63	15,22	18,49
Tasa de alfabetismo adulto (% de personas de 15 años en adelante)	95,7	98,6	96,7	96,9
Gasto en investigación y desarrollo (% del PIB)	0,3	0,3	0,3	0,4
Matrícula primaria (% neto)	95,3	95,3	93,3	92,9
Tasa bruta de matrícula, educación primaria	103,01	104,56	103,75	100,98
Matrícula secundaria (% neto)	89,9	89,9	87,4	87,1
Tasa bruta de matrícula, educación secundaria	85,52	93,5	90,01	101,78
Repitencia primaria (% del total de matrícula)	4,2	-	4,9	3,3
Niños económicamente activos, que solo trabajan (% para cada edad de niños entre los 7 y 14 años)	-	3,2	0,9	-
Escolaridad población de 25 años en adelante	9,8	9,8	9,0	10,3
Desempleo (% fuerza laboral)	9,2	8,0	8,4	6,7
Crecimiento de la población (% anual)	1,2	1,1	1,0	0,8
Coefficiente de GINI	52,8	48,2	47,6	46,6
Índice de población pobre USD 1,90 al día (% medido en Paridades de Poder de Compra 2011)	4,4	2,4	2,6	0,7
Índice de Desarrollo Humano	0,75	0,79	0,80	0,84
Índice de Desarrollo Educativo	0,96	0,97	0,97	
Empleo informal (% del total del empleo no agrícola)	-	-	-	63,81
Porcentaje de alumnos que comienzan el primer grado y alcanzan el último grado de enseñanza primaria	-	-	97,9	99,5
Crecimiento del PIB (% anual)	5,3	5,7	5,8	1,3

Fuente: Banco Mundial (2019); UNESCO (2019).

Antecedentes

Chile fue una de las economías latinoamericanas con un crecimiento sostenido del PIB entre 2000 y 2010. La proporción de la población en pobreza extrema pasó de 4,4 % a 0,7 %, entre 2000 y 2016. Desde el 2000 hubo un incremento progresivo de la inversión educativa, hasta alcanzar el 5,4 % del PIB en 2016. No obstante, sus indicadores de acceso a primaria y secundaria se estancaron e incluso empeoraron en el período analizado.

Marco legal

La Constitución Política de Chile fue promulgada en 1980. El 7 de mayo del 2003, la reforma constitucional (Ley N.º 19876) asignó 12 años para la escolaridad obligatoria y gratuita. En 2010 otra reforma constitucional estableció en su artículo 2 que:

La educación se enmarca en el respeto y valoración de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, de la diversidad multicultural y de la paz, capacitando a las personas para conducir su vida en forma plena, para convivir y participar en forma responsable, tolerante, solidaria, democrática y activa en la comunidad, y para trabajar y contribuir al desarrollo del país.

En el artículo 3 –sobre su sistema educativo– señala que: “Se construye sobre la base de los derechos garantizados en la Constitución, así como en los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes y, en especial, del derecho a la educación y la libertad de enseñanza”.

En el año 2013, una nueva reforma estableció la obligatoriedad del segundo nivel de transición, el kínder. Entró en vigencia en 2015 y amplió la escolaridad gratuita a 13 años.

De acuerdo con la Constitución, la educación es obligatoria hasta el nivel medio (hasta cumplir los 21 años de edad) y el Estado debe financiar un sistema gratuito y asegurar el acceso de toda la población.

Desde el retorno a la democracia, se promulgaron leyes educativas relevantes para este análisis. El 17 de agosto del 2009 se emitió la Ley

General de Educación (LGE), durante el primer gobierno de Michelle Bachelet. La Ley estableció las bases para la creación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad, que entró en funcionamiento dos años después. En el 2011, la Ley de Calidad y Equidad de la Educación entregó mayores atribuciones a los sostenedores municipales, acorde al diseño de un sistema escolar descentralizado, y se aumentaron las subvenciones escolares.

En la década de los ochenta inició un sistema de subvenciones que financió la educación privada y municipal; luego de varios procesos de descentralización se traspasaron las instituciones educativas que dependían del gobierno central hacia los municipios. Con este sistema el Ministerio de Educación (MINEDUC) pagó un valor mensual por la asistencia de cada alumno a las instituciones municipales o particulares (Marcel y Tokman 2005). En mayo del 2015, la Ley N.º 20845 de Inclusión Escolar propuso un nuevo sistema de admisión y estableció la gratuidad progresiva, mediante el aumento de recursos destinados a calidad. Por ejemplo, en el año 2008, casi 1,1 millones de estudiantes estaban matriculados en escuelas particulares subvencionadas con copago, y casi 100 mil en escuelas municipales con copago. Desde el año 2015, cerca de 1000 escuelas pasaron a ser gratuitas, es decir un 42 % de los establecimientos en copago. En 2016, 1,4 millones de alumnos de unidades educativas particulares subvencionados estudiaron gratuitamente, lo que representó el 72,3 % de la matrícula.

La LGE vigente establece que:

Es deber del Estado que el sistema integrado por los establecimientos educacionales de su propiedad provea una educación gratuita y de calidad, fundada en un proyecto educativo público y laico. Esto es, respetuoso de toda expresión religiosa, y pluralista, que permita el acceso a él a toda la población con inclusión social y equidad, promoviendo especialmente que se reduzcan las desigualdades derivadas de circunstancias económicas, sociales, étnicas, de género o territoriales, entre otras (art. 4).

De la misma manera, es deber del Estado: “Promover políticas educacionales que reconozcan y fortalezcan las culturas originarias, realizar supervisión de la calidad educativa, facilitar apoyo pedagógico a los establecimientos y promover el desarrollo profesional docente” (art. 4).

Sobre los aspectos de calidad educativa, la LGE estableció que “la educación debe propender a asegurar que todos los estudiantes, independientemente de sus condiciones y circunstancias, alcancen los objetivos generales y los estándares de aprendizaje” (art. 3). El Ministerio de Educación y la Agencia de Calidad de la Educación evaluaron el sistema educativo.

Con respecto a primera infancia, en abril del 2015 se creó la Subsecretaría de Educación Parvularia y la Intendencia de Educación Parvularia (Ley N.º 20835). Su propósito fue elaborar, coordinar, aplicar y evaluar las políticas de educación parvularia, coordinar los servicios públicos y fiscalizar los procesos.

En el aspecto docente, el sistema de evaluación chileno inició en el 2004, y para el 2015 se había evaluado al 81 % de maestros municipales. En 2008, la remuneración para iniciar la carrera profesional fue de USD 10 922 anuales en promedio; en 2015 el valor alcanzó los USD 18 301 anuales (OECD 2017). En el 2016, mediante la Ley N.º 20903, se creó el Sistema de Desarrollo Profesional Docente, conocido como Carrera Docente, que cambió la dinámica entre el Estado y los docentes chilenos. Este instrumento aumentó los requisitos para estudiar pedagogía, introdujo sistemas de inducción para profesores nuevos y reguló la formación continua. En el mismo año se crearon 15 centros estatales de formación técnica, con el objetivo de mejorar su empleabilidad y su formación e inserción en el ámbito social y regional (Ley N.º 20910).

En el año 2016 también se contempló la gratuidad para la educación superior, en la reforma educacional de Michelle Bachelet, con lo cual se benefició a 139 885 estudiantes.

Hacia finales del 2017, en el gobierno de Bachelet, se creó el Nuevo Sistema de Educación Pública para mejorar la calidad educativa en instituciones públicas. Esto generó servicios locales de apoyo pedagógico y administrativo a las escuelas y permitió el trabajo en red para promover proyectos con pertinencia local (Ley N.º 21040).

Plan de aseguramiento de la calidad escolar 2016-2019

Este plan colocó definiciones curriculares, recursos, herramientas y materiales alineados con las políticas educativas nacionales a disposición de las instituciones educativas. Tales insumos permitían contextualizar

el Proyecto Educativo Institucional (PEI) y del Plan de Mejoramiento Educativo (PME). Además, proveyó apoyos técnico-pedagógicos de calidad para abordar los distintos procesos dentro de los establecimientos y fortalecer los dispositivos de formación inicial y en servicio de docentes de aula.

Políticas y programas

Cobertura

Liceo para todos

Procuró que los estudiantes permanezcan en la educación media y alcancen 13 años de escolaridad y que la oferta educativa sea de calidad. Para esto, el programa operó en instituciones educativas con estudiantes que presentaban mayores dificultades educativas y sociales. El programa desarrolló acciones en las áreas de desarrollo pedagógico y de apoyo psicosocial.

Programa de alimentación escolar (PAE)

Entregó alimentación diaria a estudiantes en condición de vulnerabilidad de instituciones educativas municipales y particulares subvencionadas hasta el nivel de educación media. Su objetivo fue mejorar la asistencia y evitar la deserción escolar. Cubrió actividades curriculares y extracurriculares durante el año lectivo y en vacaciones de invierno y verano (Ministerio de Educación de Chile 2019).

Beca de apoyo a la retención escolar

Su objetivo fue mantener en la escuela a estudiantes de educación media, padres, madres embarazadas y/o participantes del programa Chile Solidario, con mayores niveles de vulnerabilidad socioeducativa, con el propósito de que alcancen los años de escolaridad obligatoria (Ministerio de Educación de Chile 2019). Consistió en un aporte económico de 282 dólares anuales distribuidos en cuatro cuotas. Para acceder a la beca había que cursar el primero, segundo o tercer año de educación

media, en establecimientos que reciban subvención del Ministerio de Educación.

Beca Indígena (para educación básica)

Consistió en un aporte de 141 dólares al año distribuido en dos cuotas. El estudiante debía ser de origen indígena, acreditado por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), cursar de quinto a octavo de básica, ser promovido con promedio de 5,0 en educación básica y constar en el tramo del Registro Social de Hogares hasta el 60 %.

Educación de personas jóvenes y adultas

Este servicio tuvo dos modalidades: regular y flexible. En la regular se ofreció educación básica y media a personas mayores de 18 años, que no completaron sus estudios por distintas razones. Benefició a niños, jóvenes, personas privadas de libertad y personal militar.

La modalidad flexible tuvo la misma oferta, pero para personas sin tiempo para asistir a clases; se realizó en alianza con distintas organizaciones de capacitación (SITEAL 2019).

Apoyo a la educación rural (transporte)

Su objetivo fue reducir el ausentismo escolar para lo cual se asignó transporte en zonas rurales aisladas. Las instituciones educativas beneficiarias debían estar ubicadas en lugares con un porcentaje de población rural igual o superior al 25 %, o estar en situación de aislamiento crítico (SITEAL 2019).

Programa Residencia Familiar Estudiantil

El programa financió a familias tutoras en áreas rurales, para que brinden “alojamiento, alimentación y apoyo pedagógico y afectivo a estudiantes socialmente vulnerables que residen en zonas alejadas de los centros educativos” (SITEAL 2019). Los beneficiarios fueron alumnos en situación de vulnerabilidad de séptimo y octavo de educación básica,

educación media científico humanista o técnico profesional, en instituciones financiados por el Estado.

Tarjeta Nacional Estudiantil

La tarjeta fue una subvención para el transporte público de alumnos en sectores sociales desfavorecidos, que no contaban con ingresos suficientes, y que estaban matriculados entre el quinto grado del nivel básico y el cuarto año del nivel medio.

Calidad

Programa Orígenes

El programa consistió en el diseño, implementación y evaluación de una propuesta pedagógica que mejorase la calidad educativa dirigida a estudiantes de pueblos indígenas, específicamente en las comunidades aimara, atacameña y mapuche.

Asignación de Excelencia Pedagógica

Se trató de una asignación docente en función del desempeño profesional, del conocimiento, competencias y habilidades. Los maestros se convertirían en “profesores de excelencia”. La evaluación docente contempló pruebas de conocimiento, pedagogía, didáctica, currículo y prácticas en el aula.

Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP)

El Ministerio de Educación contó con el CPEIP para diseñar y evaluar la política de desarrollo profesional docente. Se dedicó al mejoramiento continuo de los maestros y su práctica en el aula. El centro investigó las mejores prácticas nacionales e internacionales con el objetivo de desarrollar competencias de docentes y directivos.

Programa Jóvenes Bicentenarios

Fue un programa de capacitación profesional destinado a hombres y mujeres jóvenes para mejorar y fomentar su inserción laboral y empleabilidad. Los beneficiarios debían tener entre 18 y 29 años de edad, estar en condiciones de vulnerabilidad y haber aprobado al menos ocho años de educación.

El programa inició en el año 2008, con el objetivo de ampliar la cobertura y mejorar la empleabilidad juvenil. Brindó apoyo en orientación laboral, capacitación, prácticas e intermediación laboral. El programa incluyó subvenciones para alimentación, transporte, tutorías y cuidado infantil.

Programa Yo Elijo mi PC

Su objetivo fue disminuir la brecha digital y favorecer a estudiantes en situación de vulnerabilidad. El programa estuvo dirigido a niños y niñas de séptimo de educación básica que cumplieran cierto perfil socioeconómico y un promedio de notas mayor o igual a 5,8.

Programa Chile Solidario

Fue una subvención que inició en el año 2002, para mejorar las condiciones de vida de familias en extrema pobreza. Los beneficiarios permanecían en el programa por un tiempo máximo de cinco años, durante el cual recibían un Bono de Protección y un Bono de Egreso durante los últimos tres años. Esto significó que el programa contemplaba un esquema de “graduación”.

Carneiro, Galasso y Ginja (2009) encontraron un impacto positivo entre 2003 y 2006 en reducción de pobreza en los hogares beneficiarios, que no representó más de 0,1 puntos porcentuales en la línea de indigencia a nivel nacional. Larrañaga, Contreras y Ruiz-Tagle (2009) hallaron que el programa generó un mayor uso de los servicios educativos y de salud. Galasso (2006) encontró un aumento en la matrícula escolar, tanto en preescolar como en básica, de entre cuatro y nueve puntos.

Programa de textos escolares

Consistió en la entrega de textos escolares gratuitos para todos los niveles de aprendizaje, en todos los establecimientos subvencionados del país. Antes del 2009 hubo una política de reutilización de textos, y a partir de ese año se instauró la entrega de un libro nuevo por cada alumno perteneciente a los colegios beneficiados. Esta política aumentó el alcance de textos, al pasar de casi 10 millones de textos en uso en el año 2000 hasta más de 16 millones en 2011, con la participación de 11 000 colegios y beneficiando a tres millones de estudiantes.

Paraguay

Tabla 2.4. Principales indicadores de Paraguay

Indicadores país	Año			
	2000	2005	2010	2016
Gasto público en educación (% del PIB)	4,6	3,4	3,8	4,5
Gasto por alumno, nivel primario (% del PIB per cápita)	10,81	8,24	7,95	11,67
Gasto por alumno, nivel secundario (% del PIB per cápita)	14,67	9,32	11,16	11,92
Tasa de alfabetismo adulto (% de personas de 15 años en adelante)	94,6	94,6	93,9	94,7
Gasto en investigación y desarrollo (% del PIB)	0,1	0,1	0,1	0,1
Matrícula primaria (% neto)	97,4	93,1	89,0	78,0
Tasa bruta de matrícula, educación primaria	118,77	110,93	102,65	104,37
Matrícula secundaria (% neto)	52,2	57,8	61,5	64,9
Tasa bruta de matrícula, educación secundaria	61,51	66,07	67,68	-
Repitencia primaria (% del total de matrícula)	10,7	5,1	6,2	2,9
Niños económicamente activos, que solo trabajan (% para cada edad de niños entre los 7 y 14 años)	-	21,6	-	9,29
Escolaridad población de 25 años en adelante	7,0	7,3	7,0	8,4
Desempleo (% fuerza laboral)	7,6	4,8	4,6	5,3
Crecimiento de la población (% anual)	2,0	1,6	1,3	1,3

Tabla 2.4. (Continuación)

Indicadores país	Año			
	2000	2005	2010	2016
Coefficiente de GINI	54,6	51,4	51,0	47,9
Índice de población pobre USD 1,90 al día (% medido en Paridades de Poder de Compra 2011)	10,2	6,1	5,5	1,7
Índice de Desarrollo Humano	0,64	0,67	0,69	0,72
Índice de Desarrollo Educativo	0,90	0,91	0,91	
Empleo informal (% del total del empleo no agrícola)	-	71,16	69,78	65,81
Porcentaje de alumnos que comienzan el primer grado y alcanzan el último grado de enseñanza primaria	76,5	76,2	80,1	-
Crecimiento del PIB (% anual)	-2,3	2,1	11,1	4,3

Fuente: Banco Mundial (2019); UNESCO (2019).

Antecedentes

La economía paraguaya creció un 4,3 % en 2016; la pobreza y la desigualdad mostraron mejoras desde los 2000. En el 2016, la población que vivía en pobreza descendió al 1,7 % comparado con el 10,2 % del 2000. De igual manera, el coeficiente de GINI descendió en 7 puntos en el mismo período.

En cuanto a educación, Paraguay obtuvo los indicadores de acceso a primaria y secundaria más bajos de América Latina, aunque logró mejoras en repitencia primaria entre 2000 y 2016.

Con la transición hacia la democracia, después de la dictadura de Alfredo Stroessner que duró 35 años (1954-1989), se impulsaron cambios institucionales. La educación fue objeto de varias reformas reflejadas en la Constitución de 1992 y en los distintos instrumentos legales y programáticos derivados.

En la reforma educativa hubo varios hitos relevantes que incluyeron la conformación de un Consejo Asesor para la Reforma Educativa (1990), un diagnóstico nacional (1991-1992), un Congreso Nacional de Educación (1992), congresos regionales (1993) y una reforma curricular gradual (1994) desde el nivel preescolar en adelante. Los cambios educativos, en el contexto de la transición hacia la democracia,

estuvieron acompañados por procesos mundiales promovidos por la UNESCO, y recogidos en varios instrumentos, como la Declaración de la Educación Para Todos del año 2000; por los compromisos asumidos en el Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe (1990-1995) y en la Declaración de Quito, en abril de 1991 (Ortiz 2014a).

Marco legal

La Constitución de 1992 recoge preceptos de igualdad de oportunidades y “establece la obligatoriedad de la Educación Escolar Básica y señala que el Estado fomentará la enseñanza media, técnica, agropecuaria, industrial y superior” (art. 76). Además, establece la necesidad de erradicar el analfabetismo y de capacitar a los paraguayos para el trabajo, entre los objetivos permanentes del sistema educativo (Ministerio de Educación y Cultura de Paraguay 2011).

En la Constitución se señala que la enseñanza, en los primeros años, se realiza en la lengua materna del niño. Paraguay se definió como pluricultural y bilingüe, siendo sus idiomas oficiales el castellano y el guaraní (art. 77).

De igual manera, estableció un presupuesto mínimo destinado para la educación, que no podía ser inferior al 20 % del total asignado a la Administración Central.⁴ La ley había previsto la constitución de fondos y becas para la formación intelectual, técnica y artística, con énfasis en atención a las personas de escasos recursos (arts. 80 y 85).

En 1998 se promulgó la Ley N.º 1264 General de Educación que estableció los principios generales para la educación pública y privada; asimismo, dispuso la igualdad de oportunidades para el acceso a la educación y al trabajo en la docencia (Ministerio de Educación y Cultura de Paraguay 2011). Algunas modificaciones a la ley ampliaron la obligatoriedad y la gratuidad.

⁴ Entre 1981 y 1991 el gasto asignado al Ministerio de Educación y Cultura fue de cerca el 11 % del total ejecutado por el gobierno central. Aumentó al 15 % en 1992 y al 21 % en 1996, por efectos de la reforma educativa, el aumento en el salario docente y el incremento de la cobertura educativa (Ortiz 2014a).

La Ley también ordenó la obligatoriedad de la educación escolar básica hasta el noveno grado, y la gratuidad de las escuelas públicas, incluido el nivel preescolar. Según la norma, “la gratuidad se extenderá progresivamente a los programas de complemento nutricional y al suministro de útiles escolares para los alumnos de escasos recursos. La gratuidad podrá ser ampliada a otros niveles, instituciones o sujetos atendiendo a los recursos presupuestarios” (art. 32).

Según el artículo 11 de esta Ley, la educación es “el proceso permanente de comunicación creativa de la cultura de la comunidad, integrada en la cultura nacional y universal, para la realización del hombre en la totalidad de sus dimensiones”. El artículo 27 estableció que “los niveles de la educación formal: el primer nivel comprende la educación inicial y la educación escolar básica; el segundo la educación media; y, el tercero la educación superior”. En el artículo 37 se estipuló que la educación media comprende el bachillerato o la formación profesional y tendrá tres cursos académicos. Busca la incorporación activa del alumno a la vida social y al trabajo productivo o su acceso a la educación de nivel superior. Cuenta con un solo ciclo y consta de dos modalidades: Bachillerato Científico, con énfasis en Letras y Artes; Ciencias Sociales; y Ciencias Básicas y Tecnología; y Bachillerato Técnico, con énfasis en Industrial, Servicios, Agropecuario, Salud.

En respuesta a los diagnósticos nacionales, se implementaron programas de reforma a cada nivel educativo, llevados a cabo, en su mayor parte, con créditos reembolsables del BID y del Banco Mundial. Los programas emblemáticos fueron: el Programa de Mejoramiento de la Educación Preescolar y Primaria (1994-1999) y de Educación Secundaria (1994-1999); Programa de Consolidación de la Reforma Educativa en la EEB; y el programa Escuela Viva Hekokatúva (2001-2007). También se desarrollaron estadísticas educativas, programas de formación docente inicial, de capacitación docente y de autoridades educativas, de padres y madres de familia y un mejoramiento en la infraestructura.

En la misma época se homologaron los sueldos docentes al salario mínimo legal, pues dichas remuneraciones durante la dictadura se situaban por debajo del mínimo. En el contexto del Mercosur se acordaron homologaciones en la educación escolar básica y media.

En 2010, en el gobierno de Fernando Lugo, se emitió la Ley de Gratuidad de la Educación Inicial y de la Educación Media N.º 4088, mediante la cual se dispuso la gratuidad de los servicios administrativos y escolares, que anteriormente solo aplicaba para la inscripción anual y no cubría otros costos administrativos. Se instituyó el pago o arancel cero (Ortiz 2014a).

En 2011 se estableció la obligatoriedad y la gratuidad de la Educación Inicial y de la Educación Media, modificando así lo señalado en la Ley N.º 1264 de 1998 General de Educación, de esta manera, la escolarización obligatoria se extendió a 13 años. El resultado fue un aumento en la cobertura de los programas de protección social, con el objetivo de cerrar brechas de cobertura y promover la asistencia y permanencia en el sistema educativo. De igual manera, se implantaron programas de universalización de la canasta de útiles escolares y alimentación escolar en las instituciones educativas públicas.

La actividad docente se concentró en el área urbana, debido a la demanda y al número de instituciones educativas en este sector. En general, los profesores no tienen formación en educación bilingüe y el sistema educativo trabaja con un currículo único.

En la Educación Inicial y la Educación Escolar Básica los docentes tienen una carga horaria de cuatro horas por turno, pero generalmente trabajan doble jornada. La carga horaria de la Educación Media es baja y está desconcentrada en distintas instituciones, lo que incrementa el riesgo de heterogeneidad en la calidad educativa en todo el país (Banco Mundial 2013, 2).

Los docentes están formados, en su mayoría, para el nivel educativo en el que imparten clases; cuentan con institutos públicos y privados para la formación docente. “Con la expansión de la educación obligatoria en 2011, se produjo una masiva apertura de nuevos institutos y una alta matrícula debido a la demanda de docentes” (Banco Mundial 2013, 3).

En síntesis, en este período democrático hubo avances en la estructura y funcionamiento del sistema educativo. Ahora bien, según Moliner (2014), persiste una fragmentación respecto del sistema de educación superior y una falta de respuesta a la desigualdad social, que plantea un desafío al sistema educativo básico y medio.

Programas y proyectos

Cobertura

Protección social en educación

Tanto la Constitución como la Ley General de Educación dispusieron programas de complemento nutricional y la Ley estableció el suministro de útiles escolares. Su implementación ha sido gradual y se ha modificado con el paso del tiempo. Los programas se enfocaron en las zonas y poblaciones más vulnerables.

Complemento nutricional escolar

La implementación de este programa fue responsabilidad del Ministerio, de las gobernaciones y de los municipios, a través de un fondo específico. A inicios del 2000 se involucró al Ministerio de Salud para el mejoramiento del control sanitario y de los procedimientos. Desde 2012 se modificó la implementación de los programas, a raíz de la creación del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE). Se transfirió anualmente el 25 % de dicho fondo, a gobernaciones y municipios, para la entrega de almuerzos escolares con el 30 % de estos ingresos.

El programa se concentró en estudiantes de educación básica en condiciones socioeconómicas vulnerables, en particular de las zonas rurales. Tuvo como objetivo dotar de una alimentación mínima necesaria para mejorar los aprendizajes, aunque en la práctica funcionó más como incentivo para la asistencia. El programa se universalizó en 2008 (Ortiz 2014b).

Útiles escolares

La reforma educativa estipuló la entrega gratuita de textos. Vale indicar que no hubo continuidad en el programa como tal: en su lugar se conformaron bibliotecas escolares focalizadas. Los bajos niveles de acceso y permanencia a mediados de la década de los 2000, de niños en zonas de pobreza y pobreza extrema, hicieron que se reanudara para

los ciclos primero y segundo. En 2010, la provisión se amplió hasta el tercer ciclo de educación básica y la educación media, con la decisión de universalizar la educación media obligatoria (Ortiz 2014b).

Programa Tekoporá

Consistió en una transferencia monetaria condicionada a la asistencia escolar, y a la atención en centros de salud a los niños menores de 18 años. Con el objetivo de cumplir la condicionalidad, el programa brindó acompañamiento a través de “guías familiares”, quienes además orientaban a las familias en temas relevantes, como el entorno familiar, la higiene, el cuidado de los alimentos y la salud. Con este subsidio familiar se pretendió fortalecer las capacidades de las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad (SITEAL 2019).

Educación permanente de jóvenes y adultos

La oferta que abarcó la educación permanente consistía en:

Programa de Alfabetización no formal para personas jóvenes y adultas; Programa de Educación Básica Bilingüe para Personas Jóvenes y Adultas; Programa en Contexto de Encierro; Programa de Educación Media para Personas Jóvenes y Adultas, presencial, semipresencial y a distancia, en todas las instituciones del país, sean estas de gestión oficial, privada o privada subvencionada, y Programa de Formación Profesional y Capacitación Laboral (SITEAL 2019).

Calidad

Educación Ambiental

Entre 2007 y 2011 se implementó un programa financiado por el Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) ejecutado por la Secretaría de Ambiente de Paraguay y el Instituto Federal de Geociencias y Recursos Naturales (BGR) de Alemania. Tuvo como objetivo la sensibilización de niños sobre la importancia de cuidar las fuentes de agua subterránea, fundamentales para la población.

El proyecto consistió en capacitar a maestros y generar materiales visuales, a manera de cómic, desarrollados por artistas locales, para promover el cuidado del agua.

El proyecto utilizó talleres para capacitar a cientos de maestros en el uso de materiales en aproximadamente 100 escuelas. Esto incluyó algunas escuelas especiales para niños indígenas. Al final del proyecto, se distribuyeron en forma gratuita aproximadamente 30 000 copias de los cómics a las escuelas primarias, acompañadas por 2000 guías para maestros, 4000 carteles para exhibir en el aula y 2000 juegos. Para los niños más pequeños, que aún no podían leer, un experto en títeres produjo un espectáculo basado en el cómic. Este es el programa más relevante con información disponible para los períodos de análisis (Houben 2019).

Proyecto Aulas Temáticas para educación media

Consistió en la dotación de material didáctico y tecnológico para las escuelas de educación media. El proyecto utilizó estos recursos y diseñó aulas para mejorar la interacción entre profesores y estudiantes, con el objetivo de fortalecer los procesos de enseñanza aprendizaje (SITEAL 2019).

Colombia

Tabla 2.5. Principales indicadores de Colombia

Indicadores país	Año			
	2000	2005	2010	2016
Gasto público en educación (% del PIB)	3,5	4,0	4,8	4,5
Gasto por alumno, nivel primario (% del PIB per cápita)	11,88	15,4	15,47	17,44
Gasto por alumno, nivel secundario (% del PIB per cápita)	12,89	14,46	15,01	15,64
Tasa de alfabetismo adulto (% de personas de 15 años en adelante)	92,8	92,8	93,4	94,7
Gasto en investigación y desarrollo (% del PIB)	0,1	0,1	0,2	0,3
Matrícula primaria (% neto)	94,6	92,8	93,6	91,2
Tasa bruta de matrícula, educación primaria	119,38	121,53	120,32	116,23

Tabla 2.5. (Continuación)

Indicadores país	Año			
	2000	2005	2010	2016
Matrícula secundaria (% neto)	64,1	64,1	78,8	78,7
Tasa bruta de matrícula, educación secundaria	73,09	82,86	97,55	95,01
Repitencia primaria (% del total de matrícula)	5,4	4,1	1,9	2,0
Niños económicamente activos, que solo trabajan (% para cada edad de niños entre los 7 y 14 años)	-	32,8	14,61	13,36
Escolaridad población de 25 años en adelante	7,1	7,3	7,4	8,3
Desempleo (% fuerza laboral)	20,5	11,9	10,9	8,4
Crecimiento de la población (% anual)	1,5	1,3	1,1	0,9
Coficiente de GINI	58,7	53,7	54,7	50,8
Índice de población pobre USD 1,90 al día (% medido en Paridades de Poder de Compra 2011)	16,4	9,7	7,7	4,5
Índice de Desarrollo Humano	0,66	0,69	0,73	0,75
Índice de Desarrollo Educativo	0,86	0,88	0,93	
Empleo informal (% del total del empleo no agrícola)	-	-	62,97	57,38
Porcentaje de alumnos que comienzan el primer grado y alcanzan el último grado de enseñanza primaria	60,9	80,8	87,4	91,7
Crecimiento del PIB (% anual)	2,9	4,7	4,3	2,0

Fuente: Banco Mundial (2019); UNESCO (2019).

Antecedentes

La pobreza en Colombia mostró una tendencia decreciente después de la crisis de 1999. El porcentaje de colombianos en pobreza extrema cayó de 16,4 % en 2000 a 4,5 % en 2016. A pesar de las mejoras en igualdad desde el 2000, Colombia y Brasil tienen la desigualdad más alta en Sudamérica. De igual manera, sus indicadores de matrícula han presentado un estancamiento desde el 2010, tanto en la primaria como secundaria. Colombia, Perú, Paraguay y Venezuela tienen las tasas más bajas de matrícula secundaria.

Marco legal

La educación en Colombia se rige principalmente por dos instrumentos: la Constitución Política de 1991, promulgada por una Asamblea Nacional Constituyente, y la Ley General de Educación de 1994. La política educativa gira en torno al derecho fundamental de acceso a la educación y la garantía de calidad del servicio educativo para todas las personas. La nueva constitución colombiana surge por la ausencia de representación de gran parte de la sociedad civil, la cual generó una violencia que duró cuarenta años de la población entre sí y entre esta con el Estado. La Constitución de 1991 podría entenderse como un intento de pacificación del país (Correa Henao 2016).

Con la Constitución de 1991 se estableció el compromiso de realizar procesos de descentralización, así como abrir mayores de posibilidades de democracia y de participación ciudadana. Su texto señala que la “dirección y administración del servicio educativo estatal en Colombia se realiza en forma descentralizada y es competencia de la Nación y las entidades territoriales: departamentos y municipios certificados” (art. 67), con más de 100 mil habitantes.

Sobre la educación, “garantiza las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra” (art. 27) y dispuso que

La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Las garantías de la calidad educativa (inspección y vigilancia), cobertura, acceso y permanencia son obligaciones del Estado. Se garantizó

la profesionalización docente, una educación pública laica y una formación con respeto e identidad cultural para los integrantes de grupos étnicos (art. 68).

En la Constitución se enfatizó la obligación del Estado de erradicar el analfabetismo, y de proporcionar educación a personas con capacidades especiales. El artículo 71 indica que los planes de desarrollo económico y social deben incluir el fomento a las ciencias y a la cultura. La escolarización obligatoria es de diez años, de los cuales cuatro son de escolarización obligatoria en educación básica secundaria. Es decir, la educación no es obligatoria en todo el nivel educativo. Lo mismo sucede en países como Cuba, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá (SITEAL 2019).

En cuanto a la asignación presupuestaria, la Constitución estableció que

los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán dando prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población desfavorecida (art. 356).

El presupuesto se incrementa “anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes del país durante los cuatro años anteriores”, y tendrá un crecimiento adicional para el sector educación, destinados a cobertura y calidad. En esta normativa no se señaló un porcentaje de inversión educativa en función del PIB, pero estableció que “en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación” (arts. 357 y 366).

Con este marco constitucional, en 1994 se formuló la Ley General de Educación, que la define como “un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes” (art. 1).

Se estableció como uno de los fines de la educación, “la formación en el respeto a la vida, a los derechos humanos, a la paz, a los principios democráticos, de convivencia, pluralismo, justicia, solidaridad y equidad, así

como el ejercicio de la tolerancia y de la libertad”. En este instrumento, se enfatizó la necesidad de adquirir conciencia para la conservación, la protección y el mejoramiento del medio ambiente. De la misma manera, se señaló que los departamentos y distritos “que inviertan en educación menos del quince por ciento (15 %) de su presupuesto ordinario, incrementarán su aporte hasta alcanzar este porcentaje, siempre y cuando las metas de cobertura establecidas en Plan de Desarrollo así lo exijan” (art. 177).

A partir de la formulación de la Ley de Educación en 1994, se generaron otros documentos legales:

- Decreto 804 de mayo de 1995: reglamento para atender a grupos indígenas.
- Resolución 2343 de junio de 1996: sobre aspectos curriculares.
- Decreto 2082 de noviembre de 1996: reglamento para atender a la población con capacidades especiales o limitaciones.
- Resolución 2707 de junio de 1996: reglamentó la evaluación institucional, docente y los incentivos.
- Decreto 2247 de septiembre de 1997: reguló la oferta educativa preescolar.
- Decreto 3011 de diciembre de 1997: normas para el ofrecimiento de la educación de adultos.
- Decreto 230 del 2002: reguló la evaluación de desempeño de estudiantes y promoción. También reglamentó aspectos curriculares y pedagógicos en los niveles de preescolar, básica y media.
- Ley 1278 de junio del 2002: estableció el “Estatuto de Profesionalización Docente”.
- Ley 1098 del 2006: expidió el “Código de la Infancia y la Adolescencia”; incluye un componente pedagógico formal.
- Decreto 1290 de abril 2009: reglamentó la evaluación de desempeño de estudiantes y promoción.

El Código de la Infancia y la Adolescencia fijó el rango de edad (cero a seis años). Se considera a los niños y niñas como de primera infancia e incluyó el derecho a la educación como un derecho impostergable para esta población. La Ley 1732 del 2014 añadió una materia independiente: Cátedra de la Paz, en las escuelas del país.

En cuanto a la planificación en el sector educativo, en el nivel nacional se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo Educativo, dentro de los lineamientos del Plan Decenal. A nivel regional, se elaboró anualmente el Plan de Desarrollo para la Prestación del Servicio Educativo. A nivel local, los municipios elaboraron el Plan de Desarrollo Educativo. A nivel de institución educativa, se diseñó el Proyecto Educativo Institucional (PEI).

En el período presidencial de Ernesto Samper (1994-1998), su política –conocida como “Salto Educativo”– entendió la educación como el eje fundamental del desarrollo económico, político y social del país. Con ese marco se redactó el primer Plan Decenal 1996-2005, que propuso continuar con el proceso de reforma educativa postulado a partir de la Constitución Política de 1991 y la Ley General de Educación de 1994. En este Plan se estableció como meta que en 2005 el país destine el 8,5 % de su PIB a la educación.

En el año 2002, con la elección presidencial de Álvaro Uribe, se planteó la llamada “Revolución educativa”, que buscó transformar todo el sistema educativo en magnitud y pertinencia. Se planteó la necesidad de un avance en cobertura, junto con procesos de mejoramiento de la calidad y de búsqueda de la excelencia en todos los niveles del sector. Para cumplir este objetivo, se elaboró el Plan Sectorial 2002-2006, reconociendo que, a pesar de los esfuerzos realizados en años anteriores, los indicadores de cobertura, eficiencia y calidad del sistema educativo colombiano muestran avances lentos e insuficientes. El Plan definió tres políticas sobre educación: ampliación de la cobertura educativa, mejoramiento de la calidad de la educación y mejoramiento de la eficiencia del sector educativo.

El Plan Decenal de Educación 2006-2016 constituyó un “pacto social por el derecho a la educación” y planteó cuatro políticas básicas: cobertura, calidad, pertinencia y eficiencia, y desarrolló un conjunto de estrategias y metas para cada política.

En el año 1997 se universalizó la educación preescolar en las escuelas públicas colombianas. En términos generales, desde el año 2000, las políticas educativas en el país se centraron en dos ámbitos: la cobertura y la calidad del servicio. La educación preescolar se ofreció a niños y niñas de tres a cinco años de edad (los dos primeros años no son obligatorios).

En el 2004 inició el proceso de construcción de una renovada política de primera infancia, que resultó en el Código de la Infancia y la Adolescencia del 2006. En el 2009 se desarrollaron lineamientos y orientaciones pedagógicas para mejorar la interacción entre todos los miembros de la comunidad educativa, y la formación de los cuidadores.

La educación básica comprende un tramo de escolaridad de nueve años, es obligatoria y gratuita en las escuelas públicas. La educación media atiende a jóvenes entre las edades de 15 y 16. Tiene la opción de ser académica o técnica. Al finalizar este nivel educativo, se obtiene el título de bachiller, habilitante para la educación superior. Existe también la modalidad pedagógica de la educación media, cursando dos grados adicionales, doceavo y treceavo, para obtener el título de Normalista superior.

El currículo en Colombia se planteó como un instrumento flexible y adaptable, de acuerdo con el ambiente en donde se aplique. Aquello es el resultado de un proceso de 20 años de renovación curricular. El currículo brindó autonomía a las escuelas, en cuanto a contenidos, métodos de enseñanza, organización de actividades y opciones para elegir por parte de los alumnos.

También se generó un sistema de evaluación interna (Pruebas Saber y de Estado). Al mismo tiempo, participó en evaluaciones internacionales (PISA, TIMMS, SERCE, TERCE, ICCS, entre otras), para contar con una medida de calidad educativa, tanto interna como externa.

En Colombia habitan 87 pueblos diferentes y hablantes de 65 lenguas. La etnoeducación se dio a partir del reconocimiento en la Constitución de que “los grupos étnicos tienen el derecho a recibir una formación que respete y desarrolle su identidad cultural” (art. 68). La Ley de Educación señala que los servicios educativos de estas comunidades deben ser bilingües, así como los docentes formados en etnoeducación.

La vinculación de docentes y directivos se realiza mediante nombramientos, decretos de la entidad territorial y concurso previo. Desde el año 2002 los docentes deben contar con título de licenciado o profesional o título de normalista superior.

El escalafón docente es el sistema por el cual se clasifica los niveles de los docentes estatales de acuerdo con su formación académica, su experiencia en la enseñanza, su desempeño y sus competencias. El

grado inicial es el primero y se puede ascender hasta el catorce, dependiendo de los títulos académicos alcanzados y de la experiencia en aula.

En cuanto a la educación para adultos, de acuerdo con la Ley de Educación, el Estado debe facilitar las condiciones y promover la educación a distancia y la semipresencial, para las personas con sobreedad que deseen culminar sus estudios. El objetivo de esta política fue facilitar el acceso, erradicar el analfabetismo y facilitar la inserción social, política y económica de esta población.

La Ley estableció que las instituciones educativas “podrán ofrecer programas semipresenciales de educación formal o de educación no formal de carácter especial, en jornada nocturna, dirigidos a personas adultas, con propósitos laborales”. En ese sentido, señala que el Ministerio de Educación Nacional debe “fomentar programas no formales de educación de adultos, en coordinación con diferentes entidades estatales y privadas, especialmente dirigidos al sector rural y a las zonas marginadas o de difícil acceso”.

La Ley establece que las entidades territoriales deben “fomentar la educación para grupos sociales con carencias y necesidades de formación básica con recursos de sus respectivos presupuestos y a través de contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad” (art. 60).

Programas y proyectos

Cobertura

Programa de Educación Continuada

Surgió en 1981, debido a los bajos niveles educativos, y como una propuesta abierta, flexible, semiescolarizada. Contó con materiales propios de la oferta y tuvo base en el autoaprendizaje. En 2010 el programa alcanzó una cobertura nacional, al llegar a 23 de los 32 departamentos colombianos y atender a 70 000 jóvenes y adultos por año.

Sistema de seguimiento niño a niño

Es un sistema que articula información de varias instituciones, con el fin de realizar seguimiento individual sobre los cuidados que deben tener niños y niñas en sus primeros años, desde la gestación hasta los seis años de edad. A partir de esta información fue posible encontrar fallas en la prestación de los servicios y generar alertas tempranas.

Niños, niñas y jóvenes trabajadores

El programa se enfoca en el acceso y la permanencia en el sector educativo. Consiste en atraer a niños, niñas y jóvenes no escolarizados y reinsertarlos en el sistema. Ofrece una educación con un modelo educativo flexible y con programas de apoyo, como jornadas escolares complementarias e incentivos económicos.

Población iletrada con alto grado de vulnerabilidad

Está organizado con programas integrados de alfabetización, para formar en competencias básicas y ciudadanas a jóvenes y adultos iletrados, o que no hayan culminado la educación básica. Se enfoca en la población mayor de 13 años y ofrece una educación de adultos, formal, semipresencial y flexible. Para este fin, se aplican metodologías de alfabetización pertinentes y contextualizadas a la región y se trabaja de cerca con el sector privado y productivo para realizar programas de alfabetización regionales.

Familias en Acción

Es un programa de transferencias monetarias condicionadas, dirigido a familias con menores de edad que tengan necesidades económicas. La condicionalidad se refiere a su permanencia en el sistema escolar y la realización de varios controles de salud. En cuanto a educación, se requiere una asistencia mínima del 80 % y no reprobado más de dos años escolares. El programa es parte de una estrategia que contribuye a cumplir dos de las metas fijadas por Colombia: reducir la deserción escolar y alcanzar coberturas universales en la educación básica.

El programa inició en 2002 con 507 mil beneficiarios, y hasta el año 2010 se beneficiaron 1,4 millones de estudiantes de básica y 1,5 millones en básica secundaria y media.

Attanasio et al. (2005) evaluaron el programa y encontraron que incrementó el consumo en el hogar, en especial comida, ropa y calzado de los niños y niñas. Además, incrementó la asistencia escolar en niños de 12 a 17 años. No encontraron efecto alguno en asistencia escolar en niños de ocho a 11 años, lo cual puede obedecer a que en este grupo escolar era elevada desde un inicio.

Aguilar y Siza (2010) evaluaron el programa en Medellín, y encontraron un impacto positivo en educación para la población mayor de 11 años y para las mujeres. Attanasio y Pellerano (2012) evaluaron los efectos del programa en el largo plazo, y encontraron una mejora de 6,4 puntos porcentuales en el área rural, en la probabilidad de terminar bachillerato; en el área rural y urbana, un aumento de 1,07 puntos porcentuales en matemáticas, en niños y niñas de 12 a 17 años, y un aumento en 9,37 puntos porcentuales en el desarrollo cognitivo.

Programas de alimentación escolar

Se ejecutan en Colombia desde hace más de 90 años. En el año 2011 se transfirieron sus responsabilidades al Ministerio de Educación. A partir del 2006, a más de objetivos de nutrición, los programas incluyen objetivos educativos.

Se concibe como una estrategia que promueve la permanencia en el sistema educativo oficial de las niñas, niños y adolescentes asegurando el acceso a un complemento alimentario durante la jornada escolar, para impactar en los procesos de aprendizaje y el desarrollo cognitivo de los estudiantes (Ministerio de Educación Nacional de Colombia 2019).

Porto y Martin (2017) evaluaron el programa y encontraron que tuvo un impacto del 4 % en trabajo infantil. Velásquez et al. (2017) se enfocaron en evaluar el programa sobre variables de deserción escolar. Los resultados encontrados fueron robustos: el programa redujo la deserción escolar en 0,8 %.

Modelos educativos flexibles

Se trata de modelos pedagógicos ajustados a las necesidades particulares de cada población. Ofrece educación formal a personas en condición de vulnerabilidad y que, por motivos varios, no han sido parte del sistema educativo tradicional. Se trabaja con guías, cartillas, módulos adecuados a la oferta, tanto para los alumnos como para los profesores; retos para gigantes, secundaria activa, escuela nueva, aceleración del aprendizaje, posprimaria y nivelación.

Calidad

Programa Todos a Aprender (PTA)

Surgió en el 2013 como un programa de mentoría en el que los docentes aprenden de otros docentes. El programa planteó generar una comunidad de aprendizaje entre 100 formadores, 3000 tutores y 70 000 docentes, con el objetivo de mejorar los aprendizajes de niños y niñas de educación básica, con énfasis en la población más pobre. El programa busca

Llegar en forma directa al aula escolar para observar las prácticas pedagógicas e incidir en su transformación. Los tutores se encargan de llevar a las instituciones escolares seleccionadas su formación, experiencia y las acciones para reforzar el aprendizaje de los niños en lenguaje y matemáticas. También, los tutores saben que el aula y la escuela son un espacio propicio para construir confianza entre docentes, para discutir de manera crítica con un par, con el cual se reflexiona sobre la práctica educativa, sobre sus actitudes en el aula, sobre los lineamientos curriculares y sobre el desarrollo de competencias en los niños (Ministerio de Educación Nacional de Colombia 2019).

De igual manera, el programa fomenta la permanencia de los alumnos a través de alimentación escolar, del transporte, de dotaciones y del uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC).

Según los datos del 2011, el programa benefició a 2,4 millones de estudiantes, capacitó a 55 600 docentes, y atendió a 4382 establecimientos educativos en 833 municipios.

El impacto del programa fue evaluado por la Universidad de los Andes. La primera vez en 2014 y la segunda en 2017. En la primera no se encontró impacto; la segunda evaluación mostró impactos positivos en lenguaje, pero bajos en matemáticas.

Colombia Aprende, la red del conocimiento

El portal educativo Colombia Aprende es un espacio virtual en el que docentes, directivos y estudiantes pueden encontrar herramientas y recursos para mejorar las dinámicas de enseñanza y aprendizaje dentro y fuera del aula de clase. Promueve el uso de las TIC en el aula, a partir de la producción de contenidos académicos que el docente puede utilizar como herramienta de enseñanza para los estudiantes, y para preparar sus clases e innovar con la tecnología.

Computadores para educar

El programa inició en marzo del 2001 y consiste en la entrega de computadores a docentes, para mejorar el rendimiento de los estudiantes. Además, incluye un componente de formación en TIC para reducir la brecha digital en las instituciones educativas públicas.

Olivera et al. (2008) evaluaron el programa y encontraron efectos positivos en aumento de asistencia al colegio, “reducción en la probabilidad de que el estudiante se quede en el colegio después de clase y reducción en las horas reportadas de trabajo”. Se detectó un mayor uso del computador en las instituciones intervenidas. Por otro lado, “para la mayoría de las variables analizadas no se encuentran efectos sistemáticos del programa. No se encuentran efectos positivos en pruebas estandarizadas, satisfacción con el colegio, probabilidad de perder alguna materia, comunicación con el profesor, horas de estudio, auto percepción” (34). Los autores explican que los resultados pueden atribuirse al poco tiempo transcurrido desde la intervención.

Rodríguez, Sánchez Torres y Márquez Zúñiga (2011) evaluaron el programa y encontraron una mejora en la deserción, un aumento en los logros –medido por pruebas estandarizadas– y mayor probabilidad de inserción en el nivel superior. Los impactos encontrados incrementaron

a medida que aumentó el tiempo como beneficiario. El estudio del Centro Nacional de Consultoría (2015) respaldó estos hallazgos y encontró que las escuelas beneficiadas incrementaron los logros de sus estudiantes en un 10,6 % en las pruebas nacionales “Saber”, y aumentaron en un 7,5 % el ingreso a la educación superior. Por otro lado, disminuyó en un 3,6 % la tasa de repitencia escolar y en un 4,3 % la deserción.

Plan Fronteras

Es una intervención en infraestructura que consiste en la ampliación y arreglo de unidades educativas en zonas de frontera. Su objetivo principal es mejorar la calidad educativa, ampliar su acceso e incentivar la permanencia (Ministerio de Educación Nacional de Colombia 2019).

Proyecto de Educación Rural

El programa se implementó en 2009 para fortalecer la cobertura y calidad en el sector educativo rural y superar la brecha con el sector urbano. Se realiza con una estrategia de educación flexible para motivar el acceso a la educación en el área rural.

El programa se centra en escuelas rurales con bajo rendimiento y que presenten buenas prácticas en educación. Ofrece asistencia técnica y capacitación sobre el uso de las TIC, perfeccionamiento en la enseñanza de la segunda lengua y desarrollo de proyectos pedagógicos productivos (Ministerio de Educación Nacional de Colombia 2019).

Infraestructura y dotación

Es un proyecto de construcción, dotación y concesión educativa en zonas urbanas marginales que inició en el año 2007. Se enfoca en territorios vulnerables, con escasa oferta educativa oficial u oferta privada de baja calidad. El programa ha beneficiado a 23 entidades territoriales; a construido 44 instituciones educativas a un costo promedio de USD 2,8 millones. En total, el proyecto ha invertido USD 128 millones.

Jornadas escolares complementarias

Es un programa que brinda opciones para uso de tiempo libre y programas complementarios a la educación formal (recreación, cultura y deporte). Su objetivo es fomentar la asistencia y permanencia de niños, niñas y jóvenes trabajadores y en situación de desplazamiento.

Plan Nacional de Lectura y Escritura

El plan se implementó en el año 2011 con el fortalecimiento de la escuela y la familia en la formación de lectores y escritores. Mantiene algunas líneas estratégicas: “producción editorial, materiales de lectura y escritura, fortalecimiento territorial de la escuela y la biblioteca escolar, formación de mediadores de lectura y escritura, movilización, seguimiento y evaluación” (Ministerio de Educación Nacional de Colombia 2019).

Argentina

Tabla 2.6. Principales indicadores de Argentina

Indicadores país	Año			
	2000	2005	2010	2016
Gasto público en educación (% del PIB)	4,6	3,9	5,0	5,6
Gasto por alumno, nivel primario (% del PIB per cápita)	12,3	10,53	13,68	15,22
Gasto por alumno, nivel secundario (% del PIB per cápita)	15,74	16,11	19,27	21,59
Tasa de alfabetismo adulto (% de personas de 15 años en adelante)	97,2	98,6	99,0	99,1
Gasto en investigación y desarrollo (% del PIB)	0,4	0,4	0,6	0,6
Matrícula primaria (% neto)	99,1	98,8	98,7	99,0
Tasa bruta de matrícula, educación primaria	115,69	115,3	116,98	110,74
Matrícula secundaria (% neto)	79,0	79,0	84,0	89,5
Tasa bruta de matrícula, educación secundaria	95,94	92,76	99,5	108,46
Repitencia primaria (% del total de matrícula)	6,1	6,4	4,7	2,2

Tabla 2.6. (Continuación)

Indicadores país	Año			
	2000	2005	2010	2016
Niños económicamente activos, que solo trabajan (% para cada edad de niños entre los 7 y 14 años)	-	4,8	4,75	-
Escolaridad población de 25 años en adelante	9,0	10,3	11,1	11,4
Desempleo (% fuerza laboral)	15,0	11,5	7,7	8,7
Crecimiento de la población (% anual)	1,1	1,1	1,0	1,0
Coefficiente de GINI	51,1	47,7	43,0	42,4
Índice de población pobre USD 1,90 al día (% medido en Paridades de Poder de Compra 2011)	5,7	3,9	1,1	0,6
Índice de Desarrollo Humano	0,77	0,78	0,82	0,83
Índice de Desarrollo Educativo	0,96	0,95	0,97	
Empleo informal (% del total del empleo no agrícola)	-	57,76	48,15	47,93
Porcentaje de alumnos que comienzan el primer grado y alcanzan el último grado de enseñanza primaria	90,8	94,5	93,1	94
Crecimiento del PIB (% anual)	-0,8	8,9	10,1	-1,8

Fuente: Banco Mundial (2019); UNESCO (2019).

Antecedentes

Argentina experimentó en 1998 una recesión que se prolongó hasta el 2002. En el año 2000 registró un decrecimiento del PIB de -0,8 %; en el 2002 llegó al -10,9 % y un desempleo del 15 % que en el 2001 alcanzó el 23 %. Una de las principales secuelas fue el aumento de la inequidad en la distribución de la riqueza y los niveles de pobreza.

En 2005 hubo signos de reactivación. Para el 2010, los indicadores de crecimiento del PIB, desempleo, igualdad y pobreza mejoraron sustancialmente. El gasto en educación se incrementó y mejoró la matrícula secundaria. En 2016 hubo una contracción del consumo y una destrucción sistemática del mercado interno: el desempleo incrementó y el crecimiento del PIB cayó al -1,8 %.

En el período 2003-2007, con la presidencia de Néstor Kirchner, hubo transformaciones en la legislación educativa. La nueva Ley Nacional de Educación del 2006 fue un punto de quiebre en el ámbito social y educativo de Argentina. En el período 2007-2011, con el

gobierno de Cristina Fernández, se destacaron políticas destinadas a la inclusión social, que permitieron operativizar y cumplir con la nueva legislación.

Marco legal

La actual Constitución argentina se promulgó en 1853 y ha sido reformada en varias ocasiones. En 1994 se introdujo el siguiente artículo:

el derecho internacional en materia de derechos humanos, prioridad de los tratados internacionales sobre la Ley, normas para impedir los golpes de Estado, los derechos ambientales, del consumidor, a la información, la acción colectiva y el amparo, pueblos indígenas, acción positiva, la elección de presidente mediante voto directo y la autonomía de la ciudad de Buenos Aires (art. 75).

La reforma de 1994 amplió los derechos al otorgar constitucionalidad a once normas internacionales de Derechos Humanos:

- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.
- Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica).
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Convención Sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.
- Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.
- Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.
- Convención Sobre los Derechos del Niño.

Hasta el año 2018 se incluyeron tres nuevos tratados a la Constitución:

- Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.
- Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad.
- Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

El artículo 5 señala que cada provincia deberá dictar su propia Constitución, de acuerdo con las declaraciones y garantías del instrumento nacional, y que se debe asegurar la educación primaria. Además, señala que es competencia del Congreso garantizar el derecho a una educación bilingüe e intercultural a los pueblos indígenas argentinos y elaborar leyes de educación que

aseguren la responsabilidad indelegable del Estado; la participación de la familia y la sociedad; la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal (art. 75).

En los tratados internacionales acogidos por la Constitución, en particular la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal de Derechos Humanos, se entiende a la educación como un derecho que debe ser gratuito, y obligatorio por lo menos para la educación primaria.

De acuerdo con la Convención Americana sobre Derechos Humanos y con la Convención sobre los Derechos del Niño, el desarrollo del derecho a la educación debe ser progresivo y en igualdad de oportunidades. Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales señala que la educación debe fomentarse especialmente para quienes no culminaron el nivel primario.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad enfatiza la necesidad de una educación “sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades, (...) un sistema de educación inclusivo a todos los niveles, así como la enseñanza a lo largo de la vida” (art. 24).

En ese sentido, la organización federal del país produjo una normativa compleja, haciendo que la educación en Argentina se rija por instrumentos nacionales y provinciales.

En 1993, la Ley Federal de Educación planteó las grandes líneas sobre educación en todos sus niveles. La Ley estableció los objetivos, la estructura académica, la importancia de generar nuevos contenidos y las normas para un gobierno descentralizado en aspectos educativos. Pero en 2006, con la Ley de Educación Nacional, se ampliaron las responsabilidades del Estado, con contenidos orientados a resolver problemas de desigualdad y a garantizar el acceso universal a una educación de calidad.

La Ley de Educación Nacional del año 2006 reforzó los postulados constitucionales y señaló que “la educación es un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado”. El Estado es responsable de proporcionar “una educación integral, permanente y de calidad para todos los argentinos, garantizando igualdad, gratuidad y equidad, con la participación de las organizaciones sociales y las familias” (arts. 2 y 4).

En dicha ley se mencionan los siguientes fines de la política educativa nacional: una educación con calidad y equidad a lo largo de toda la vida, una educación integral y gratuita, la formación ciudadana, el respeto a la diversidad, la inclusión educativa (con estrategias pedagógicas y asignación de recursos prioritarios), la garantía de acceso y permanencia, el fortalecimiento de la lectura y escritura, el desarrollo de competencias para tecnologías de la información y conocimiento, una formación integral sobre sexualidad responsable, la prevención de adicciones y uso de drogas, y el aprendizaje de saberes científicos.

Con ello se extendió la obligatoriedad escolar en todo el país, hasta el último nivel de secundaria. Esto deberá asegurarse

a través de alternativas institucionales, pedagógicas y de promoción de derechos, que se ajusten a los requerimientos locales y comunitarios, urbanos y rurales, mediante acciones que permitan alcanzar resultados de calidad equivalente en todo el país y en todas las situaciones sociales (art. 16).

Sobre el aspecto presupuestario, la Ley de Educación del 2006 estableció que “el presupuesto destinado exclusivamente a educación, no será inferior al 6 % del Producto Interno Bruto (PIB)” (art. 9). En el año 2005, se redactó la Ley de Financiamiento Educativo, que ya señalaba un aumento progresivo de la inversión en educación durante los años 2006-2010, hasta llegar al 6 % del PIB.

En el aspecto docente, la Ley del 2006 creó el Instituto Nacional de Formación Docente, con la finalidad de promover políticas de fortalecimiento. Además, se estableció que la formación inicial tendrá una duración de cuatro años y una capacitación gratuita como obligación del Estado.

Tres instrumentos adicionales tratan los temas educativos de Argentina: la Ley Nacional de Educación Sexual Integral del 2006, que estipuló el derecho a recibir educación sexual integral en las instituciones educativas, tanto públicas como privadas; la Ley de Garantía del Salario Docente del 2004, que “establece y unifica un ciclo lectivo anual mínimo en todos los ámbitos y jurisdicciones del país, y garantiza el cobro de sus haberes a todos los docentes” (OREALC 2013, 84), y la Ley del Ciclo Lectivo del 2003, que fijó un ciclo lectivo anual mínimo de 180 días efectivos de clase para las escuelas de todo el país, desde el nivel inicial hasta la secundaria.

Los procesos descentralizadores en Argentina iniciaron en 1978, durante el gobierno de la última dictadura militar, con la transferencia de las unidades educativas de primaria, del nivel central al provincial. En 1991 se transfirieron las de nivel medio. El gobierno nacional tenía a su cargo las universidades nacionales.

La actividad del nivel central se concentró en los aspectos curriculares, de evaluación, de formación continua de docentes y en la ejecución de programas compensatorios. El subsidio que brindaba el Estado a las instituciones particulares se calculaba en función de las necesidades docentes y administrativas para cubrir el número total de estudiantes matriculados de tales instituciones; y de las características de los maestros, como la antigüedad (Doberti 2001).

El sistema educativo argentino comprende la educación inicial, primaria y secundaria con ocho modalidades: educación técnico profesional, artística, educación especial, educación permanente de jóvenes y

adultos, educación rural, intercultural bilingüe, en contextos de privación de libertad y la educación domiciliaria y hospitalaria.

La educación inicial empieza a los 45 días hasta los cinco años de edad, pero es obligatoria desde los cuatro años. La educación primaria es obligatoria, desde los seis años de edad, y tiene una duración de entre seis y siete años. La educación secundaria es igualmente obligatoria y dura entre cinco y seis años; finaliza con un bachillerato con especializaciones.

De acuerdo con la Ley Federal de Educación (1993, art. 48) y la Ley General de Educación (2006, art. 84), es deber del Estado “garantizar las condiciones materiales y culturales para que todos logren aprendizajes comunes de buena calidad”. Con ese marco, Argentina implementó en 1993 su política de evaluación de la calidad educativa del país. Los levantamientos se realizan de manera anual y consisten en pruebas de conocimiento para los alumnos y cuestionarios para docentes, directivos, alumnos y familias, que abarcan temas de gestión, manejo en el aula, de nivel socioeconómico de los estudiantes y otros factores relacionados con logros educativos. El país es parte de las pruebas internacionales PISA desde el año 2000. Los resultados de las pruebas nacionales e internacionales muestran aprendizajes poco satisfactorios y brechas socioeconómicas muy amplias.

De manera general, hubo avances en política educativa y adecuaciones normativas que condujeron a mayores niveles de inversión, al establecimiento de un salario mínimo docente, a la universalización de algunas políticas y programas y a una mayor articulación del sistema educativo federal.

Planes de educación

El Plan Estratégico Nacional de Educación 2016-2021 tiene cuatro ejes: “aprendizaje de saberes y capacidades fundamentales, formación docente, desarrollo profesional y enseñanza de calidad, planificación y gestión educativa y comunidad educativa integrada”. Los ejes transversales son: innovación y tecnología, planificación e implementación de políticas pedagógicas contextualizadas y evaluación y uso de la información puesta al servicio de la comunidad educativa para lograr un mejor proceso de enseñanza aprendizaje.

El Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios para Jóvenes y Adultos 2008-2011 (FinEs) fue una respuesta a la Ley de Educación del 2006 y la Ley de Financiamiento Educativo del 2005, en lo referente a la política de educación permanente para jóvenes y adultos. En especial a este artículo: “garantizar la alfabetización y el cumplimiento de la obligatoriedad escolar a quienes no la hayan completado en la edad establecida reglamentariamente, y a brindar posibilidades de educación a lo largo de toda la vida” (art. 46 de la Ley de Educación del 2006).

Programas y proyectos

Cobertura

Programa Nacional Asistiré

El objetivo de este programa es prevenir el abandono escolar, mejorar los niveles de cobertura, escolaridad y finalización. Está dirigido a estudiantes de secundaria que presentan inasistencias y trayectorias educativas irregulares.

El programa comprende los siguientes componentes: “toma de asistencia digital, promotores y mesas de inclusión educativa. La toma de asistencia digital es una aplicación digital que permite registrar en tiempo real la asistencia de los alumnos a clase y detectar casos de inasistencia” (Ministerio de Educación Argentina 2019).

Se implementó en 2018, en 43 municipios de Buenos Aires. En 2019 se extendió la cobertura de la toma de asistencia digital al total de instituciones educativas públicas de nivel secundario (2649 instituciones). Igualmente, el programa se amplió a otras provincias: Chaco, Chubut, Corrientes, San Juan y Jujuy (Ministerio de Educación Argentina 2019).

Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica para Jóvenes y Adultos (2008)

Su propósito fue erradicar el analfabetismo y articular acciones para la finalización de la educación primaria, en la población de jóvenes y adultos

de 15 años en adelante. Algunas actividades del programa incluyeron la capacitación y acompañamiento educativo para alfabetizadores, la provisión de material, una certificación del proceso de aprendizaje de alfabetización inicial y el trabajo voluntario de los alfabetizadores.

Programa Nacional de Educación en Contextos de Encierro

El programa se enfoca en las personas privadas de la libertad, con el objetivo de lograr una correcta inserción social, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Educación del 2006 (arts. 55-59).

Inició en 2003 y sus beneficiarios son niños de hasta cuatro años, que viven con sus madres reclusas, jóvenes menores de 18 años reclusos y jóvenes y adultos privados de la libertad.

Programa Nacional de Inclusión Educativa

Se denomina “Todos a Estudiar” y previene la exclusión escolar y social de niños y jóvenes. Su propósito es incluir a niñas, niños y adolescentes que nunca ingresaron al sistema educativo o abandonaron sus estudios. Para esto se creó el Fondo Escolar para la Inclusión Educativa, que dispuso 40 mil becas anuales para los beneficiarios; apoya a las instituciones educativas para adquirir equipamiento y generar propuestas pedagógicas inclusivas.

Programa Nacional Aprender Enseñando

Inició en el 2003 y consiste en tutorías realizadas por alumnos de los Institutos de Formación Docente (IFD), universidades públicas y privadas y voluntarios de Organizaciones de la Sociedad Civil. El objetivo de este programa es prevenir la deserción escolar en estudiantes de 12 a 17 años; cuenta con un coordinador por cada diez tutores, con funciones de capacitación, asesoramiento y monitoreo (Biblioteca Nacional de Maestros Argentina 2019).

Asignación Universal por hijo

Es un programa de transferencia monetaria condicionada (TMC) implementado en 2009, sujeto a condicionalidades sanitarias y educativas: certificados de vacunación y asistencia escolar.

Se enfoca en la población vulnerable. Los receptores no pueden percibir otro beneficio familiar y deben ser parte de familias cuyos padres se encuentren desocupados o tengan empleos informales. Actualmente entrega un valor de USD 220 por hijo y llega a más de 3,5 millones de niñas, niños y adolescentes (Observatorio de la Seguridad Social 2019).

Argentina destina alrededor del 0,5 % del PIB a este programa. Calabria et al. (2010, 10) analizaron los efectos del programa y encontraron que “los niveles de pobreza e indigencia disminuyen de manera significativa: la pobreza total se reduce en 6,7 puntos porcentuales y la indigencia en 2,3 puntos porcentuales”, tanto a nivel de personas como de hogares.

Calidad

Plan Global de Compra de Libros 2004-2007

Consiste en la compra y distribución de libros de texto, diccionarios y enciclopedias para escuelas de educación general básica y secundaria, así como de obras para las bibliotecas institucionales.

Plan Nacional de Lectura

Se realiza a nivel nacional y forma a sus participantes para promover el gusto por la lectura desde los primeros años. Se ejecuta a través de talleres, dotación de insumos, capacitación para maestros, bibliotecarios, y profesionales que tengan interés en recibir esta formación.

El programa se creó en 2009 y ha llegado a más de 2,3 millones de personas con acciones educativas. Ha distribuido de manera gratuita 40 millones de cuentos y poemas, y 15 millones de libros en todas las instituciones educativas del país.

Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE)

Su objetivo es fortalecer la enseñanza y mejorar las condiciones de aprendizaje de niños y niñas del nivel primario en condiciones de vulnerabilidad. Desde el 2004, la cobertura del programa ha incrementado la matrícula, del 19 % al 34 %, y la cantidad de establecimientos del 14 % al 30 %. Sus actividades incluyen encuentros de formación y desarrollo profesional, acompañamiento pedagógico y distribución de recursos materiales.

Programa Nacional de Olimpiadas

Su propósito es incrementar prácticas de investigación, experimentación y argumentación, que permitan aplicar los conocimientos teóricos en la resolución de diversas situaciones. Auspicia y financia ocho olimpiadas, en ciencias, biología, física, química, informática, filosofía, geografía e historia.

Programa Nacional de Turismo Educativo

El programa está dirigido a estudiantes de escuelas públicas de primaria y secundaria, en particular aquellos de los sectores más vulnerables, y procura que comprendan la diversidad geográfica y cultural del país, mediante actividades sociorecreativas, educativas e integradoras. Los estudiantes y docentes visitan las Unidades Turísticas del Ministerio de Turismo en cuatro tipos de viaje: intercambio (viajes de estudio), colonia de vacaciones de verano, de invierno y de egresados.

Programa Nacional de Desarrollo Infantil

El programa se implementó en 2005. Está dirigido a niños y niñas de cero a cuatro años, a familias, a comunidades y a escuelas, con el objetivo de capacitar sobre desarrollo infantil. En 2016 se aprobó el Plan Nacional de Primera Infancia, como herramienta para promover, proteger y garantizar los derechos de las niñas y niños de 45 días a cuatro años en situación de vulnerabilidad. El Programa Nacional de Desarrollo Infantil Primeros

Años se creó de manera interministerial, para acompañar la crianza. Su propósito es fortalecer a las familias sus capacidades de crianza, promover y mantener su trabajo en redes de madres a nivel local, comunitario y provincial.

Funciona gracias a facilitadoras, que realizan ocho visitas en tres meses, instalan la red y al siguiente trimestre organizan otra, que debe sumarse a las que están en funcionamiento. Cada red organizada hace parte de redes comunitarias. La suma de redes forma el programa comunitario, provincial y nacional.

El programa garantiza su apoyo en asistencia nutricional, en prevención y en promoción de la salud, en lactancia materna, en estimulación temprana y psicomotricidad, en el desarrollo de sus capacidades lúdicas, aprendiendo en casa. Trabaja con las familias para fortalecerlas en su rol de cuidado y mejorar las condiciones del desarrollo infantil.

Hasta el 2018 la cobertura llegaba a 60 mil familias, 90 mil niños y niñas y 2980 facilitadores, en 19 provincias de Argentina.

Conectar Igualdad

El programa se creó en 2010 para promover la inclusión digital y educativa y mejorar los logros académicos. Consiste en la dotación de equipos de computación tanto a estudiantes como a maestros. Tiene un componente de capacitación docente en cuanto a la generación de contenido pedagógico y actualización de prácticas docentes.

Grasso, Pagola y Zanotti (2017) realizaron un análisis para conocer su impacto y encontraron que las escuelas atravesaron diferentes etapas de apropiación del programa: iniciación, adopción y transformación. Las instituciones con mayor uso de los equipos fueron aquellas cuyos directivos apoyaron el programa de manera intensiva, a través de promoción, formación y apoyo técnico y pedagógico. Estas instituciones cuentan con mejor infraestructura y conectividad. La práctica al interior del aula cambia hacia un mayor uso y apropiación de los docentes.

Alderete y Formichella (2016) analizaron el efecto del programa como determinante del rendimiento educativo. Usaron datos de PISA del año 2012 y encontraron un impacto en el rendimiento educativo promedio de los estudiantes beneficiarios del programa.

Ecuador

Tabla 2.7. Principales indicadores de Ecuador

Indicadores país	Año			
	2000	2005	2010	2016
Gasto público en educación (% del PIB)	1,2	4,3	4,5	5,0
Gasto por alumno, nivel primario (% del PIB per cápita)	2,86	-	10,37	9,51
Gasto por alumno, nivel secundario (% del PIB per cápita)	5,39	-	4,27	5,29
Tasa de alfabetismo adulto (% de personas de 15 años en adelante)	91,0	92,1	91,9	94,4
Gasto en investigación y desarrollo (% del PIB)	0,1	0,1	0,4	0,4
Matrícula primaria (% neto)	95,5	96,9	95,3	91,9
Tasa bruta de matrícula, educación primaria	111,41	109,87	113,08	104,93
Matrícula secundaria (% neto)	47,9	53,0	73,1	87,2
Tasa bruta de matrícula, educación secundaria	57,71	62,01	92,32	103,75
Repitencia primaria (% del total de matrícula)	2,4	1,6	2,2	0,7
Niños económicamente activos, que solo trabajan (% para cada edad de niños entre los 7 y 14 años)	-	21	24,18	8,22
Escolaridad población de 25 años en adelante	7,9	7,9	8,0	9,0
Desempleo (% fuerza laboral)	9,0	7,7	4,1	4,6
Crecimiento de la población (% anual)	1,8	1,7	1,6	1,5
Coficiente de GINI	56,4	53,1	48,7	45,0
Índice de población pobre USD 1,90 al día (% medido en Paridades de Poder de Compra 2011)	28,2	12,1	5,6	3,6
Índice de Desarrollo Humano	0,67	0,69	0,72	0,75
Índice de Desarrollo Educativo	0,92	0,91	0,91	
Empleo informal (% del total del empleo no agrícola)	77,58	76,16	68,24	63,4
Porcentaje de alumnos que comienzan el primer grado y alcanzan el último grado de enseñanza primaria	75,7	75,6	94,9	91,9
Crecimiento del PIB (% anual)	1,1	5,3	3,5	-1,2

Fuente: Banco Mundial (2019); UNESCO (2019).

Antecedentes

Ecuador atravesó una fuerte crisis económica entre los años 1998 y 2000. Las condiciones de vida fueron afectadas, aumentó la pobreza, la desigualdad y la migración. Hasta 2006 hubo una alta inestabilidad política, marcada por el derrocamiento de gobiernos debido a movilizaciones sociales. Entre 2007 y 2014, el país experimentó un episodio de crecimiento y reducción de la pobreza. La pobreza extrema pasó de un 28,2 % en el 2000 a 3,6 % en 2016, y el coeficiente de Gini disminuyó en casi 10 puntos en el mismo período. La matrícula secundaria tuvo un incremento sustancial desde 2005, hasta alcanzar un 87,2 % en 2016. De igual manera, la inversión educativa incrementó en casi 4 % desde el año 2000, hasta llegar a un 5 % en 2016.

Entre 2015 y 2018 el crecimiento del PIB tuvo un promedio de 0,6 %. La pobreza y la desigualdad se mantuvieron relativamente estables en este período.

Marco legal

El sistema educativo ecuatoriano se articula mediante la Constitución de la República, aprobada en 2008, y la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI), vigente desde el 2011. La LOEI tuvo varias reformas.

La Constitución del 2008 reemplazó a la de 1998, y fue elaborada por una Asamblea Nacional Constituyente entre 2007 y 2008. El texto fue sometido a referéndum y se aprobó con el 64 % de los votos, en el 2008. Según la Constitución:

la educación es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado. Constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el buen vivir. Las personas, las familias y la sociedad tienen el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso educativo (art. 26).

El artículo 27 establece que la educación se centra en el “respeto a los derechos humanos, al medio ambiente sustentable y a la democracia;

será participativa, obligatoria, intercultural, democrática, incluyente y diversa”. La educación “impulsará la equidad de género, la justicia, la solidaridad y la paz; estimulará el sentido crítico, el arte y la cultura física, la iniciativa individual y comunitaria, y el desarrollo de competencias y capacidades para crear y trabajar”.

La Constitución garantiza el “acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna y la obligatoriedad en el nivel inicial, básico y bachillerato. La educación pública será universal y laica en todos sus niveles, y gratuita hasta el tercer nivel de educación superior inclusive” (art. 28). Además, establece “que las madres y padres tendrán la libertad de escoger para sus hijas e hijos una educación acorde con sus principios, creencias y opciones pedagógicas” (art. 29).

De acuerdo con la carta magna, la finalidad del sistema educativo es

el desarrollo de capacidades y potencialidades individuales y colectivas que posibiliten el aprendizaje, y la generación y utilización de conocimientos. El sistema nacional de educación responde a una visión intercultural acorde con la diversidad geográfica, cultural y lingüística del país, y el respeto a los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades (art. 343).

Sobre la calidad, establece que “existirá una institución pública, con autonomía, de evaluación integral interna y externa, que promueva la calidad de la educación” (art. 346). Las responsabilidades del Estado en materia educativa, de acuerdo con el artículo 347, son:

Mejorar permanentemente la calidad, la ampliación de la cobertura, la infraestructura física y el equipamiento necesario de las instituciones educativas públicas, garantizar modalidades formales y no formales de educación, asegurar que todas las instituciones impartan una educación en ciudadanía, sexualidad y ambiente, desde el enfoque de derechos, erradicar todas las formas de violencia en el sistema educativo, erradicar el analfabetismo puro, funcional y digital, apoyar los procesos de post-alfabetización y educación permanente para personas adultas, y la superación del rezago educativo y garantizar el sistema de educación intercultural bilingüe, en el cual se utilizará como lengua principal de educación la de la nacionalidad respectiva y el castellano como idioma de relación intercultural.

Con respecto al financiamiento, se menciona que la educación será gratuita y los recursos se destinarán de acuerdo con “criterios de equidad social, poblacional y territorial” (art. 348). En las disposiciones transitorias se reglamenta que “el Estado asignará de forma progresiva recursos públicos del Presupuesto General del Estado para la educación inicial, básica y el bachillerato, con incrementos anuales de al menos el 0,5 % del PIB hasta alcanzar un mínimo del 6 % del PIB”.

En cuanto al personal docente, se indica que “el Estado garantizará en todos los niveles y modalidades, estabilidad, actualización, formación continua y mejoramiento pedagógico y académico; una remuneración justa, de acuerdo con la profesionalización, desempeño y méritos académicos” (art. 349).

La LOEI reemplazó las siguientes normas: Ley Orgánica de Educación de 1983; Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio de 1990; Ley de Educación sobre la sexualidad y el amor de 1996; Ley de libertad educativa de las familias del Ecuador de 1994; Ley de educación para la democracia del 2006; y Ley de Desarrollo Social del Magisterio de 1996.

La LOEI establece que la educación es un derecho humano fundamental, y que la actividad educativa se debe desarrollar bajo los principios de

universalidad, educación para el cambio, libertad, interés superior de los niños, niñas y adolescentes, atención prioritaria, aprendizaje permanente, interaprendizaje, multiaprendizaje, educación en valores, enfoque de derechos, igualdad de género, educación para la democracia, comunidad de aprendizaje, participación ciudadana, corresponsabilidad, evaluación, flexibilidad, cultura de paz, investigación, equidad, inclusión, calidad, integralidad, laicismo, interculturalidad, plurinacionalidad (art 2).

En el caso de la educación pública, el artículo 2 dice:

Se garantiza la gratuidad de la educación pública, a través de la eliminación de cualquier cobro de valores por conceptos de matrículas, pensiones y otros rubros. Se garantiza el derecho a la educación en cualquier etapa o ciclo de la vida de las personas, así como su acceso, permanencia,

movilidad y egreso sin discriminación alguna y se establece la obligatoriedad de la educación, desde el nivel de educación inicial hasta el nivel de bachillerato o su equivalente.

El Estado ecuatoriano tiene las siguientes obligaciones:

Impulsar los procesos de educación permanente para personas adultas y la erradicación del analfabetismo puro, funcional y digital, y la superación del rezago educativo; garantizar la alfabetización digital y el uso de las TIC en el proceso educativo, y propiciar el enlace de la enseñanza con las actividades productivas o sociales (art. 6).

Sobre la educación para personas con escolaridad inconclusa, la ley establece que “es un servicio educativo para quienes no hayan podido acceder a la educación escolarizada obligatoria en la edad correspondiente que mantiene el enfoque curricular, pero con las características propias de la etapa adulta” (art. 50).

En el ámbito de derechos, el Estado debe “erradicar todas las formas de violencia en el sistema educativo y velar por la integridad física, psicológica y sexual de los integrantes de las instituciones educativas, con particular énfasis en las y los estudiantes” (art. 6).

En lo referente a la calidad educativa, es obligación del Estado “garantizar que los planes y programas de educación inicial, básica y el bachillerato, expresados en el currículo, fomenten el desarrollo de competencias y capacidades para crear conocimientos y fomentar la incorporación de los ciudadanos al mundo del trabajo” (art 6). El artículo 67 dispone la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, institución pública autónoma con la finalidad de promover la calidad de la educación. Esta entidad realiza la evaluación integral interna y externa del Sistema Nacional de Educación desde el 2012.

Los salarios docentes se homologan mediante la ley y los sueldos se fijan de acuerdo con la experiencia, al conocimiento y una evaluación de desempeño. Se establece el derecho de los maestros a recibir capacitación y bonos o incentivos por sus logros.

La LOEI determina la responsabilidad estatal de “producir y distribuir los textos, cuadernos y ediciones de material educativo, uniformes

y alimentación escolar gratuitos para los niños, niñas y adolescentes de la educación pública y fiscomisional”. En el Reglamento de la Ley Orgánica de Educación Intercultural (RLOEI), que entró en vigor en el 2012, se asegura que todos los estudiantes accedan al sistema educativo, y establece como obligación del Estado la entrega de uniformes escolares, textos y alimentación. Define un trato preferencial en cuanto a acceso y permanencia para los alumnos en situación de vulnerabilidad. El sistema educativo trabaja con un enfoque intercultural, es decir, un enfoque educativo inclusivo.

La educación escolarizada en Ecuador tiene tres niveles: educación inicial, básica y bachillerato. El Sistema de Educación Intercultural Bilingüe rige como instancia desconcentrada. La Ley Orgánica de Educación Intercultural unificó el bachillerato, antes estructurado por especialidades. En 2011, inició el Bachillerato General Unificado (BGU) en todas las instituciones educativas, a partir de primero de bachillerato.⁵

La educación inicial atiende a niños y niñas desde los tres hasta los cinco años de edad, como obligación del Estado. La educación básica atiende a niñas, niños y adolescentes desde los cinco años de edad en adelante, y está compuesta por diez años de atención obligatoria. El BGU tiene tres años de educación obligatoria y ofrece una formación general e interdisciplinaria. Mantiene un tronco común de materias generales y permite optar por un bachillerato en ciencias o uno técnico. El título de bachiller habilita el ingreso a la educación superior. Otras modalidades de bachillerato son el artístico y el internacional.

Planes de desarrollo

El Plan Decenal de Educación 2006-2015⁶ tuvo como ejes la calidad educativa, la equidad, el acceso y la permanencia. Estableció políticas de universalización para educación inicial y básica, un incremento de

⁵ En marzo del 2021, la Asamblea Nacional ecuatoriana aprobó un proyecto de reforma a la Ley Orgánica de Educación Intercultural mediante la cual se restituye el bachillerato por especialización y se deja de lado el Bachillerato General Unificado (BGU), que se implementó en el Ecuador desde el año lectivo 2011-2012.

⁶ El Plan Decenal de Educación 2006-2015 se puso a consideración de la ciudadanía a través de una consulta popular acerca de las ocho políticas educativas. Fue aprobado por más del 66 % de los votantes.

la matrícula secundaria, la erradicación del analfabetismo y el fortalecimiento de la educación de adultos; el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de las instituciones educativas; el mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, la revalorización de la profesión docente y el mejoramiento de la formación inicial; y un aumento del 0,5 % anual en la participación del sector educativo en el PIB hasta el año 2012, o hasta alcanzar al menos el 6 % del PIB. Hasta mediados del 2021, esta última meta todavía no se ha logrado cumplir; en el año 2012, Ecuador alcanzó un 4,64 % de gasto en educación con relación a su PIB.

En 2007, en el gobierno de Rafael Correa, se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. El Plan estableció: “garantizar el acceso universal a servicios públicos y a programas sociales de calidad, mejorar el desarrollo cognitivo de los niños en edades tempranas, impulsar el acceso universal a educación de calidad, intercultural e inclusiva, desde un enfoque de derechos” (SENPLADES 2017). El documento incluyó políticas de fortalecimiento del sistema de educación intercultural bilingüe.

Luego de la aprobación de la Constitución en 2008, entró en vigencia un nuevo Plan de Desarrollo para el período 2009-2013. El Plan garantizó los derechos del “Buen Vivir” para la superación de todas las desigualdades, en especial en salud, en educación, en alimentación, en agua y vivienda. Se planteó mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía, con varias metas enfocadas en la educación.

El tercer Plan Nacional 2013-2017 del gobierno de Rafael Correa tuvo como objetivos la consolidación de capacidades en la población, la reducción de brechas sociales, potenciar el talento humano a través de procesos integrales de educación y generar capacidades productivas. En el gobierno de Lenín Moreno, el Plan Nacional para el período 2017-2021 se organizó en tres ejes programáticos: “derechos para todos durante toda la vida; economía al servicio de la sociedad y más sociedad, mejor Estado”.

Programas y proyectos

Cobertura

Unidades Educativas del Milenio (UEM)

Este programa inició en el año 2008 y consistió en dotar de infraestructura al sistema educativo público. Hasta el 2016 se construyeron 65 unidades educativas, con una cobertura de alrededor de 83 425 estudiantes. En 2017 se entregaron 100 UEM.

Ponce y Drouet (2017) evaluaron el impacto del programa de infraestructura, comparando los logros de aprendizaje de los estudiantes de tercero de bachillerato en la evaluación “Ser 2008”, con respecto a las evaluaciones posteriores “Ser Bachiller” del 2015 y 2016. Los resultados demostraron que existe un impacto positivo y significativo en logros en matemáticas y que no hubo impacto en logros en lenguaje. Es decir, los estudiantes de las UEM tuvieron una mejora en su rendimiento escolar en matemáticas, en relación con aquellos que asisten a otras instituciones educativas.

Bachillerato Internacional

Es una oferta de bachillerato autorizada por la Organización de Bachillerato Internacional. El programa inició en 2008, para fomentar “conocimientos, habilidades y destrezas encaminadas al trabajo proactivo, cooperativo, solidario, con un aprendizaje significativo” (Ministerio de Educación del Ecuador 2019). Tiene alcance nacional, con 200 instituciones educativas fiscales en 19 provincias.

Ponce e Intriago (2017) evaluaron el programa, y hallaron impactos positivos en logros académicos y en matrícula. En cuanto a matrícula, encontraron un incremento de la promoción de 15 % en promedio, en los tres años de bachillerato. El impacto ocurrió principalmente en el primer año de bachillerato. En logros, encontraron efectos positivos y significativos en lenguaje y matemáticas. En las pruebas del 2015, el impacto fue de 0,34 y 0,32 desviaciones estándar, respectivamente. En el año 2016, el impacto fue de 0,24 y 0,35.

Programa nacional de alfabetización y educación básica para personas con rezago educativo

En el año 1988 se realizó la Campaña Nacional de Alfabetización “Monseñor Leonidas Proaño”, tanto en español como en quichua. Participaron 70 000 alfabetizadores y 300 000 beneficiarios en sus comunidades. El programa duró ocho meses y tuvo una modalidad a distancia y otra presencial, a través de talleres.

En el 2003 iniciaron a nivel local los programas de alfabetización “Yo sí puedo”, con base en una metodología cubana para el proceso de enseñanza. En el año 2006, con la aprobación del Plan Decenal de Educación, se estableció el objetivo de erradicar el analfabetismo y fortalecer la educación de adultos. En el 2007 se inició el Programa de Alfabetización Para Jóvenes y Adultos. Entre 2011 y 2017 se alfabetizaron a cerca de 415 mil personas. En septiembre del 2017, concluido el gobierno de Rafael Correa, inició la campaña “Todos ABC: Alfabetización y Educación Básica Monseñor Leonidas Proaño”, destinada a jóvenes y adultos mayores de 15 años, interesados en alfabetizarse y/o en completar sus estudios de educación básica y bachillerato (“escolaridad inconclusa”) con una meta de 200 mil alfabetizados para el año 2019.

Calidad

Dotación de textos escolares

El programa inició en 2006 con la distribución gratuita de textos escolares a estudiantes matriculados en escuelas fiscales y fisco misionales. Los textos entregados cubren las áreas curriculares de lengua y literatura, matemática, ciencias naturales y estudios sociales. En educación general básica estudiantes y docentes reciben textos y guías de apoyo pedagógico. Ponce y López (2017) evaluaron el programa de textos y encontraron un impacto positivo en logros académicos y matrícula escolar.

Dotación de uniformes

Consiste en la entrega gratuita de uniformes escolares, y fomenta un modelo de inclusión económico a través de nexos con el sector artesanal de la confección. Hasta el 2016, el programa entregó uniformes a alrededor de 8,5 millones de estudiantes. Ponce y López (2017) evaluaron el programa de uniforme y encontraron que no se puede verificar la existencia de impactos positivos ni en logros académicos ni en matrícula escolar.

Programa de Alimentación Escolar

Su objetivo es contribuir al buen rendimiento escolar de niños, niñas y adolescentes de todos los niveles educativos en las instituciones de sostenimiento público a nivel nacional. A partir del año 2000 se aplicó una política de universalización y el número de beneficiarios llegó a 2,4 millones de estudiantes en 2014.

Ponce y Rosales (2017) evaluaron el programa y la matrícula del año 2015 y encontraron un impacto positivo y significativo de alrededor del 9 % en la tasa promedio de promoción de primero a séptimo de Educación General Básica (EGB).

Estímulo a la jubilación

Esta política buscó ajustar el perfil de los funcionarios a las nuevas estructuras institucionales, facilitando la salida de aquellos que no se adecúan a sus puestos, que no cumplan con los requisitos de formación o que estén en edad de retiro. El número total de funcionarios desvinculados, desde el año 2011 hasta el año 2014, fue de 30 479. Los funcionarios desvinculados recibieron una indemnización que, para el año 2015, con un salario básico de USD 354, llegó a un tope máximo de USD 53 100.

La remuneración docente mínima pasó de USD 290 mensuales en 2006 a USD 817 en 2014. Además, hubo nuevas contrataciones de servidores públicos mediante concursos abiertos, públicos y de méritos.

Ponce y Drouet (2018a) analizaron el programa de jubilación de docentes y su reemplazo por nuevos docentes. Evaluaron la relación entre la jubilación y el ingreso de nuevos docentes con los resultados de los

alumnos en las pruebas Ser Bachiller. Encontraron mejores calificaciones en aquellos estudiantes con profesores nuevos, que ingresaron por concurso en los últimos años, en comparación con aquellos formados por profesores jubilados. Asimismo, detectaron una asociación positiva entre el ingreso de nuevos docentes por concurso y las calificaciones de los estudiantes en la prueba Ser Bachiller. En especial se alcanzó un resultado robusto en matemáticas.

Bono docente

A partir de los resultados de la evaluación docente del 2012 se plantearon incentivos según los niveles. Hubo un incentivo económico de USD 1200 anuales por cuatro años para los docentes que obtuvieron la calificación “Excelente” en su evaluación, y de USD 900 anuales por cuatro años a los que alcanzaron “Muy Buena”.

En total, 673 docentes recibieron incentivos de USD 900 y apenas 29 obtuvieron puntajes por encima de 90, por lo que recibieron USD 1200. Ponce y Yépez (2018) evaluaron este programa y no encontraron impacto significativo en los resultados de los aprendizajes de los estudiantes.

Programa de Maestrías Docentes

El programa inició en el año 2014. Tiene por objetivo que los maestros alcancen un título de cuarto nivel (maestría) para mejorar la calidad de su enseñanza, así como para subir de categoría en el escalafón. Para su ejecución se establecieron convenios con universidades extranjeras. En total, desde el inicio del programa hasta finales del 2017, se benefició a 4668 docentes.

Ponce y Drouet (2018b) realizaron un análisis del programa, y encontraron que los estudiantes con profesores que participaron en esta iniciativa obtuvieron mejores calificaciones en comparación al resto.

Programa de entrega de laptops, tabletas y conectividad

Consiste en proporcionar una tableta a cada estudiante para su uso en el proceso de enseñanza aprendizaje, durante tres años lectivos consecutivos, con el acompañamiento de un mismo docente por tres años.

El proyecto se focalizó en 4426 estudiantes de segundo a quinto año de EGB, en 58 escuelas públicas, ubicadas en cuatro provincias del país (Pichincha, Sucumbíos, Tungurahua y Zamora Chinchipe). En el 2011 el Ministerio de Educación entregó 199 laptops a docentes. En 2014 se entregaron 46 150 laptops nuevas.

El programa de conectividad consiste en la dotación de acceso a internet a los planteles fiscales, para ser usado con fines pedagógicos y administrativos.

Ponce y Rosales (2018) evaluaron las intervenciones de entrega de tabletas a estudiantes y laptops a docentes y analizaron su efecto en los logros académicos. En el caso de las tabletas, encontraron efectos positivos en lenguaje; y en las laptops, efectos positivos en matemáticas.

Ponce e Intriago (2018) evaluaron el programa de conectividad. Encontraron un efecto positivo, tanto en logros académicos como en las tasas de promoción de los estudiantes de los planteles beneficiarios.

Acompañamiento pedagógico

El programa inició en agosto del 2017 y está orientado a la mejora de las capacidades pedagógicas de los docentes, mediante un proceso de asesoría y mentoría en las instituciones educativas, durante los primeros años lectivos. Su propósito es promover el proceso de aprendizaje. Tiene un enfoque territorial; esto quiere decir que respeta la cultura institucional y brinda apoyo, de acuerdo con las necesidades de cada institución.

El programa plantea que los estudiantes de primero a cuarto año mejoren su aprendizaje de lectura y escritura, y “logren consolidar un nivel de rendimiento académico que les permita afianzar el proceso escolar y superar con éxito las circunstancias que se vinculan con el fracaso y rezago escolar” (Acuerdo Ministerial MINEDUC-MINEDUC-2018-00073-A, art. 2).

El proceso de formación inició en 2017, e incluye la participación en seminarios y talleres, una capacitación, y acompañamiento pedagógico en aulas a otros docentes. Una vez finalizadas las capacitaciones, los expertos reciben un certificado de docente mentor, que les permite acceder a nombramientos y participar en concursos de méritos y oposición. Los

mentores acompañan a los maestros con apoyo pedagógico, retroalimentación y demostraciones de métodos y prácticas en el aula.

En el año 2018, un grupo de 412 asesores educativos y docentes en formación para ser mentores brindaron acompañamiento pedagógico a más de 4000 docentes.

Tierra de niños, niñas y adolescentes TiNi

Este programa se impulsó en el 2017 con el objetivo de promover la educación ambiental en escuelas y colegios ecuatorianos. El programa es un recurso pedagógico que facilita al docente el desarrollo de competencias en todas las áreas curriculares y fortalece la cultura y conciencia ambiental en la comunidad educativa.

Hasta diciembre del 2018 se crearon espacios TiNi en más de 12 mil instituciones educativas, lo que benefició aproximadamente a 2,6 millones de estudiantes y 165 mil docentes en el mantenimiento de un millón de metros cuadrados de espacios TiNi a nivel nacional (Falconi e Hidalgo 2019).

Perú

Tabla 2.8. Principales indicadores de Perú

Indicadores país	Año			
	2000	2005	2010	2016
Gasto público en educación (% del PIB)	3,2	2,8	2,9	3,8
Gasto por alumno, nivel primario (% del PIB per cápita)	8,24	6,91	8,82	11,49
Gasto por alumno, nivel secundario (% del PIB per cápita)	10,21	10,05	10,65	13,93
Tasa de alfabetismo adulto (% de personas de 15 años en adelante)	87,7	87,9	93,8	94,2
Gasto en investigación y desarrollo (% del PIB)	0,1	0,2	0,1	0,1
Matrícula primaria (% neto)	97,6	96,2	96,2	95,2
Tasa bruta de matrícula, educación primaria	117,19	113,73	109,87	103,06
Matrícula secundaria (% neto)	65,0	69,9	79,7	79,6
Tasa bruta de matrícula, educación secundaria	80,77	82,0	92,28	101,96

Tabla 2.8. (Continuación)

Indicadores país	Año			
	2000	2005	2010	2016
Repitencia primaria (% del total de matrícula)	12,1	8,9	5,9	2,9
Niños económicamente activos, que solo trabajan (% para cada edad de niños entre los 7 y 14 años)	4,8	4,0	30,25	24,07
Escolaridad población de 25 años en adelante	8,7	8,1	9,1	9,2
Tasa de desempleo (% PEA)	5,8	4,9	3,5	3,5
Crecimiento de la población (% anual)	1,4	1,2	1,3	1,3
Coficiente de GINI	0,491	0,504	0,45	0,44
Incidencia de pobreza. USD 1,90 al día (% medido en paridad de poder adquisitivo 2011)	16,3	15,3	5,5	3,5
Índice de Desarrollo Humano	0,68	0,70	0,72	0,75
Índice de Desarrollo Educativo	0,93	0,92	0,93	
Empleo informal (% del total del empleo no agrícola)	-	76,93	70,11	58,62
Porcentaje de alumnos que comienzan el primer grado y alcanzan el último grado de enseñanza primaria	80,9	84,9	81,5	93,1
Crecimiento del PIB (% anual)	2,7	6,3	8,3	4,0

Fuente: Banco Mundial (2019); UNESCO (2019).

Antecedentes

Entre 2000 y 2016, Perú tuvo una tasa de crecimiento promedio del PIB de 5,3 % anual. La pobreza extrema cayó de 16,3 % en 2000 a 3,5 % en 2016, junto con una mejora en igualdad de seis puntos en el mismo período.

En el aspecto educativo, el país tuvo el gasto público más bajo de Sudamérica en educación (3,8 % en 2016). La matrícula secundaria se incrementó desde el 2000, pero se estancó en 2010 en el 79,6 %.

Entre 2014 y 2017 la economía se desaceleró a un promedio de 3 % anual, debido a la caída del precio internacional de materias primas, en especial el cobre, el principal producto peruano de exportación (Banco Mundial 2019).

Marco legal

La Constitución Política de 1993 establece que

la educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana. El Estado reconoce y garantiza la libertad de enseñanza. Los padres de familia tienen el deber de educar a sus hijos y el derecho de escoger los centros de educación y de participar en el proceso educativo. Los estudiantes tienen derecho a una formación que respete su identidad, así como al buen trato psicológico y físico (art. 13).

La educación

promueve el conocimiento, el aprendizaje y la práctica de las humanidades, la ciencia, la técnica, las artes, la educación física y el deporte. Es deber del Estado promover el desarrollo científico y tecnológico. Además, temas como ética, cívica, enseñanza de la Constitución y de los derechos humanos son obligatorias en todo el proceso educativo (art. 14).

Respecto de los docentes, indica que

la enseñanza oficial es carrera pública. La ley establece los requisitos para desempeñarse como director o docente de una institución, así como sus derechos y obligaciones. El Estado y la sociedad procuran su evaluación, capacitación, profesionalización y promoción permanentes (art. 15).

En cuanto al financiamiento de la educación, se establece su prioridad “en la asignación de recursos ordinarios del Presupuesto de la República” (art. 16).

El artículo 17 dispone que “la educación inicial, primaria y secundaria es obligatoria y gratuita en las instituciones del Estado”. El nivel universitario está sujeto al rendimiento académico. El Estado reconoce la educación privada y la subvenciona en un determinado tipo de instituciones educativas. “El Estado garantiza la erradicación del analfabetismo y fomenta la educación bilingüe e intercultural, según las características de cada zona”.

De lo anterior se desprende que la Constitución incorpora tres garantías básicas de la educación como derecho fundamental: su

carácter universal, obligatorio y gratuito en instituciones públicas (Alvites 2017). La Constitución de 1993 extendió la escolaridad obligatoria, a la educación inicial, un año de edad, y la secundaria, educación básica. Hasta el año 1980, solo la educación primaria era obligatoria.

La Ley General de Educación (LGE) la Defensoría del Pueblo y el Tribunal Constitucional consideran que la educación es un derecho fundamental sustentado en la dignidad de la persona humana (Moliner Nano 2009).

La educación ha experimentado varios momentos políticos. En los años noventa tomó fuerza, pues se le dio una orientación pedagógica y sirvió de base para reformas posteriores. Además, hubo procesos de descentralización y modernización del Estado. Desde una mirada crítica, se ha mencionado que el modelo de crecimiento económico, basado en el mercado, no logró mejorar los indicadores de desigualdad y exclusión (UNESCO 2016).

En el periodo 2000-2015, el país mantuvo un crecimiento económico de 5,3 %, superior al promedio regional. Como consecuencia, se redujo la pobreza, pero sin repercusión en la desigualdad, es decir no fue equitativo en todos los estratos (UNESCO 2016).

En el año 2001, con un Acuerdo Nacional, se fijaron prioridades y políticas, en función de mejoras de aprendizaje, ámbito docente y reestructuración en la gestión del sistema educativo. Se planteó garantizar el acceso universal a una educación integral, pública, gratuita y de calidad. A partir de esto, se implementaron cambios relevantes, empezando por la promulgación de la LGE en el 2003, con los siguientes ejes:

universalización, equidad y calidad, definición de la estructura del sistema educativo, introducción de la idea de comunidad educativa, gestión del sistema educativo y el financiamiento de la educación pública, derecho a la disponibilidad, acceso, permanencia y a la calidad (UNESCO 2016, 20).

La LGE cambió la estructura del sistema educativo mediante una descentralización participativa; otorgó un rol protagónico a la escuela y apoyó la participación ciudadana, con la finalidad de garantizar la calidad y la equidad educativa.

En cuanto a aspectos de la calidad, en 1998 se rediseñó el currículo, ordenado por competencias, otorgándole una mirada pedagógica distinta. En el año 2003, la LGE identificó la política curricular como un factor clave para mejorar la calidad de la educación. En 2008 se estableció un marco curricular nacional, con ejes que incluyeron “interculturalidad, formación de ciudadanos, formación en ciencia, tecnología e innovación y medio ambiente, con énfasis en aprendizajes referidos tanto al hacer y conocer como al ser y el convivir” (UNESCO 2016, 42).

El currículo presentó algunas dificultades, relacionadas con una exigencia cognitiva alta, una fragmentación debido a contenidos muy amplios y una carencia de criterios claros para la evaluación de estudiantes. En 2012 se elaboró una nueva propuesta curricular, aprobada y publicada en 2016 y vigente desde el año 2017. Este currículo mantiene un enfoque por competencias y se presenta para la educación regular, especial y alternativa. Supera las dificultades mencionadas y al diseño curricular anterior, que fue elaborado para la Educación Básica Regular.

En cuanto a dotación de materiales y recursos educativos, en la LGE se establece “la obligación del Estado de dotar gratuitamente de materiales y recursos educativos a las instituciones educativas públicas del país” (art. 4).

En el ámbito docente, la Ley del Profesorado (1990) establecía las normas para la formación y mejoramiento docente. Con esta Ley, la carrera docente se estructuraba en cinco niveles y requería una prueba de conocimiento, que tomaba en consideración la experiencia y la formación inicial. No se vinculaba el rendimiento docente con el sueldo. Esta Ley se reformuló con la Ley de Carrera Pública Magisterial (LCPM) del 2007, que estableció un salario de partida y diferenciación de acuerdo con el nivel en el que se encontraba el docente en su carrera, con el objetivo de mejorar la calidad a través de la mejora de rendimientos. Asimismo, estableció que el Estado debe proveer formación continua y evaluación permanente (UNESCO 2016).

En 2012 entró en vigencia la Ley de Reforma Magisterial (LRM), con la cual se derogaron tanto la Ley del Profesorado como la LCPM. En esta Ley, el desarrollo profesional obtuvo un enfoque meritocrático. La LRM enfatizó la profesionalización docente y estableció “evaluaciones para el ingreso a la carrera, evaluaciones de desempeño docente,

evaluaciones para el ascenso, y evaluaciones para el acceso y desempeño de cargos” (art. 28). Se fijó un sueldo base y ocho escalas con incrementos según la jornada, ubicación y tipo de escuela. En el 2013, la LRM estableció un aumento de sueldos docentes, y en 2014 se entregaron incentivos monetarios a docentes, en función de su desempeño profesional, medido por pruebas de conocimientos.

En Perú, la estructura del sistema educativo tiene tres niveles. La educación inicial atiende a niños y niñas entre cero y cinco años, de los cuales el último año es obligatorio, según la Constitución. La educación primaria es también obligatoria y atiende al grupo de edad de seis a once años. Ofrece modalidad regular, alternativa para jóvenes y adultos, e inclusiva para estudiantes con necesidades educativas especiales. De acuerdo con la Constitución, la educación secundaria es obligatoria; consiste en un bachillerato con opciones científico-humanista y técnica. Opera en modalidad regular y para adultos.

Planes

En función del marco legal citado, se generaron documentos, como el Plan Nacional de Emergencia Educativa, el Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación (2004-2006) y el Plan Nacional de Educación para Todos (2005-2015). Con el del 2005-2015 se generan políticas para lograr una educación de calidad, equidad en el sistema educativo, con énfasis en interculturalidad, y desarrollo humano sostenible (UNESCO 2016).

En el 2001, se realizó la Consulta Nacional “Puertas Abiertas”, en la que participaron varias ONG, la comunidad educativa y la población general. Como resultado, se plantearon objetivos para “mejorar la calidad de la educación en el aula, lograr que la escuela prepare para la ciudadanía, revalorar la profesión docente e impulsar la descentralización y democratización de la educación” (UNESCO 2016, 21). Este trabajo se acogió en el Proyecto Educativo Nacional al 2021 (PEN), que señaló la necesidad de aumentar el presupuesto educativo, incrementar los logros académicos y los factores asociados a la calidad.

Programas y proyectos

Calidad

El Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana (MECEP) en 1994 fue una iniciativa para modernizar la administración e invertir en infraestructura educativa. En el marco de este proyecto, surgió el Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD, primaria y secundaria) y la Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMC) en 1995.

En 1996 se realizó la primera evaluación de desempeño académico a estudiantes de cuarto grado, en las asignaturas de matemática y lenguaje. En el año 1998 se realizó el segundo levantamiento. En 2007 se llevó a cabo la primera Evaluación Censal de Estudiantes (ECE), con frecuencia anual.

En 1998 inició el Plan Nacional de Capacitación en Gestión Educativa (PLANGGED), para trabajar con directores en mejorar los procesos de gestión escolar y pedagógica (Guadalupe et al. 2017).

Se ejecutaron algunos proyectos con el objetivo de mejorar el rendimiento docente: el Plan Nacional de Formación en Servicio (2001); el programa Mejor Educación a través de más Tiempo en el Aula (META) (2003); y el piloto de los Centros Amauta (2005). Se implementó el Proyecto Huascarán, con el objetivo de incorporar la tecnología en los procesos de enseñanza aprendizaje.

El programa de tecnología Una Laptop por Niño (2007) se enfocó en niños en situación de extrema pobreza, y con prioridad en escuelas multigrado. Consistió en la dotación de computadoras portátiles a estudiantes y maestros. Los insumos incluyeron *software* educativo, textos digitales y conectividad. El programa tuvo un componente de capacitación docente en el uso y apropiación de la tecnología.

Santiago et al. (2010) evaluaron dicho programa y encontraron un mejor desarrollo de habilidades tecnológicas en niñas y niños, pero no se encontró impacto en el aprendizaje. Cristia et al. (2012) no encontraron efecto alguno en matrícula ni en logros, pero identificaron efectos positivos en habilidades cognitivas.

Cobertura

En el año 2004 se creó el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana (Fondep), para financiar proyectos innovadores en materia educativa, con alianzas público privadas (Guadalupe et al. 2017). A la par nacieron otros programas, como el de Movilización por la Alfabetización (Pronama), en 2006, y Formación y Capacitación Permanente (Pronafcap), en 2007.

En cuanto a la gestión de la educación, se creó el Plan Piloto de Municipalización (2007), el Programa Nacional de Infraestructura Educativa (Pronied) y el Programa de Colegios Emblemáticos (2009), con el objetivo de ampliar, mejorar y construir infraestructura.

En 1992 inició el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (Pronaa), dirigido especialmente a grupos vulnerables y en alto riesgo nutricional, con el objetivo de prevenir la malnutrición en niños menores de 12 años. En el año 2012, este concluyó por fallas en el servicio y se creó el Programa de Alimentación Escolar Qali Warma, como organización desconcentrada y de gestión vinculada con compras locales. Este brinda alimentación a estudiantes de los niveles inicial y primaria en las instituciones educativas públicas peruanas, y a las poblaciones indígenas del nivel secundario. Su objetivo es la mejora de los hábitos alimenticios, la atención en las clases, la asistencia y la permanencia escolar. Hasta el año 2018, atendía a 3,8 millones de niños y niñas.

Cueto, Jacoby y Pollitt (1997) evaluaron el primer programa de alimentación escolar y encontraron efectos muy pequeños en la localidad de Huaraz. Se utilizó un diseño experimental aleatorio sobre variables nutricionales. Cueto y Chinen (2001) encontraron impactos positivos en deserción escolar y asistencia. Sin embargo, no hubo impacto en logros educativos.

El programa Jornada Escolar Completa se enfoca en estudiantes de secundaria, e inició en el año 2015 con 1000 escuelas públicas. Después de una ampliación, opera en 2001 escuelas a nivel nacional.

Jornada Escolar Completa consiste en el incremento en el horario de 35 a 45 horas pedagógicas semanales, con estrategias de acompañamiento y refuerzo pedagógico. Los maestros reciben capacitación y apoyo en la mejora de su práctica en el aula. Tiene componentes

tecnológicos, pedagógicos, de equipamiento e infraestructura, incrementos salariales y tutoría.

El programa Juntos consiste en transferencias monetarias condicionadas y es de los más significativos. Tiene dos objetivos: reducir la pobreza mediante la entrega de 100 nuevos soles mensuales y frenar la pobreza intergeneracional. En el ámbito educativo busca incrementar la asistencia primaria, detener la deserción y el trabajo infantil. El programa está sujeto a condicionalidades que incluyen controles de salud, vacunación completa, suplementos y exámenes parasitarios para niños y niñas menores de cinco años y asistencia escolar para niños y niñas entre seis y 14 años. Además, requiere chequeos prenatales para mujeres embarazadas.

Perova y Vakis (2009) evaluaron el programa con una metodología de emparejamiento y encontraron que tuvo un impacto modesto en la reducción de pobreza e incremento de ingreso y consumo, así como un aumento en el uso de servicios de salud, de niños, niñas y mujeres. Sánchez y Jaramillo (2011) no encontraron efectos significativos en las variables nutricionales.

Jones, Vargas y Villar (2007) realizaron un estudio cualitativo en dos comunidades de Ayacucho y encontraron mejoras en la matrícula y la asistencia escolar. Streuli (2010) realizó un estudio cualitativo y mostró evidencia de que los niños se sienten más presionados para desempeñarse mejor en la escuela. La distribución de las tareas dentro del hogar se modificó y libera de cierta manera el trabajo infantil para mejorar los niveles de asistencia escolar. Escobal y Benites (2012) encontraron que no se modificó la variación neta en tiempo destinado al colegio, al estudio o al juego.

Venezuela

Tabla 2.9. Principales indicadores de Venezuela

Indicadores país	Año			
	2000	2005	2010	2016
Gasto público en educación (% del PIB)	3,7	3,7	3,6	5,8
Gasto por alumno, nivel primario (% del PIB per cápita)	-	7,92	17,56	17,91
Gasto por alumno, nivel secundario (% del PIB per cápita)	-	8,25	16,29	14,79
Tasa de alfabetismo adulto (% de personas de 15 años en adelante)	93,0	95,2	94,8	97,1
Gasto en investigación y desarrollo (% del PIB)	0,2	0,2	0,2	0,2
Matrícula primaria (% neto)	85,8	89,5	91,3	86,7
Tasa bruta de matrícula, educación primaria	101,45	104,18	102,76	98,98
Matrícula secundaria (% neto)	50,5	61,8	70,3	71,4
Tasa bruta de matrícula, educación secundaria	60,46	74,6	82,71	87,93
Repitencia primaria (% del total de matrícula)	8,9	6,8	5,5	3,0
Niños económicamente activos, que solo trabajan (% para niños entre los 7 y 14 años)	17,58	24,7	-	31,13
Escolaridad población de 25 años en adelante	6,4	7,6	8,3	10,3
Desempleo (% fuerza laboral)	13,3	11,5	8,4	7,1
Crecimiento de la población (% anual)	1,9	1,7	1,5	1,3
Coficiente de GINI	48,3	52,4	-	-
Índice de población pobre USD 1,90 al día (% medido en Paridades de Poder de Compra 2011)	-	18,9	-	-
Índice de Desarrollo Humano	0,61	0,64	0,66	0,66
Índice de Desarrollo Educativo	0,91	0,93	0,92	
Empleo informal (% del total del empleo no agrícola)	-	-	-	-
Porcentaje de alumnos que comienzan el primer grado y alcanzan el último grado de enseñanza primaria	89,4	90,1	94,6	83
Crecimiento del PIB (% anual)	3,7	10,3	-1,5	-3,9

Fuente: Banco Mundial (2019); UNESCO (2019).

Antecedentes

A partir de 1999, el gobierno de Hugo Chávez introdujo cambios en el ámbito político e institucional de Venezuela y dio inicio a un proceso con el que se aprobó una nueva constitución.

En el 2000, el crecimiento del PIB fue del 3,7 %, y se registró un alza en los precios internacionales del petróleo, con lo cual la economía venezolana empezó su recuperación tras la recesión iniciada un año antes. En el año 2005, Venezuela registró un crecimiento del PIB del 10,3 %, el más alto entre los países de la región.

De acuerdo con el informe “Panorama Social de América Latina de la CEPAL” (2008, 19), Venezuela “disminuyó sus tasas de pobreza en 18,4 % e indigencia en 12,3 %, pasando de una pobreza de 48,2 % y una indigencia de 22,2 % en 2002, a 37,9 % y 15,9 % respectivamente en 2005”.

En 2007 el PIB sufrió una caída de 3,3 %. En 2010 tuvo una caída de 1,5 %, y en 2016 una caída de 3,9 %, lo cual fue inferior al promedio de América Latina (6 %).

En el ámbito educativo, Venezuela y Paraguay tienen las tasas más bajas de matrícula primaria y secundaria. La matrícula primaria no mejoró en forma significativa en el período 2000-2016 y la matrícula secundaria está estancada desde 2010.

Marco legal

La educación en Venezuela se rige por dos instrumentos: la Constitución de la República (1999) y la nueva Ley Orgánica de Educación (LOE), del 13 de agosto 2009. La Constitución de 1999 se enmendó en 2009. Establece que la educación es un proceso fundamental para garantizar los fines del Estado; es democrática, gratuita y obligatoria. En sus artículos 102 y 103 señala que

Está orientada al desarrollo pleno de la personalidad para el disfrute de una existencia digna, que transcurra con una valoración ética del trabajo y con una conciencia de participación ciudadana. La educación debe ser integral de calidad, permanente, en igualdad de condiciones

y oportunidades para acceder a ella. La educación es obligatoria en todos sus niveles, desde el maternal hasta el nivel medio diversificado. La educación impartida en las instituciones del Estado es gratuita hasta el pregrado universitario. La ley garantiza igual atención a las personas con necesidades especiales o con discapacidad y a quienes se encuentren privados o privadas de su libertad o carezcan de condiciones básicas para su incorporación y permanencia en el sistema educativo.

Con respecto al magisterio, se garantiza el trabajo digno de los docentes, con

remuneración, prestaciones y seguridad social que le garanticen niveles de vida acordes con su misión. Para el ingreso, ascenso y permanencia en el sistema educativo, los docentes deben someterse a una rigurosa evaluación que responda a criterios de méritos éticos y académicos (art. 104).

Sobre interculturalidad,

el Estado reconoce y respeta los sistemas educativos de los indígenas y garantiza la atención educativa, mediante la modalidad de un régimen de educación intercultural bilingüe, que combina la educación formal con los sistemas educativos tradicionales indígenas e implica igualmente el uso de las lenguas maternas y el castellano (art. 121).

En temas presupuestarios, la Constitución establece que los ingresos generados por la explotación de petróleo y minas se destinarán al financiamiento del sector productivo, de la educación y la salud.

En función de estos principios, la LOE del 2009 reemplazó a la del año 1980. En la LOE se establece que “la educación es pública y social, obligatoria, gratuita, de calidad, de carácter laico, integral, permanente, con pertinencia social, creativa, artística, innovadora, crítica, pluricultural, multiétnica, intercultural, y plurilingüe” (art. 3). En las instituciones oficiales, el Estado garantiza la “idoneidad de los docentes, infraestructura, dotación y equipamiento, planes, programas, proyectos, actividades y servicios que aseguren igualdad de condiciones y oportunidades” (art. 4).

El Estado garantiza, entre otros,

el derecho pleno a una educación integral, permanente, continua y de calidad con equidad de género en igualdad de condiciones y oportunidades; la gratuidad de la educación en todos los centros e instituciones educativas oficiales hasta el pregrado universitario; el uso del idioma castellano en todas las instituciones y centros educativos, salvo en la modalidad de la educación intercultural bilingüe indígena, la cual deberá garantizar el uso oficial y paritario de los idiomas indígenas y del castellano (art. 6).

La educación regulada por la LOE, de acuerdo con el artículo 14,

se fundamenta en la doctrina de Simón Bolívar, en la doctrina de Simón Rodríguez, en el humanismo social y está abierta a todas las corrientes del pensamiento. La didáctica está centrada en los procesos que tienen como eje la investigación, la creatividad y la innovación, lo cual permite adecuar las estrategias, los recursos y la organización del aula, a partir de la diversidad de intereses y necesidades de los estudiantes (art. 14).

La educación básica tiene tres subniveles: inicial, primaria y media. En la inicial se atiende a niños y niñas entre cero y seis años. El nivel de primaria atiende a niños y niñas entre los seis y doce años, y la media tiene dos opciones: general, que dura cinco años; o técnica, que dura seis (art. 25). Las modalidades del sistema educativo incluyen

educación especial, educación de jóvenes y adultos, educación en fronteras, educación rural, educación para las artes, educación militar, educación intercultural y educación intercultural bilingüe (art. 26).

La educación intercultural bilingüe es “obligatoria e irrenunciable en todas las instituciones ubicadas en regiones con población indígena, hasta el subsistema de educación básica” (art. 27). Se rige por la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas de diciembre del 2005, que desarrolló aspectos curriculares y docentes, de gestión e insumos correspondientes a esta modalidad, entre otros. En cuanto a los maestros, la carrera docente se rige bajo el artículo 40 de la Ley,

Es el sistema integral de ingreso, promoción, permanencia y egreso de docentes en instituciones educativas oficiales y privadas. En los niveles desde inicial hasta media, responde a criterios de evaluación integral de mérito académico y desempeño ético, social y educativo. Tienen acceso a la carrera docente quienes sean profesionales de la docencia, siendo considerados como tales los que posean el título correspondiente otorgado por instituciones de educación universitaria para formar docentes.

La evaluación educativa debe ser integral, cuantitativa y cualitativa, con respecto al rendimiento y aprendizaje de los estudiantes; y valora el desempeño del docente y el proceso educativo (art. 44). En la Ley no se establece la creación de una institución encargada de los procesos de evaluación nacional o internacional. Sin embargo, desde el año 1997 el Sistema Nacional de Medición y Evaluación del Aprendizaje (SINEA) funciona como parte del Ministerio de Educación.

Sobre financiamiento, la Ley establece en su artículo 50 que

el Estado garantiza una inversión prioritaria de crecimiento progresivo anual para la educación. Esta inversión está orientada hacia la construcción, ampliación, rehabilitación, equipamiento, mantenimiento, y sostenimiento de edificaciones escolares, así como la dotación de servicios, equipos, herramientas, maquinarias, insumos, programas telemáticos y otras necesidades.

Planes de desarrollo

El Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007 tuvo lineamientos de acceso, permanencia y progresión de una educación integral y de calidad. Con base en dicho plan se llevó a cabo el Plan Nacional de Educación para Todos (EPT), con políticas prioritarias para la calidad educativa, la equidad y corresponsabilidad, la descentralización y la modernización en la gestión educativa.

En el 2007 se desarrolló un primer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social, y en 2013 un segundo, que tuvo como meta el incremento de la matrícula estudiantil por nivel educativo y la reducción de la deserción escolar de la educación media. El tercer Plan de la Patria 2019-2025 propuso “el desarrollo de políticas, programas y

proyectos destinados a la profundización de la denominada Revolución bolivariana”.

Programas y proyectos

Cobertura

Programa de Alimentación Escolar (PAE)

Se planteó para mejorar la nutrición de niños, niñas, jóvenes y adolescentes a través de una alimentación complementaria. El programa inició en 1969 para contribuir a “elevar las deficiencias proteico-calóricas que inciden en el rendimiento académico”. Los beneficiarios son estudiantes de escuelas públicas en todos los niveles y áreas, e incluye a los de educación especial (Ministerio del Poder Popular para la Educación 2002).

Misión Robinson

En julio del 2003 se instalaron en Venezuela las misiones sociales. La Misión Robinson consiste en la alfabetización de los ciudadanos que no pudieron culminar sus estudios de educación básica. Promueve la comprensión lectora y el potencial creativo de cada ser humano. El programa de alfabetización se basa en el programa cubano “Yo sí puedo”, que consiste en clases por vídeo de entre 45 y 65 minutos y ejercicios prácticos supervisados por instructores. Al graduarse, los beneficiarios tienen continuidad inmediata a la Misión Robinson 2, equivalente a obtener la educación primaria.

En 2005, después de dos años de la Misión Robinson, el gobierno declaró a Venezuela como territorio libre de analfabetismo. Ortega y Rodríguez (2008) evaluaron el éxito del programa de alfabetización usando datos oficiales del país y encontraron un efecto positivo muy pequeño en tasas de alfabetismo; en algunas especificaciones, el efecto del impacto del programa no es estadísticamente significativo.

Misión Ribas

Está dirigida a la población que no logró terminar el bachillerato. Su objetivo es incrementar el acceso, la participación y la vinculación con el ámbito productivo y la educación superior (Ministerio de Educación de Venezuela 2019).

Proyecto Simoncito

Atiende a niños y niñas de entre cero y seis años, mediante intervenciones integrales que incluyen la construcción y el mejoramiento de infraestructura, la capacitación de maestros, un apoyo curricular con el objetivo de brindar una educación inicial de calidad e incrementar la cobertura de este nivel educativo (Ministerio de Educación y Deportes de Venezuela 2007).

Calidad

Plan Nacional de Lectura

El plan inició en el 2002; sus finalidades fueron garantizar el derecho de la población a la lectura y escritura, desarrollar la capacidad lectora y ampliar la experiencia de lectura de los habitantes. Para ello trabaja algunas líneas de acción: apoyo a los programas de alfabetización y formación lectora, fortalecimiento y desarrollo de bibliotecas, formación de promotores de la lectura con énfasis en la familia, escuela y comunidad, apoyo a la industria editorial y establecimiento de acuerdos público-privados para impulsar la participación de la comunidad en las actividades del Plan de Lectura. En 2018, fue renombrado como Plan Nacional de Lectura Manuel Vadell y se enmarcó en el Plan de la Patria 2019-2025.

Escuelas bolivarianas

Iniciaron en 1999, con 559 escuelas, con la idea de prolongar la jornada escolar, pasar de jornadas de medio tiempo a jornadas completas e

integrar actividades culturales y deportivas, de atención nutricional y de salud. Se seleccionaron las instituciones educativas más vulnerables; los aspectos que componen el programa son:

- Jornada escolar completa: currículo más actividades recreativas, artísticas y deportivas.
- Atención nutricional y de salud.
- Intervención en infraestructura y dotación de insumos escolares.
- Dotación de escuelas: biblioteca, recursos para el aprendizaje, TIC, equipos deportivos y artísticos.
- Flexibilidad curricular.

Centros Bolivarianos de Informática y Telemática (CBIT)

Son espacios equipados con recursos tecnológicos para apoyar a una formación integral de la comunidad educativa, mediante el uso de las TIC (OEI 2006).

Plan de Alfabetización Tecnológica

El plan surgió en el año 2006 con el objetivo de formar a la población de sectores populares y comunidades más apartadas del país en el uso de las TIC. La alfabetización tecnológica facilita el aprendizaje, uso y manejo de herramientas fundamentales para el acceso y despliegue de la información por medio de las TIC.

Uruguay

Tabla 2.10. Principales indicadores de Uruguay

Indicadores país	Año			
	2000	2005	2010	2016
Gasto público en educación (% del PIB)	2,4	2,7	2,9	4,8
Gasto por alumno, nivel primario (% del PIB per cápita)	7,26	8,33	12,04	12,39
Gasto por alumno, nivel secundario (% del PIB per cápita)	10,0	9,91	14,68	15,93
Tasa de alfabetismo adulto (% de personas de 15 años en adelante)	97,8	97,8	98,1	98,6
Gasto en investigación y desarrollo (% del PIB)	0,2	0,4	0,3	0,4
Matrícula primaria (% neto)	97,4	99,7	99,5	98,0
Tasa bruta de matrícula, educación primaria	109,04	114,19	112,83	109,71
Matrícula secundaria (% neto)	67,6	67,6	72,0	82,8
Tasa bruta de matrícula, educación secundaria	98,23	101,24	101,2	115,96
Repetencia primaria (% del total de matrícula)	7,7	7,5	4,8	4,2
Niños económicamente activos, que solo trabajan (% para cada edad de niños entre los 7 y 14 años)	-	-	10,66	-
Escolaridad población de 25 años en adelante	8,0	8,0	8,4	8,7
Desempleo (% fuerza laboral)	13,3	12,2	7,2	7,8
Crecimiento de la población (% anual)	0,4	0,0	0,3	0,4
Coefficiente de GINI	-	45,9	44,5	39,7
Índice de población pobre USD 1,90 al día (% medido en Paridades de Poder de Compra 2011)	-	0,5	0,1	0,1
Índice de Desarrollo Humano	0,74	0,76	0,77	0,80
Índice de Desarrollo Educativo	0,94	0,95	0,97	
Empleo informal (% del total del empleo no agrícola)	-	42,42	38,91	24,09
Porcentaje de alumnos que comienzan el primer grado y alcanzan el último grado de enseñanza primaria	86,7	92,4	94,7	99,5
Crecimiento del PIB (% anual)	-1,9	7,5	7,8	1,7

Fuente: Banco Mundial (2019); UNESCO (2019).

Antecedentes

Uruguay es considerado como un país equitativo por sus bajos niveles de desigualdad y pobreza y ha mantenido tasas de crecimiento positivas desde el año 2003. La pobreza extrema pasó del 0,5 % en 2005 al 0,1 % en 2016; es decir, casi ha desaparecido desde el año 2010. Obtuvo el coeficiente de GINI más bajo de Sudamérica (39,7 en 2016), y duplicó su inversión educativa, pasando de un 2,4 % en 2000 a 4,8 % en 2016. Tuvo un incremento en la matrícula secundaria que llegó al 82,8 % en 2016.

Marco legal

La Constitución uruguaya de 1967 establece “la obligatoriedad de la enseñanza primaria y de la enseñanza media, agraria o industrial” (art. 70), según un “principio de gratuidad de la enseñanza oficial primaria, media, superior, industrial, artística y la educación física” (art. 71). El texto constitucional del año 1967 ha tenido varias enmiendas (1989, 1994, 1996 y 2004).

La nueva Ley de Educación del 2008 estableció “el ejercicio del derecho a la educación, como un derecho humano fundamental”. La ley dice en sus artículos 1, 2 y 3:

El Estado garantizará y promoverá una educación de calidad para todos sus habitantes, a lo largo de toda la vida, facilitando la continuidad educativa (art. 1). La educación se considera como un bien público y social que tiene como fin el pleno desarrollo físico, psíquico, ético, intelectual y social de todas las personas sin discriminación alguna (art. 2). La educación estará orientada a la búsqueda de una vida armónica e integrada a través del trabajo, la cultura, el entretenimiento, el cuidado de la salud, el respeto al medio ambiente, y el ejercicio responsable de la ciudadanía, como factores esenciales del desarrollo sostenible, la tolerancia, la plena vigencia de los derechos humanos, la paz y la comprensión entre los pueblos y las naciones (art. 3).

La ley declara a la educación como un bien público universal y compromete al Estado a respetar la diversidad y asegurar la inclusión educativa de los colectivos minoritarios y/o en especial situación de vulnerabilidad,

otorgando igualdad de oportunidades en el pleno ejercicio del derecho a la educación. En el período 2010-2015 se destacó la democratización del sistema educativo, el impulso en infraestructura y el desarrollo de múltiples programas de inclusión educativa (Mancebo y Lizbona 2016).

La Ley de Educación establece que los programas y acciones educativas deben tomar como referencia la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Constitución de la República y otros instrumentos internacionales ratificados por el país (art. 4). Los docentes “son agentes de la educación, deben formular sus objetivos, propuestas y organizar los contenidos en función de los estudiantes, de cualquier edad” (art. 5).

La educación es universal sin distinción alguna, el Estado asegurará los derechos a todos los grupos, en especial a los más vulnerables, con la finalidad de garantizar igualdad de oportunidades e inclusión social. La educación es obligatoria en todos sus niveles desde la inicial hasta la superior, comienza a los cuatro años de edad (arts. 6, 7 y 8).

En cuanto a la educación pública estatal, es gratuita, laica y se garantiza la igualdad (art. 15). El Estado asegura el acceso a tecnología y promoverá su máximo beneficio educativo (art. 18). Sobre su financiamiento, señala que “el Estado proveerá los recursos necesarios para asegurar el derecho a la educación” (art. 19).

El objetivo de la política educativa es lograr calidad en el aprendizaje, una educación durante toda la vida y en todo el país, y una oferta formal y no formal. La educación formal, de acuerdo con el artículo 21 de la Ley, se organiza en niveles, desde la inicial a los tres años de edad hasta la media superior (general, tecnológica y técnica profesional).

La educación no formal incluye la alfabetización, la social, la de personas jóvenes y adultas. Además, el Estado promueve la articulación entre ambas modalidades para asegurar la reinserción y continuidad educativa de las personas (art. 37).

En cuanto a la calidad, la Ley establece las líneas transversales que se practican en el sistema educativo: “educación en derechos humanos; educación ambiental; educación artística, científica, lingüística; educación a través del trabajo; educación para la salud; educación sexual; educación física, la recreación y el deporte” (art. 40). La Ley de Educación creó el Instituto Nacional de Evaluación Educativa, para evaluar la calidad en todos sus niveles; aporta información acerca de los aprendizajes,

y asesora al Ministerio de Educación y Cultura en cuanto a la participación en instancias internacionales de evaluación (art. 115).

Con respecto a temas administrativos, la Ley de Educación estipula que la descentralización y coordinación territorial es primordial para la consecución de metas en el ámbito de la educación. Dispone la creación de una instancia coordinadora en cada departamento (art. 90).

Otros instrumentos relevantes son el Estatuto del funcionario docente y la Ley de Educación Inicial. El Estatuto de Funcionario Docente se aprobó en 1993; su última versión modificada es del 2015. En este documento se norman los siguientes requerimientos para ser maestro: poseer título habilitante para docentes de educación primaria y de adultos; y para el resto de niveles, poseer título docente o demostrar idoneidad en un área del conocimiento. Mediante un escalafón se regula la categoría de los docentes, los concursos, su ingreso a la docencia, su formación y perfeccionamiento, sus deberes y derechos.

La Ley de Educación Inicial, promulgada en 1998, reguló la educación inicial para niños y niñas de seis años. En 2007 la Ley se actualizó y amplió la obligatoriedad a partir de los cuatro y cinco años de edad.

Planes

El gobierno ha propuesto elaborar un Plan Nacional de Educación al 2030, en el cual la enseñanza se consolide como una cuestión de Estado y se mencione la necesidad de destinar el 6 % del Producto Interno Bruto (PIB) hacia la educación.

Por otro lado, existe el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos aprobado en diciembre del 2016, como resultado de un proceso de construcción colectiva. El documento postula crear una cultura de derechos humanos, lo que incluye capacitación, sensibilización a la comunidad educativa sobre procesos de derechos humanos y generación de institucionalidad.

En marzo del 2017 se aprobó el Protocolo de Actuación para la Inclusión de personas con discapacidad en las instituciones educativas. El proceso de elaboración de este protocolo se realizó en etapas distintas y con la incorporación de todos los actores involucrados en la temática se realizó una consulta abierta y publica a la sociedad civil.

En septiembre del 2018 inició la construcción de la Estrategia Nacional de Desarrollo al 2050, con la participación de actores públicos y privados. Este instrumento está en proceso y dos principios de desarrollo se encuentran definidos: el cambio demográfico y la transformación de la matriz productiva; los transversales incluyen sistemas de género, desarrollo cultural y desarrollo territorial. En ese sentido, se pretende encaminar al país hacia un desarrollo sostenible, que combine crecimiento económico sustentable con justicia social, y que articule lo económico, social, cultural, ambiental e institucional.

Programas y proyectos

Cobertura

Programa de Alimentación Escolar

Consiste en una alimentación complementaria, con objetivos nutricionales y enfoque especial en grupos en riesgo o vulnerables. A través de la nutrición se planteó mejorar el aprendizaje y rendimiento escolar. El programa atiende diariamente a cerca de 250 mil estudiantes en todo el territorio, es decir alrededor del 67 % de la matrícula pública (CEIP 2002).

Educación de adultos

Ofrece alfabetización, educación primaria, educación media y capacitación profesional a personas de 14 años en adelante en condición de analfabetismo o con escolaridad básica inconclusa.

Programa de Escuelas A.PR.EN.D.E.R

El Programa de Atención Prioritaria en Entornos con Dificultades Estructurales Relativas (A.PR.EN.D.E.R) es una intervención de inclusión educativa que tiene como objetivos mejorar la calidad, el acceso y la permanencia en el sistema educativo. Inició en el 2011 y se centró en 254 instituciones y 27 jardines de los quintiles más pobres en 2017. Se gestionan proyectos curriculares y proyectos que

inciden en las trayectorias personales de los estudiantes para lograr mejoras educativas (CEIP 2019).

Programa Aprender Siempre

Inició en el año 2008 y consiste en una oferta educativa para personas privadas de libertad. Su énfasis son los aspectos culturales y ambientales. Opera en todo el país y los beneficiarios son personas mayores a 14 años de edad. Pretende llegar a todos los ciudadanos con el objetivo de promover la educación a lo largo de toda la vida (MEC 2008).

Programa Uruguay Estudia

Su objetivo es formar a jóvenes y adultos y lograr su inserción laboral y social. El programa recurre a incentivos, pasantías laborales en empresas públicas y privadas y créditos para quienes, después de formarse, quieran desarrollar emprendimientos productivos (MEC y ANEP 2019).

Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) 2005-2007

Se planteó como un programa transitorio que transfería mensualmente el equivalente a USD 56 en 2005 y estaba condicionado a la asistencia escolar y a controles de salud regulares para niños y niñas del hogar, de entre seis y 14 años. El pago del beneficio podía ser suspendido en cualquier momento al incumplir su corresponsabilidad. La población beneficiaria correspondía al quintil 1 de personas por debajo de la línea de pobreza.

En el año 2008 fue reemplazado por el Plan de Equidad (PE), que amplió la base de beneficiarios del PANES. Entre 2006 y 2012 la cantidad de beneficiarios pasó de 337 mil en el PANES a 403 mil en el PE. El PE está dirigido a niños, niñas y adolescentes de hogares en situación socioeconómica vulnerable. Tiene como objetivo mejorar los niveles de pobreza, la indigencia, e incrementar la permanencia en el sistema educativo formal; o bien su retorno en caso de deserción escolar.

El PE aumentó el valor de la transferencia cuando el niño o niña pasara de primaria a secundaria y definió a la madre como receptora del

beneficio. Para el año 2012, los niños y niñas entre cero y cinco años y estudiantes de primaria recibían USD 43 mensuales; los jóvenes inscritos en secundaria recibían adicionalmente USD 18 mensuales.

Borraz y González (2009) evaluaron el programa PANES y encontraron que no tuvo impacto en la asistencia ni en el trabajo infantil. Sin embargo, hallaron impactos adversos en la oferta laboral. En la misma línea, Amarante, Ferrando y Vigorito (2011) llegaron a las mismas conclusiones y no encontraron impacto en el ingreso del hogar. Concluyeron que el monto de la transferencia no fue significativo para promover la asistencia escolar y que necesitaba intervenciones más amplias.

Bérgolo et al. (2013) evaluaron el PE y encontraron un impacto positivo en asistencia escolar de jóvenes de entre 13 y 17 años, pero no encontraron impacto en asistencia escolar primaria.

Calidad

Plan Ceibal (Conectividad Educativa de Informática Básica para el aprendizaje en línea)

Es un programa universalizado de dotación de tecnología que inició en 2007. Todos los estudiantes de escuelas públicas reciben una computadora y conectividad gratuita desde sus instituciones. El programa tiene un componente de *software* educativo y capacitación docente, para mejorar el proceso de enseñanza aprendizaje.

Ferrando et al. (2011) evaluaron el programa, considerando la distribución aleatoria de las computadoras y encontraron un impacto positivo en los resultados de matemática de niños y niñas de sexto grado. No obstante, el diseño de la investigación tuvo la limitación de que los grupos de tratamiento y control no son totalmente comparables.

Melo, Machado y Miranda (2017) evaluaron el programa con una estrategia de diferencias en diferencias para estimar el efecto del plan en rendimiento educativo. Concluyeron que no tuvo impacto en resultados de aprendizaje. Encontraron que el principal uso del equipo era la búsqueda de información y no ejercicios o prácticas de repetición. La capacitación docente ha sido opcional. Los autores indicaron que la tecnología por sí sola no puede impactar en el aprendizaje.

Plan Nacional de Lectura

El plan inició en 2005 y tiene algunas líneas de trabajo: formación, lectura y TIC, difusión y sensibilización, fortalecimiento de acervos, dotación de colecciones de libros (en particular en zonas pobres), apoyo a la creación y funcionamiento de bibliotecas e investigación.

Escuelas de Tiempo Completo

Este programa incrementó la jornada escolar de medio día a día completo. Provee insumos adicionales que incluyen materiales, profesores, capacitación y construcción o rehabilitación de aulas. La intervención inició en 1990 y apuntó a escuelas desfavorecidas de tamaño mediano en áreas urbanas. Su objetivo fue mejorar el rendimiento escolar en estas escuelas.

Se desarrolló en tres fases, en las cuales tanto el contenido como las características de las escuelas beneficiarias cambiaron: antes de 1996, de 1996 a 1998 y de 1999 a 2005.

Antes de 1996, benefició a 52 escuelas que atendían a una población altamente vulnerable. Entre 1996 y 1998 se incorporaron cuatro escuelas nuevas, mientras el Estado realizaba el nuevo modelo pedagógico para el programa. Desde 1999 se implementó la nueva propuesta pedagógica y se unieron 48 escuelas más. Desde 1996 el programa no solo consiste en la expansión de la jornada escolar, sino en un conjunto de intervenciones dirigidas a estudiantes y profesores:

- Construcción de aulas.
- Reducción del tamaño de aula, 25 estudiantes en los primeros grados y 28 en los últimos tres grados de primaria.
- Incremento del tiempo de clase de 3,5 a siete horas al día, cinco días a la semana, tres horas adicionales a la semana para estudiantes con necesidades educativas especiales y dos horas de reunión de docentes.
- Introducción de actividades colectivas y complementarias.
- Creación de un comité docente.
- Apoyo nutricional y de cuidado de salud a estudiantes.
- Mayor participación de padres y comunidad educativa.

- Capacitación docente sobre el nuevo modelo pedagógico, desde 1999.
- Provisión de insumos docentes como mapas, libros y diccionarios.

Se han realizado dos estudios del programa del tiempo completo solicitados por el Ministerio de Educación. El primero fue un estudio cualitativo sobre el rendimiento y gestión del programa en 2001. Concluyó que, al momento del estudio, la intervención no estaba completa, en especial en la provisión de insumos. El segundo estudio encontró que los promedios en la evaluación nacional, en las escuelas de tiempo completo, eran más altos que el resto de escuelas con características similares, aunque esta investigación no controló variables no observables (ANEP 2002).

Cerdan-Infantes y Vermeersch (2007) evaluaron el impacto del programa en resultados de aprendizaje y encontraron que la intervención tiene un impacto positivo en las notas de tercer grado de 0,063 desviaciones estándar por año en matemáticas, y 0,044 desviaciones por año en lenguaje. Además, concluyen que el programa logró que un 10 % más de estudiantes alcancen la nota mínima en tercer grado.

Programa de Maestros Comunitarios

Inició en 2005 con el objetivo de mejorar la calidad de los aprendizajes a través del refuerzo de los vínculos de la escuela con las familias y generar el deseo de aprender desde las potencialidades de los estudiantes.

El Maestro Comunitario trabaja algunas líneas de acción:

- Alfabetización en hogares.
- Grupos con las familias acompañando el proceso escolar.
- Integración educativa para estudiantes con historia escolar compleja. Se realiza trabajo grupal, colaborativo y participativo.
- Aceleración escolar, orientada a niños y niñas con sobreedad, problemas de repitencia e inasistencia.

Capítulo 3

La calidad de la educación y el cambio de ciclo político en América Latina

En esta parte del libro analizamos el ciclo político y la política pública en la calidad de la educación en América Latina. Utilizamos las pruebas SERCE y TERCE que corresponden, respectivamente, al segundo y tercer estudio regional, comparativo y explicativo de la calidad de la educación en la región, llevados a cabo por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación de UNESCO.

Utilizamos como estrategia de identificación un modelo de diferencias en diferencias. Comparamos el cambio en los logros académicos de países con políticas de Estado de largo plazo que buscaron revalorizar la educación pública con el cambio en los logros académicos de países con políticas educativas de corto plazo que no revalorizaron la educación pública. El periodo analizado es 2006 (SERCE) a 2013 (TERCE).

Debido a que uno de los aspectos clave en la política educativa es la equidad y la revalorización de la educación pública, también analizamos el efecto de dichas políticas en la reducción de la brecha en logros académicos entre las escuelas públicas y las privadas.

Mostramos un resultado positivo y significativo de la política educativa de largo plazo y de revalorización de la escuela pública en los logros académicos, en especial en el área de lenguaje. Sin embargo, no encontramos efecto alguno en el área de matemáticas.

También encontramos un efecto significativo en la reducción de la brecha en logros académicos entre las escuelas públicas y privadas. Es decir, la política de revalorización de la escuela pública sí fue, de alguna manera, exitosa.

Describimos las bases de datos utilizadas, tanto para la prueba SERCE como la TERCE. En este apartado también realizamos un análisis descriptivo de algunos resultados encontrados en las pruebas, y enfatizamos los cambios ocurridos entre el 2006 y el 2013 en la región.

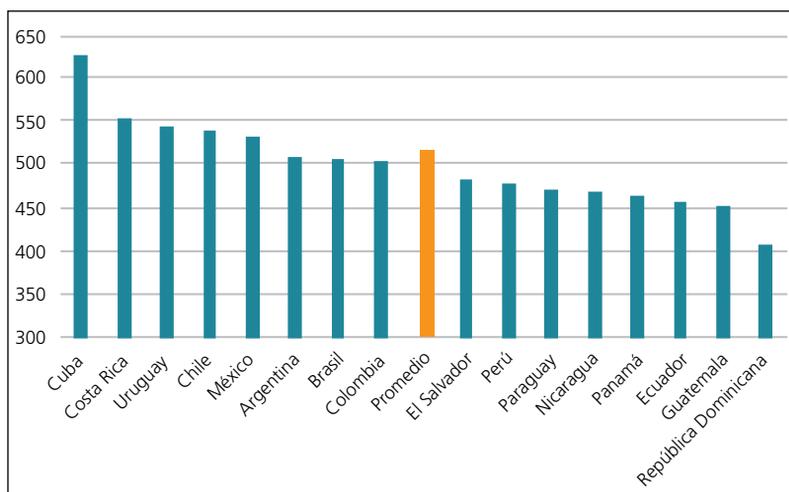
En la tercera parte presentamos la estrategia metodológica utilizada. En la cuarta presentamos los resultados y, por último, las conclusiones.

Principales resultados de las pruebas SERCE y TERCE

Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo de la Calidad de la Educación en América Latina (SERCE)

El estudio SERCE se llevó a cabo en el año 2006.¹ Participaron 16 países y el estado mexicano de Nuevo León. Los resultados promedio de las pruebas SERCE para lenguaje y matemáticas y para tercer y sexto grado constan en el gráfico 3.1. Calculamos el promedio con base en los resultados

Gráfico 3.1. Promedio de logros por país de la prueba SERCE (puntaje en escala de 0 a 1000)



Fuente: Unesco (2006).

¹ Factores Asociados al Aprendizaje en el SERCE: Análisis de los factores latentes y su vínculo con los resultados académicos de los niños (UNESCO 2013).

estandarizados, con una media de 500 puntos y una desviación estándar de 100 puntos. Para su cálculo, agregamos los cuatro puntajes, en lenguaje y matemáticas para tercer y sexto grado, y dividimos el resultado para cuatro. Este indicador es un resumen de todos los campos y grados evaluados en la prueba SERCE. También incluimos el promedio regional.

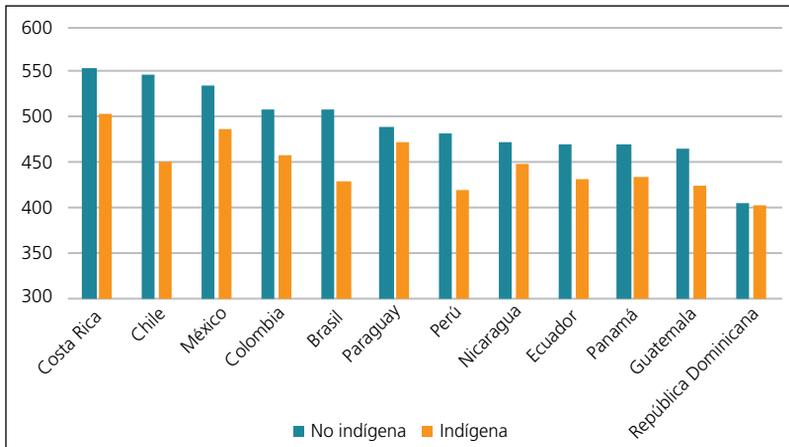
El país que mejores resultados obtuvo en las pruebas SERCE fue Cuba, seguido de Costa Rica, Uruguay y Chile. Por encima del promedio regional se encontró a México, Argentina, Brasil y Colombia.

Los países de la región con los peores resultados en la SERCE fueron República Dominicana, Guatemala y Ecuador. Otros países con resultados por debajo del promedio regional fueron Panamá, Nicaragua, Paraguay, Perú y El Salvador.

Nos llamó mucho la atención la diferencia entre Cuba, con un promedio de 627, y el siguiente país, Costa Rica, con un promedio de 554. En el otro extremo, también se destacó la diferencia entre el último país en logros, que es República Dominicana, y el penúltimo, Guatemala. Entre los dos extremos, República Dominicana y Cuba, se encontró una diferencia de más de 200 puntos, es decir más de dos desviaciones estándar.

En el gráfico 3.2 aparecen los resultados promedios de los logros en la SERCE por país, desagregados por etnia.

Gráfico 3.2. Promedio de logros por país y etnia de la prueba SERCE (puntaje en escala de 0 a 1000)



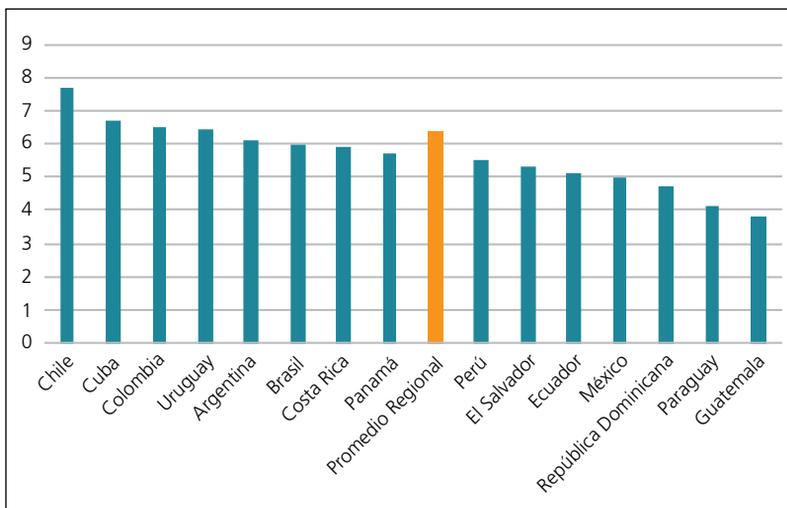
Fuente: Unesco (2006).

En el indicador solo aparecen los países que incluyeron población indígena. En todos los casos la diferencia entre indígenas y no indígenas fue considerable. Los indígenas obtuvieron resultados inferiores consistentemente, lo cual muestra un serio problema de equidad en la región. Los países con las diferencias más grandes fueron Chile, Brasil y Perú.

Como un indicador de insumos del sistema escolar, calculamos el índice de infraestructura escolar. Este índice es una medida de resumen en escala de cero a diez, que se calcula agregando variables que indican si la escuela tiene o no lo siguiente: luz, agua, alcantarillado, teléfono, baño, laboratorio de ciencias, centro de cómputo, auditorio, enfermería y biblioteca. En cada caso en que la escuela cuenta con el insumo analizado el valor es igual a uno y cero si no lo tiene. Si una escuela posee todos los componentes analizados tendrá un valor máximo de diez, y si no posee ninguno tendrá cero. También se incluye como referencia el promedio regional.

Los países que aparecieron por encima del promedio regional en los logros académicos, excepto México, también estuvieron por encima del promedio regional en el índice de infraestructura escolar. De igual forma, los países que estuvieron por debajo del promedio regional en logros también se ubicaron por debajo en el índice, con la excepción de Panamá.

Gráfico 3.3. Índice de infraestructura escolar por país de la prueba SERCE



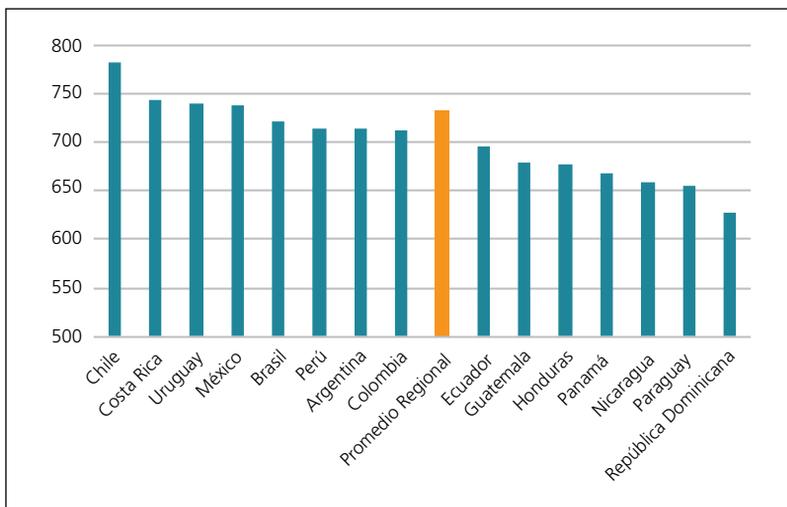
Fuente: Unesco (2006).

Tercer Estudio Regional, Comparativo y Explicativo de la Calidad de la Educación en América Latina (TERCE)

El estudio TERCE se llevó a cabo en el año 2013.² Participaron 15 países y el estado de Nuevo León de México. Cuba y El Salvador, que sí participaron en el SERCE, no tomaron parte en el TERCE.

Para empezar, presentamos el promedio de las pruebas TERCE para lenguaje y matemáticas para tercer y sexto grado. El promedio se calculó con base en los resultados estandarizados, con una media de 700 puntos y una desviación estándar de 100 puntos. Para su cálculo se agregó los cuatro puntajes, en lenguaje y matemáticas y para tercer y sexto grado, y se dividió el resultado para cuatro. Este indicador es un resumen de todos los campos y grados evaluados en la prueba TERCE. También se incluyó el promedio regional.

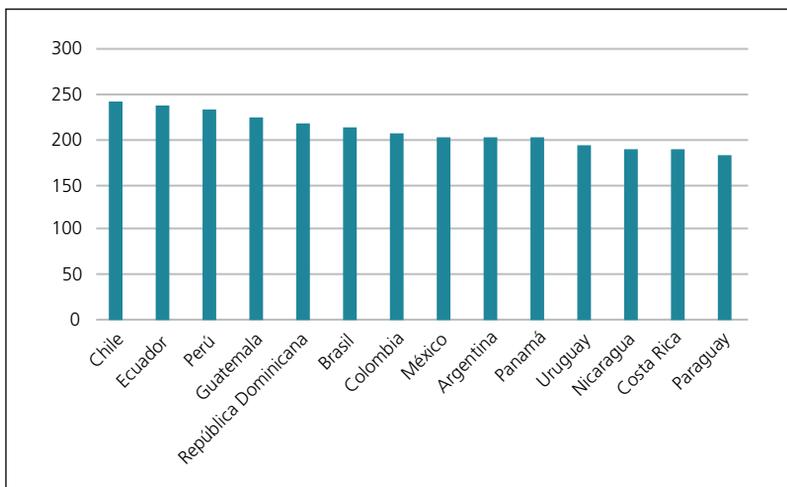
Gráfico 3.4. Promedio de logros por país de la prueba TERCE (puntaje en escala de 0 a 1000)



Fuente: Unesco (2013).

² Los resultados del estudio, así como de los factores asociados a los logros académicos, están disponibles en UNESCO (2015).

Gráfico 3.5. Diferencia de puntaje entre la prueba SERCE y TERCE por país



Fuente: Unesco (2006, 2013).

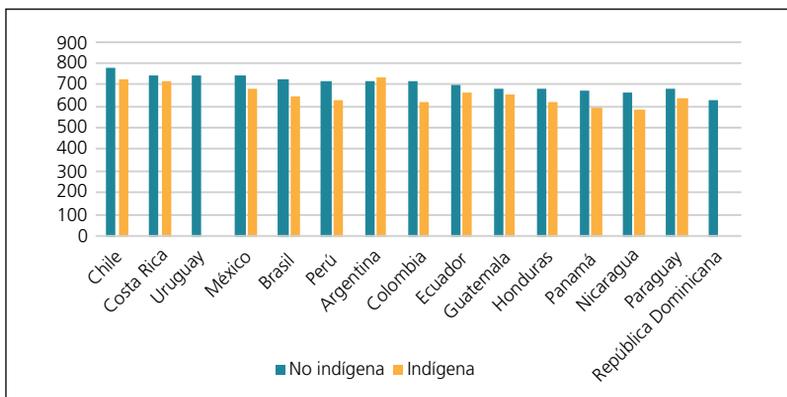
Chile ocupó el primer puesto en el TERCE, seguido de Costa Rica y Uruguay. Por encima del promedio regional estuvieron México, Brasil, Perú, Argentina y Colombia. República Dominicana continuó siendo el país con los peores logros académicos en la región. Por debajo del promedio regional se encontraron Paraguay, Panamá, Honduras, Guatemala y Ecuador.

Es interesante analizar la diferencia en el promedio de TERCE menos el promedio de SERCE. Esto nos permitió ver, de manera dinámica, qué países han realizado mayores progresos en términos de calidad de la educación. En el gráfico 3.5. consta la diferencia entre las dos pruebas por país.

Chile y Ecuador fueron los países que mostraron mayor progreso entre las dos pruebas, seguidos de Perú, Guatemala y República Dominicana. Los países con menos progreso entre las dos pruebas fueron Paraguay, Costa Rica y Nicaragua.

En el gráfico 3.6. se presenta los resultados agregados en la prueba TERCE por país y por etnia.

Gráfico 3.6. Promedio de logros por país y etnia de la prueba TERCE (puntaje en escala de 0 a 1000)



Fuente: Unesco (2013).

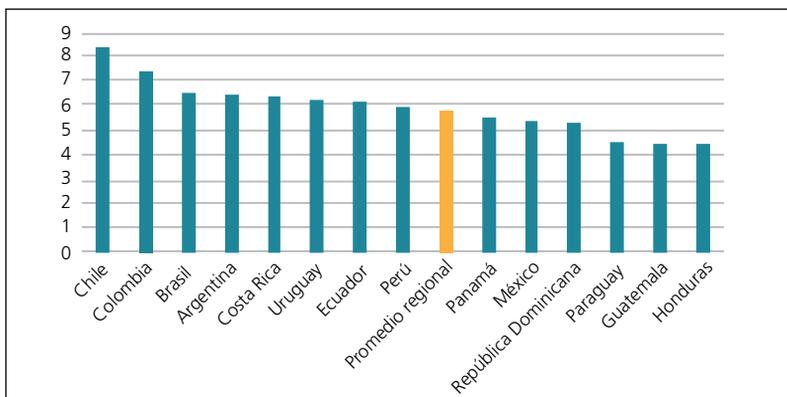
En todos los casos en los que hubo información desagregada por etnia, se encontró que los indígenas obtuvieron resultados inferiores en comparación a los no indígenas. Los países con las mayores diferencias por etnia fueron Colombia, Perú y Panamá.

Un análisis de la dinámica de la diferencia entre indígenas y no indígenas nos permitió observar que, a nivel regional, la diferencia entre las notas de niños y niñas indígenas y no indígenas aumentó entre la prueba SERCE y TERCE. Esto representó una acentuación de la inequidad. En promedio, la brecha aumentó ocho puntos (pasó de 45,8 a 53,9). Los países que tuvieron un mayor incremento en la brecha fueron Nicaragua (51 puntos), Panamá (46 puntos), Colombia (44 puntos), Paraguay (27 puntos), Perú (25 puntos) y México (14 puntos). La brecha disminuyó en Guatemala (-14 puntos), Ecuador (-8 puntos) y Brasil (-2 puntos).

En el gráfico 3.7. constan los resultados del índice de infraestructura escolar del TERCE.

Los países con un valor por encima del promedio regional en el índice de infraestructura escolar fueron Chile, Colombia, Brasil, Argentina, Costa Rica, Uruguay, Ecuador y Perú. Un análisis del cambio en este indicador entre SERCE y TERCE nos mostró que a nivel regional hubo un incremento en el índice de 0,6 puntos. Los países con mayores incrementos en el índice fueron Ecuador (1,05 puntos),

Gráfico 3.7. Índice de infraestructura escolar por país de la prueba TERCE



Fuente: Unesco (2013).

Colombia (0,91 puntos), Chile (0,7 puntos), Guatemala (0,66), República Dominicana (0,57), Costa Rica (0,51), Brasil (0,5) y Perú (0,48). En dos países hubo un deterioro en la infraestructura escolar: Uruguay (-0,16) y Panamá (-0,19).

Impacto de las políticas educativas que buscan revalorizar la educación pública en calidad educativa

No encontramos estudios específicos sobre el impacto de las políticas destinadas a revalorizar la educación pública en la calidad de la educación. Hay estudios que analizan el impacto de políticas con énfasis en lo público en otras áreas de la política social. Cornia (2010) revisó la disminución de la desigualdad en el período 2002-2007 en algunos países de América Latina, en contraposición con el incremento que se presentó entre 1980 y 2002. Algunos factores concurrentes que explican la reducción en la desigualdad incluyen las condiciones externas favorables, la mejora en la distribución de logros educativos y políticas sociales establecidas por gobiernos de centro izquierda e izquierda. Concluyó que los modelos sociales implementados en la época, en la mayoría de países latinoamericanos, impactaron favorablemente en la distribución del

ingreso. Cornia (2014), en la misma línea, concluyó que la calidad de la democracia impacta en forma positiva en la inequidad.

Morley (2001) revisó el impacto de las políticas orientadas al mercado sobre la inequidad, y determinó que las reformas de ese tipo tuvieron un impacto negativo y regresivo, aunque pequeño, sobre la equidad. Sobre el mismo tema, Gasparini y Lustig (2011) concluyeron que las políticas orientadas al mercado se asociaban con un aumento de la inequidad, excepto para Brasil.

Huber et al. (2004) examinaron los determinantes de la inequidad en 18 países latinoamericanos, en el período 1970-1995. Encontraron que el gasto en salud y educación tuvo un impacto negativo en inequidad, mientras que lo contrario sucedió con el gasto en seguridad social y las transferencias monetarias. Con el mismo grupo de países, pero en el período 1970-2000, Huber et al. (2006) concluyeron que los gobiernos de izquierda se asocian con menores niveles de inequidad en los países latinoamericanos.

Lustig y McLeod (2009) revisaron si los regímenes de izquierda lograron disminuir la desigualdad más rápidamente, analizando el período 1988-2006. Concluyeron que los gobiernos “socialdemócratas” como Brasil y Chile tuvieron mayor éxito en reducir la pobreza y la desigualdad, en comparación con otros como Argentina, Bolivia y Venezuela.

En este libro evaluamos el impacto de gobiernos que buscaron revalorizar la escuela pública en la calidad de la educación. Para ello utilizamos una estrategia de diferencias en diferencias. El modelo de diferencias en diferencias³ evalúa el cambio en la variable de resultado; en este caso, corresponde a los logros académicos de los estudiantes entre dos grupos: el grupo de tratamiento y el grupo de control. La diferencia entre el grupo de tratamiento (TERCE menos SERCE) permitió corregir los efectos que permanecen fijos en el tiempo, tanto observables como no observables; en tanto que la otra diferencia (la del grupo de control) permitió corregir los efectos que pueden variar en el tiempo. La estimación final, que es la diferencia de las diferencias de los dos grupos, dio un estimador de impacto del tratamiento analizado.

³ Para una revisión del modelo de diferencias en diferencias: Angrist y Pischke (2009, 2015), e Imbens y Wooldridge (2009).

Usamos como línea de base las pruebas SERCE, y como segunda toma las pruebas TERCE. Como hemos indicado, en este caso el tratamiento se refiere al tiempo (en años) en que un país aplicó políticas destinadas a revalorizar la escuela pública; por lo tanto, tomará el valor de cero para los países que no estuvieron bajo un régimen de este tipo, y el valor correspondiente al número de años, para aquellos países que aplicaron políticas educativas de revalorización de la escuela pública⁴. Para robustecer las estimaciones utilizamos una serie de controles en línea de base (prueba SERCE).

Realizamos las estimaciones a nivel de país, por lo que trabajamos solo con aquellos que participaron en las dos pruebas, SERCE y TERCE, con un total de 14 países.⁵

Lo antedicho, es decir la doble diferencia, se pudo estimar usando el siguiente modelo econométrico:

$$Y_{it} = X_{i0}\beta + \alpha T_i + \gamma Y_{i0} + \varepsilon_i \quad (1)$$

En donde Y_{it} es la nota promedio de los estudiantes en lenguaje o matemáticas, para tercero y sexto grado, en las pruebas TERCE. El sufijo i se refiere al país, 1 al año 2013 y 0 al año 2006. Utilizamos los puntajes estandarizados reportados en las pruebas.⁶ X_{i0} es un vector de variables de control del niño, del director de la escuela, del profesor y de la escuela. Trabajamos con promedios por país. La variable T_i define el número de años bajo un gobierno que revaloriza la escuela pública. En los casos en que los países no estuvieron bajo ningún régimen de este tipo, la variable toma el valor de 0. La variable Y_{i0} es la nota promedio de los estudiantes en lenguaje o matemáticas, para tercero y sexto grado, en las pruebas SERCE.

El coeficiente α arroja el efecto de cada año de cambio de ciclo político en los logros académicos.

⁴ La política educativa dirigida a revalorizar la escuela pública se aplicó, de manera predominante, en gobiernos de izquierda y centro izquierda. De ahí la conexión de la política educativa con el ciclo político.

⁵ También se incluye al estado de Nuevo León (México), que participó en las dos pruebas.

⁶ Con una media de 500 puntos y una desviación estándar de 100 puntos.

Las variables del niño utilizadas en los modelos fueron las siguientes: edad, sexo y etnia; la etnicidad se define por el criterio de la lengua. Igualmente, trabajamos con promedios nacionales con la información de SERCE.

Las variables del director de la escuela utilizadas fueron: sexo, experiencia como director y nivel de escolaridad, una *dummy* que vale 1 si el director tiene nivel universitario o más y 0 si tiene menor nivel de escolaridad.

Las variables del profesor utilizadas fueron: sexo, experiencia como profesor, etnicidad, si tiene o no otro empleo y nivel de escolaridad, una *dummy* que vale 1 si el director tiene nivel universitario o superior y 0 si tiene menor nivel de escolaridad.

Las variables de la escuela utilizadas fueron: área (urbana alta, urbana media, urbana baja o rural), sostenimiento (público o privado) y un índice de infraestructura escolar. El índice de infraestructura escolar fue el mismo que se reportó en la parte anterior, y fue una medida de resumen en una escala entre 0 y 10, dependiendo de si la escuela tuvo o no lo siguiente: luz, agua, alcantarillado, teléfono, baño, laboratorio de ciencias, centro de cómputo, auditorio, enfermería y biblioteca. Para cada aspecto definimos como 1 si existe en la escuela y 0 si no existe. Luego sumamos todos los componentes del índice. De esta forma, si una escuela posee todos los diez componentes analizados tendrá el valor máximo de 10; y en el otro extremo tendrá un valor 0 en el índice.

En el anexo 1 presentamos una estadística descriptiva de las variables analizadas a nivel de país.

Resultados

A continuación, presentamos los resultados de las estimaciones econométricas. Aquellos del modelo de diferencias en diferencias para lenguaje se presentan en la tabla 3.1.

Utilizamos dos especificaciones diferentes como elemento de robustez de los resultados. La primera especificación incluyó la variable de tratamiento, variables del niño y niña y de la escuela. La segunda especificación, además de las anteriores, incluyó variables del docente y del director.

Tabla 3.1. Lenguaje

Lenguaje	Tercer grado		Sexto grado	
	esp_1	esp_2	esp_1	esp_2
Variable				
Tratamiento	1,604	2,673	1,886	5,303
Error estd.	0,962	1,136	1,741	1,245
Leng SERCE	1,039	1,109	0,6	0,287
Error estd.	0,148	0,074	0,263	0,472
N	15	15	15	15
r2	0,984	1	0,939	0,998

Los modelos fueron ponderados por número de niños y niñas en la muestra de cada país y los errores estándares fueron corregidos por auto correlación intrapaís (concordancia entre dos o más valoraciones cuantitativas). La interpretación de los resultados se hizo sobre la base de la especificación más completa.

En el caso de lenguaje se encontró un efecto positivo de la política pública de revalorización de la escuela pública. Cada año adicional de política educativa de revalorización de la escuela pública se asoció con un incremento de 2,6 y 5,3 puntos, en tercero y sexto grado, respectivamente. También se reportó el coeficiente del resultado de la prueba SERCE. Este coeficiente fue significativo solo para el tercer grado. En este caso, cada punto adicional en la prueba SERCE se asoció con un incremento de la prueba TERCE en 1,1 puntos.

En la tabla 3.2 aparecen los resultados para matemáticas.

No encontramos un resultado estadísticamente significativo en grado alguno. De igual manera que en el caso de lenguaje, también reportamos el coeficiente de la prueba SERCE. El resultado solo fue significativo para tercer grado. En este caso, un incremento de un punto en la prueba SERCE se asoció con un incremento de 0,7 puntos en la prueba TERCE.

Así, los gobiernos que aplicaron políticas educativas de largo plazo y con una revalorización de la educación pública mejoraron la calidad de la educación, en especial, en el área de lecto-escritura, lo que se expresó en un mejor rendimiento en las pruebas de lenguaje. Sin embargo, no se encontró ninguna mejora en el área de matemáticas.

Tabla 3.2. Matemáticas

Matemáticas	Tercer grado		Sexto grado	
	esp_1	esp_2	esp_1	esp_2
Variable	esp_1	esp_2	esp_1	esp_2
Tratamiento	1,033	-2,24	0,395	2,136
Err. estd.	1,816	2,996	1,02	3,196
Mate SERCE	0,64	0,778	0,681	0,631
Err. estd.	0,293	0,181	0,189	0,686
N	15	15	15	15
r2	0,941	0,998	0,969	0,998

Esta política tuvo un efecto en la reducción de la brecha en los resultados académicos entre las escuelas públicas y las escuelas privadas. Para este análisis, obtuvimos la diferencia promedio entre los resultados de las escuelas privadas menos los resultados de las escuelas públicas a nivel de país, para cada grado y para lenguaje y matemáticas. A partir de esta variable estimamos el siguiente modelo econométrico:

$$Y_i = X_i\beta + \alpha T_i + \varepsilon_i$$

En donde Y_i es la brecha en logros académicos entre las escuelas públicas y privadas. X_i es un vector de variables de control del niño o niña, de la escuela, del director de la escuela y del profesor. Trabajamos con promedios por país. La variable T_i define el número de años bajo un gobierno que buscó revalorizar la escuela pública. En los casos en que los países no aplicaron este tipo de política, la variable tomó el valor de 0. Las estimaciones se realizaron para las pruebas TERCE, a nivel de

Tabla 3.3. Reducción de brechas entre escuela privada y escuela pública en lenguaje

Lenguaje	Tercer grado		Sexto grado	
	esp_1	esp_2	esp_1	esp_2
Variable	esp_1	esp_2	esp_1	esp_2
Coef	-1,203	-1,988	1,974	1,816
Err. estd.	0,946	0,964	1,317	1,82
N	16	16	16	16
r2	0,68	0,926	0,754	0,812

Tabla 3.4. Reducción de brechas entre escuela privada y escuela pública en matemáticas

Matemáticas	Tercer grado		Sexto grado	
	esp_1	esp_2	esp_1	esp_2
Variable				
Coef.	-1,245	-2,005	1,955	1,757
Err. estd.	0,969	1,031	1,289	1,798
N	16	16	16	16
r ²	0,679	0,923	0,746	0,803

país, ponderadas por el número de estudiantes y con errores estándares corregidos por autocorrelación intrapaís.

Los resultados para lenguaje constan en la tabla 3.3.

Trabajamos con dos especificaciones; la primera incluyó la variable de tratamiento y variables del niño o niña y de la escuela, en tanto que la segunda incluyó, además de las anteriores, las variables del profesor y del director de la escuela. La estimación más completa –y sobre la que se sostienen las conclusiones– fue la especificación 2.

En el caso de lenguaje encontramos una reducción de la brecha entre escuelas públicas y privadas en tercer grado. A cada año de política educativa de revalorización de la escuela pública se asoció una reducción de alrededor de dos puntos en la brecha. No encontramos resultados significativos para el sexto grado. En la tabla 3.4 presentamos los resultados para matemáticas.

Los resultados mostraron un efecto significativo de la política educativa de revalorización de la escuela pública en la reducción de las brechas en matemáticas para el tercer grado. Un año de este tipo de política educativa se asoció con una reducción de la diferencia en logros académicos en matemáticas entre las escuelas privadas y las públicas de dos puntos. Este resultado no fue significativo para el sexto grado.

Conclusiones

En este capítulo realizamos un análisis de los logros académicos de la región, con base en los estudios regionales de calidad de la educación:

SERCE y TERCE. Encontramos grandes disparidades en la región entre los diferentes países. Cuba, Chile, Costa Rica, Uruguay, México, Brasil, Argentina y Colombia aparecieron con resultados por encima del promedio regional. Honduras, Paraguay, Nicaragua, Guatemala, Ecuador, Perú, República Dominicana y Panamá mostraron resultados por debajo de la media regional. En la prueba SERCE, por ejemplo, la diferencia entre el país con mayor puntaje (Cuba) y el país con menor puntaje (República Dominicana) fue de alrededor de 200 puntos, equivalente a dos desviaciones estándar.

En términos dinámicos, los países que obtuvieron una mejora superior entre la prueba SERCE y la TERCE fueron Chile, Ecuador, Perú, Guatemala, República Dominicana y Brasil.

Por otro lado, también encontramos disparidades al interior de los países. Los estudiantes indígenas obtuvieron, en todos los casos, resultados inferiores en comparación a los de los estudiantes no indígenas. Aunque la brecha tendió a reducirse entre las dos pruebas, todavía hubo países en los cuales se incrementó.

El índice de infraestructura escolar –que mide la presencia o no en el plantel escolar de algunos aspectos básicos, como patios, baños, biblioteca, laboratorios, etcétera–, está muy correlacionado con los logros académicos. En la mayoría de países se encontraron avances en el índice entre SERCE y TERCE, pero también hubo unos pocos países en los que el índice de infraestructura escolar se deterioró.

Para evaluar el impacto de políticas educativas que buscan revalorizar la escuela pública en la calidad de la educación se utilizó una estrategia de diferencias en diferencias. La prueba SERCE fue usada como línea de base y la prueba TERCE como segunda toma. Luego de corregir por una serie de variables a nivel del niño o la niña, la escuela, el director y el profesor, encontramos un impacto positivo de este tipo de políticas en lenguaje. Por otro lado, no encontramos impacto alguno en el área de matemáticas.

También evaluamos el impacto de la política educativa que buscó revalorizar la escuela pública, en la brecha entre las escuelas públicas y privadas. Encontramos un efecto positivo de este tipo de política educativa. Esto significa que, al parecer, la política educativa sí tuvo los efectos esperados.

Capítulo 4

Análisis multicriterio del desempeño educativo sudamericano

En este capítulo presentamos una evaluación del desempeño educativo en diez países sudamericanos, entre los años 2000 y 2016, mediante una aplicación de un análisis multicriterio (AMC). Nuestros objetivos fueron: presentar una visión integral de la realidad educativa, incluyendo el entorno; evaluar los países que tuvieron los “mejores” y “peores desenvolvimientos” (según el AMC), y medir los cambios sin el sesgo estructural determinado por las condiciones iniciales.¹

Si el progreso de los países se midiese mediante el Índice de Desarrollo Humano, elaborado por el Programa de Naciones Unidas (PNUD), que reúne en un solo valor el ingreso por habitante, la escolaridad y la esperanza de vida, podría afirmarse que la tendencia mundial ha sido la de mejorar. Sin embargo, la evolución de los indicadores sociales, económicos y ambientales es diferente en las regiones del mundo.

Al examinar los datos de los últimos 16 años, la escolaridad promedio, o los años de estudio promedio de la población de 25 años en adelante, ha mejorado en casi todos los países (UNESCO 2019). De todos modos, aún hay diferencias relevantes. Por ejemplo, en 2016, Estados Unidos alcanzó una escolaridad de 13,4 años, y Alemania 12,7 años; en tanto que Argentina tuvo una escolaridad de 11,4 y Brasil de 7,6 años.

¹ Los autores del libro dejamos constancia de nuestro agradecimiento al doctor Rafael Burbano por la coordinación y asesoramiento en la aplicación del análisis multicriterio.

La inversión en investigación y desarrollo, como porcentaje del PIB, se ha incrementado en casi todos los países del mundo, pero las brechas entre regiones y países son evidentes. América Latina y el Caribe invirtieron el 0,8 % de su PIB en investigación y desarrollo en 2016, mientras Corea del Sur invirtió un 4,2 % y Japón un 3,3 % del PIB (Banco Mundial 2019).

Al contabilizar la población mayor con matrícula secundaria (% neto), aparecen brechas significativas. En Japón, Alemania y Estados Unidos, más del 90 % de la población tiene estudios secundarios. En América Latina el 50 % de la población tiene matrícula secundaria. Finlandia pasó del 44 % en el año 2000 al 100 % en 2016 (Banco Mundial 2019).

En el 2016, el gasto público en educación en América Latina y el Caribe (ALC) fue de 4,52 %, mientras que Finlandia registró un 7,1 %, Noruega y Suecia 7,55 % y Bélgica el 6,55 %. El promedio del gasto en educación de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) fue del 5,24 % (Banco Mundial 2019).

Al revisar los datos de alfabetización aparecen brechas entre regiones. La Unión Europea registró un 99,13 %, ALC un 93,53 % y el África subsahariana un 63,62 % (Banco Mundial 2019).

En cuanto a los datos de repitencia en primaria, África alcanzó el 7,81 % y ALC el 4,16 %. Singapur, Finlandia y Alemania registraron porcentajes de 0,16, 0,25 y 0,43 respectivamente (Banco Mundial 2019).

La matrícula preprimaria –una de las variables que influye en los logros educativos futuros– presenta tendencias similares. El África subsahariana apenas alcanza el 31,96 %, mientras que ALC llega al 73,77 %, y la Unión Europea el 96,08 % (Banco Mundial 2019).

Al revisar un indicador de eficiencia –la persistencia al último grado de primaria–, Chile registra el porcentaje más alto a nivel mundial (99,55 %). La Unión Europea un 96,64 %, ALC un 84,5 % y África un 55,11 % (Banco Mundial 2019).

Luego de revisar esta información, surgen varias preguntas: ¿qué países o regiones lograron el mejor desempeño en el sector educativo? ¿Cómo afirmar que un país mejoró si tiene indicadores que mejoraron y otros que empeoraron? ¿Con qué criterios evaluamos el desempeño?

¿Podemos sintetizar en un solo índice educativo varios indicadores para facilitar su comparación? Además del uso de la estadística formal, ¿es posible una descripción y análisis complementario o diferente del desempeño educativo regional?

La evaluación educativa comprende varios criterios. El contexto social y económico es fundamental para comprender el sistema educativo, así como las inversiones públicas en educación e investigación y desarrollo; la asistencia a las instituciones educativas en sus distintos niveles (preprimario, primario, secundario); la eficacia, es decir la permanencia y aprobación o no de los estudios, y, en general, los niveles educativos de la población. Por lo tanto, es útil una metodología que permita analizar un conjunto de indicadores de manera sistemática y ordenada.

Este capítulo tiene cinco partes. La primera sección expone la teoría y presenta una revisión de los estudios multicriteriales. La segunda aplica el AMC al caso sudamericano, mediante tres estudios: i) estado y mejoras por cada país; ii) comparación entre los países; y iii) comparación de las mejoras educativas entre los países. La tercera sección muestra los resultados. La cuarta examina el cambio en el ciclo político; en la quinta presentamos nuestras conclusiones.

Introducción

El análisis multicriterio (AMC) es un instrumento operativo para el estudio de problemas complejos que involucran criterios diversos y múltiples actores sociales en contextos de incertidumbre en la información.

El AMC provee las técnicas que posibilitan estudiar una problemática a partir de criterios múltiples ya sean estos económicos, sociales, culturales o institucionales (Pomerol y Barba-Romero 2000; Roy 1996; Munda 2004). El AMC integra dimensiones diferentes (sociales, ambientales, económicas, tecnológicas, culturales) de la realidad en un solo marco de análisis, para proveer una mirada en conjunto de una problemática determinada. En el AMC confluyen una pluralidad de criterios, escalas de medición (física, monetaria, cualitativa) e información (variables numéricas, difusas y estocásticas).

El AMC se ha aplicado en el ámbito iberoamericano a distintos problemas relacionados con la sustentabilidad ambiental, el turismo, la planificación hídrica, la energética, la urbana y la educación.

Con esta metodología, Falconí (2001) evaluó el desempeño de la economía ecuatoriana en el periodo 1970-1998. Vallejo et al. (2015) analizaron la iniciativa de dejar el petróleo en el subsuelo del Parque Nacional Yasuní, ubicado en Ecuador, desde una óptica multicriterial. Con relación a la sustentabilidad ambiental,² Munda (2005) ha realizado varios aportes teóricos y aplicados del AMC. Larrea, Latorre y Burbano (2017) estudiaron las alternativas para el desarrollo de la Amazonía en el contexto de la extracción petrolera. Fernández Barberis y Escribano Ródenas (2017) aplicaron el AMC para revisar el progreso de los países de la OCDE en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el horizonte 2030.

Con respecto a la gestión del desarrollo local, Muñoz Marcillo et al. (2016) aplicaron el AMC en la elaboración de una propuesta para el ordenamiento territorial en el cantón Valencia, en Ecuador. En cuanto al manejo de sistemas de hídricos, Hartley (2010) analizó las alternativas de las fuentes de abastecimiento de la Gran Área Metropolitana (GAM), Valle Central de Costa Rica. En el desarrollo urbano, De Prada (2017) realizó un modelo multicriterio para evaluar propuestas de expansión urbana en la ciudad de Río Cuarto, Córdoba, en Argentina. Degioanni et al. (2017) aplicaron el multicriterio para la resolución de un problema de ordenamiento territorial de expansión urbana, con la ciudad de Marcos Juárez, en Argentina. Vanegas et al. (2017) utilizaron la metodología multicriterio de Proceso de Análisis Jerárquico, cualitativa y cuantitativa, para proponer rutas turísticas en Colombia.

En el ámbito educativo, el “Método de Decisión Multicriterio” fue utilizado por el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CACES) para la evaluación institucional de universidades y escuelas politécnicas del Ecuador (CACES 2019). Otras propuestas similares de evaluación universitaria han sido realizadas en otros países y

² El desarrollo sostenible no está exento de críticas. Por una parte, involucra un concepto que viene de la biología (capacidad de carga) y otro que proviene de las ciencias sociales (desarrollo). La combinación de estos dos conceptos provoca una contradicción, porque a largo plazo el desarrollo implica sobrepasar la capacidad de carga de los ecosistemas.

regiones. Por ejemplo, El Gibari, Gómez y Ruiz (2017) en Andalucía, España. De la Vega (2015), mediante el proceso analítico jerárquico, evaluó los atributos de mejoramiento educativo en las escuelas chilenas. Los estudios mencionados son parte de una literatura creciente sobre el tema.

Matriz de evaluación o impacto: criterios y alternativas

Un problema multicriterio consta de un conjunto de m alternativas $X = \{x_1, x_2, \dots, x_m\}$ a ser evaluadas mediante el conjunto de n criterios $F = \{f_1, f_2, \dots, f_n\}$. Los criterios se agrupan en dimensiones de análisis. Las *alternativas* pueden ser proyectos de infraestructura, estrategias de desarrollo social, países, años o periodos temporales, candidatos a una elección, entre otros. Los criterios asignan un valor a cada una de las alternativas y determinan un orden en el conjunto de alternativas *en dicho criterio*; esto es, los ordenamientos pueden, y suelen, ser diferentes en criterios distintos.

La información de la evaluación de las alternativas en los criterios se recopila en la *matriz de impacto*, que incluye la información necesaria y los valores de ciertos parámetros demandados por los métodos multicriterio.

Tabla 4.1. Matriz de impacto

	Criterios									
		Económicos			Sociales			Ambientales		
		f_1	f_2	...	f_r	...	...	f_s	...	f_n
	Objetivo	O_1	O_2	...			...	...		O_n
	Umbral	C_1	C_1	...			...		...	C_1
	Peso	ω_1	ω_2	...			...		...	ω_n
	Compensación	α								
Alternativa	x_1	x_{11}	x_{12}	...			...		...	x_{1n}
	x_2	x_{21}	x_{22}	...			...		...	x_{2n}

	x_m	x_{m1}	x_{m2}	...			...		...	x_{mn}

En la matriz $(x_{ij})_{i=1:m;j=1:n}$, el elemento x_{ij} corresponde a la evaluación de la i -ésima alternativa en el j -ésimo criterio, esto es $x_{ij} = f_j(x_i)$. El vector asociado a la alternativa i es el vector fila $x_i = (x_{ij})_{j=1:n}$. Nótese que si las celdas de esta matriz son números reales, o datos cualitativos, esta matriz no difiere de una de datos para el análisis estadístico.

El *objetivo* de un criterio es “maximizar” (‘max’) cuando “más es mejor”, o “minimizar” (‘min’) cuando “menos es mejor”. La presencia del concepto de “mejor” y “peor” en los criterios, variables o indicadores es uno de los elementos diferenciadores entre el AMC y el análisis multivariante. En este último no existe tal concepto.

Los indicadores del sector educativo son susceptibles a la calificación de los adjetivos “mejor” o “peor”, por ejemplo, “mejor o peor educación”, “mejor o peor infraestructura”. Por esta razón en esta área es factible y *deseable* la aplicación de métodos multicriterio.

El *umbral de indiferencia* es un valor numérico que expresa si la diferencia entre las evaluaciones de dos alternativas en un criterio es relevante o no. Cuando la diferencia es relevante, una alternativa es mejor o preferida a otra alternativa; y si la diferencia no es relevante, las alternativas son indiferentes: o la una es tan buena como la otra en tal criterio. Por ejemplo, al establecer 0,20 % como el umbral de indiferencia para el gasto en educación, expresado como porcentaje del PIB, se tuvo que en el año 2000 Chile (3,78 %) fue tan bueno como Venezuela (3,67 %); en tanto que Uruguay (2,42 %) estuvo mejor que Ecuador (1,15 %).³

Ciertos métodos multicriterio trabajan con funciones de credibilidad difusa, que expresan la credibilidad de las relaciones de preferencia (mejor) e indiferencia (tan buena como). La credibilidad de una relación entre dos alternativas es un número entre [0,1]. Si la relación es absolutamente no creíble, la credibilidad es igual a 0. Si es totalmente creíble, la credibilidad es igual a 1.⁴

³ La diferencia en el gasto en educación entre Chile y Venezuela fue de 0,11 % < 0,20 %. Entre Uruguay y Ecuador la diferencia en el gasto en educación fue de 1,27 % > 0,20 %. Así, Chile y Venezuela fueron indiferentes y Uruguay estuvo mejor que Ecuador en el gasto en educación.

⁴ De acuerdo con la función de credibilidad del método multicriterio aplicado en este estudio, la credibilidad de que Chile y Venezuela fueron indiferentes es 0,68; la credibilidad de que Uruguay estuvo mejor que Ecuador en el gasto en educación fue de 0,94.

Los *pesos o ponderaciones* de los criterios son un conjunto de valores numéricos $\{\omega_i\}_{i=1:n}$ con $0 < \omega_i < 1$ y tales que $\sum \omega_i = 1$. Los pesos expresan la importancia de los criterios. También pueden incidir o determinar las tasas de compensación entre criterios.

El *grado de compensación entre criterios* $\alpha \in [0,1]$ permite expresar la magnitud de la compensación entre criterios. En la evaluación de las alternativas una desventaja o puntuación negativa en un criterio puede ser, o no puede ser, compensada por una o varias ventajas o puntuación positivas en otro u otros criterios. Si $\alpha = 0$, no hay compensación, por el contrario, si $\alpha = 1$, la compensación es absoluta, y si $0 < \alpha < 1$, la compensación es parcial.

Entre dos alternativas A y B el resultado de la evaluación multicriterio puede ser: preferencia estricta, $A > B$ (A es mejor que B o A es preferida a B); indiferencia, $A \sim B$ (A y B son indiferentes) o incomparabilidad, $A \not\sim B$ (A y B no son comparables). Algunos métodos multicriterio solo consideran la preferencia estricta y la indiferencia. Como relación derivada puede considerarse la preferencia estricta inversa, $B > A$. La preferencia débil, $A \succeq B$ (A es al menos tan buena como B) define las otras relaciones. En notación prefija las relaciones de preferencia, preferencia inversa, indiferencia e incomparabilidad se notan: $P(A,B)$, $P^1(A, B)$, $I(A,B)$, $J(A,B)$, respectivamente. Los métodos de evaluación multicriterio TOPSIS y Kipu utilizados en este estudio se presentan en los anexos.

Aplicación del AMC al desempeño educativo sudamericano

Alternativas

Las alternativas de evaluación fueron los diez países sudamericanos seleccionados (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela). Los indicadores educativos fueron evaluados en los tres periodos temporales señalados (años 2000, 2010 y 2016). En consecuencia, el estudio tuvo 30 alternativas.

Criterios

El AMC busca una mirada integral, tanto del sistema educativo como del entorno económico y social. Para operativizar el estudio, seleccionamos nueve criterios o indicadores agrupados en cuatro dimensiones: económica, educativa, asistencia y eficiencia. Los indicadores por cada dimensión fueron los siguientes: i) económica: gasto público en educación (% del PIB), gasto en investigación y desarrollo (% del PIB). ii) Educativa: escolaridad (años de estudio de la población de 25 años), tasa de alfabetización (% de personas de 15 años o más). iii) Asistencia: matriculación preprimaria (% bruta), matriculación primaria (% neto), matriculación secundaria (% neto). iv) Eficiencia: persistencia al último grado de primaria (% de cohorte), repitencia en primaria (% de matrícula).

Para definir los criterios asumimos que un sistema educativo está determinado por los recursos económicos necesarios para su funcionamiento, las condiciones o nivel educativo de la población, la asistencia de niños, niñas y jóvenes a escuelas y colegios, y la eficiencia educativa o el éxito en los estudios.

La dimensión económica reunió dos criterios: el gasto público en educación y el gasto en investigación y desarrollo, expresados como porcentaje del PIB. El gasto público en educación es el elemento determinante en el alcance de un sistema educativo. Según Flores y Mosiño (2017), existe una fuerte relación entre el crecimiento económico y la educación, formando un ciclo virtuoso en el transcurso de los años. Esto es similar a lo que sostienen Azqueta y Naval (2019) al mencionar que el gasto en educación, con un enfoque especializado, logra un aumento de la productividad y del rendimiento de los estudiantes. Barnett (2010) explica que el gasto público en educación primaria universal puede aumentar los beneficios por quintiles de ingreso en rendimiento académico, ingresos, seguridad y equidad.

El segundo indicador, el gasto en investigación y desarrollo (I+D), determina los encadenamientos entre el sistema de educación escolar (preprimaria, primaria y secundaria) con el desarrollo científico y tecnológico. El proceso de industrialización e inversión tecnológica requiere más “talento humano” y, como consecuencia, se genera mayor empleo, al

mismo tiempo que existe un mayor incentivo para sobresalir a nivel académico (Ashrafzadeh y Alaedini 2018). En la misma línea, Peña-Vinces y Audretsch (2020) señalan que el país exportador de tecnología generará mayores ingresos que los especializados en el sector primario. Por tal razón, las exportaciones tecnológicas influyen de forma positiva en el rendimiento académico al requerir mayor especialización.

El nivel educativo de la población se describe mediante la escolaridad, que es el promedio de años de educación de la población mayor a 25 años de un país, y la tasa de alfabetización, que describe el porcentaje de la población adulta que sabe leer y escribir. La alfabetización es considerada como un factor clave en el desarrollo académico de los estudiantes debido a que la falta de esta característica personal –o en su entorno– puede provocar dificultades de aprendizaje, abandono escolar y bajo rendimiento (Olave Arias, Cisneros y Rojas 2013).

En tercer lugar, consideramos la asistencia al sistema de educación. Por las características distintivas de los diferentes niveles educativos, tomamos las tasas de matrícula preprimaria, primaria y secundaria. La inscripción en educación de preprimaria mejora la preparación y el rendimiento escolar en la escuela primaria; de la misma manera, eleva la tasa de finalización de su ciclo escolar primaria. Esto es similar a la provisión de educación preprimaria gratuita, por al menos un año. Hay resultados positivos en países con ingresos medios y mayor impacto en países de ingresos bajos (Earle, Milovantseva y Heymann 2018).

Al comparar el rendimiento escolar de los estudiantes que han asistido a la escuela preprimaria y los que no tuvieron la oportunidad de hacerlo, se evidencia que existe una diferencia significativa en competencias como matemáticas, expresión oral y lectura al llegar al nivel primario en sus primeros años, así como en su finalización (Aboud, Hossain y O’Gara 2008). Además, la asistencia regular a clases se considera como una variable decisiva al vincularla con el éxito académico en los distintos niveles de educación, en tanto tiene una relación positiva con el rendimiento y llega a ser igual o más relevante que la inteligencia del estudiante (Cabrera Sandoval y Moncada Ramos 2016).

Como medidas de eficiencia consideramos la persistencia al último año de primaria, es decir, el logro en terminar con éxito la escuela, y la

repetencia en primaria, considerada un indicador negativo de los logros estudiantiles. Esto se debe a que usualmente la repetencia tiene como consecuencia el rezago educativo de los estudiantes.

Méndez Mateo y Cerezo Ramírez (2018) indican que la repetición de grado provoca un menor rendimiento académico y posibles situaciones de vulnerabilidad. Martini (2019) sostiene que la deserción estudiantil y la inasistencia a clases dificultan el desarrollo continuo en la formación, por ende, arrojan un rendimiento menor al promedio y contribuyen al aumento en la repetición del curso.

Objetivos

De los nueve criterios, la repetencia en primaria es un criterio de “minimización”, esto quiere decir que es mejor un valor bajo a un alto (menos es preferible a más). Los otros ocho criterios son de “maximización” (más es preferible a menos).

Umbrales de indiferencia

Los umbrales se determinan bajo el supuesto de que las mejoras educativas (entre el 2000 y 2016) deberían tender a cerrar las brechas en educación. La brecha es la diferencia entre la mejor valoración del indicador y la puntuación promedio del indicador. Los umbrales de indiferencia se definen como la mitad de la brecha en cada uno de los indicadores:

$$C_1 = \frac{1}{2} (\text{Mejor valor de la variable} - \text{Promedio de la variable})$$

Para las variables de maximización, el mejor valor es el máximo de la variable. Para las variables de minimización, el mejor valor es el mínimo de la variable. En este último caso se usa la diferencia entre el promedio y el mejor valor. La tasa bruta de matrícula preprimaria considera como mejor valor el 100 %. Esto implica que valores superiores al 100 % se penalizan (Chile en el 2010, 104,4 %). Se sanciona la asistencia a la escuela preprimaria de los niños de mayor o menor edad a la establecida como óptima.

Ponderaciones de los criterios

Los criterios tienen ponderaciones iguales (1/9), con lo cual las ponderaciones de las subdimensiones son: Económica, 2/9; Estudio, 2/9; Asistencia, 3/9 = 1/3; y Eficiencia, 2/9.

Compensación

El parámetro de compensación es 0,4, que expresa un nivel medio.

Tabla de parámetros

La tabla 4.2 presenta los parámetros de los criterios.

Tabla 4.2. Parámetros

	Criterio	Objetivo	Peso	Brecha	Umbral
Económica	Gasto público en educación	Máx.	1/9	3,13	1,56
	Gasto en I+D	Máx.	1/9	0,93	0,47
Estudio	Escolaridad	Máx.	1/9	3,02	0,75
	Tasa de alfabetización	Máx.	1/9	5,10	1,27
Asistencia	Matriculación preprimaria	Máx.	1/9	34,72	8,68
	Matriculación primaria	Máx.	1/9	5,65	1,41
	Matriculación secundaria	Máx.	1/9	16,25	4,06
Eficiencia	Persistencia al último grado de primaria	Máx.	1/9	11,56	2,89
	Repitencia en primaria	Min.	1/9	5,08	1,27

Índice multicriterial

El índice multicriterial sintetiza los nueve indicadores educativos en un único valor (entre cero y 100). Se trata de un número que describe el estado relativo del sector educativo.⁵

Tipos de análisis

Realizamos tres tipos de análisis multicriterio:

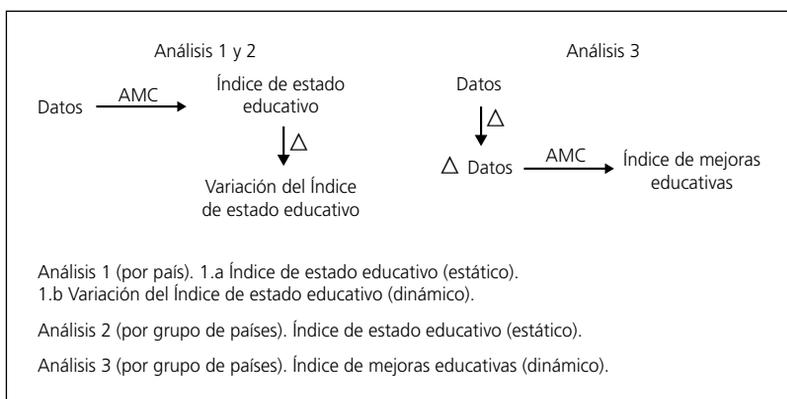
1. Estado y mejoras por cada país. Este análisis tuvo dos componentes; con el primero, estático, examinamos el índice de estado educativo en tres instantes del tiempo en los años 2000, 2010 y 2016. Con el segundo, dinámico, analizamos la variación del índice educativo en los periodos temporales: 2000-2010, 2010-2016 y 2000-2016.⁶
2. Análisis comparativo entre países. Efectuamos la comparación de los diez países con el índice de estado educativo en los tres años señalados: 2000, 2010 y 2016.
3. Comparación de las mejoras educativas entre los países mediante el índice respectivo. Se trata de un estudio de los cambios o mejoras educativas de los diez países en los periodos 2000-2010, 2010-2016 y 2000-2016.

En los análisis 1 y 2, la matriz de datos se conforma con los valores de las variables o criterios en los años indicados (2000, 2010 y 2016). En el análisis 3 la matriz de datos está conformada por las diferencias de los valores de las variables o criterios en los periodos 2000-2010 y 2010-2016. Para el periodo 2000-2016, por la no linealidad del modelo Kipu, las mejoras se definen como la suma de los valores obtenidos en los periodos 2000-2010 y 2010-2016. El siguiente cuadro muestra el proceso metodológico para los análisis multicriterio:

⁵ Estado relativo a la alternativa ideal. Por ejemplo, si el índice es cercano a 100, está muy cerca del ideal, pero si el índice es cercano a 0, está muy cerca del antiideal.

⁶ La variación del índice en el periodo 2000-2016 es igual a la diferencia entre los valores del índice educativo del 2016 y el 2000. De manera similar, se define para los otros periodos.

Figura 4.1. Procedimiento metodológico



En el análisis 3, al tomar de inicio la diferencia de los valores de las variables se elimina el sesgo determinado por las condiciones iniciales, puesto que las diferencias eliminan la información del año inicial o año base o punto de partida. Dicho de otro modo, se anula la situación estructural inicial. Este análisis constituye un estudio de *diferencias en diferencias*, como se explica a continuación.

Por ejemplo, supongamos por simplicidad que el interés es analizar las mejoras en un criterio: la matrícula secundaria para Argentina y Ecuador en el periodo 2000-2010.

Las alternativas en estudio son $Ecuador_{2000-2010}$ y $Argentina_{2000-2010}$ esto es:

$$Ecuador_{2000-2010} = Ecuador_{2010} - Ecuador_{2000}$$

$$Argentina_{2000-2010} = Argentina_{2010} - Argentina_{2000}$$

Puesto que Kipu basa la comparación por pares, el algoritmo evalúa la diferencia de estos valores. Se tiene entonces:

$$Argentina_{2000-2010} - Ecuador_{2000-2010} = (Argentina_{2010} - Argentina_{2000}) - (Ecuador_{2010} - Ecuador_{2000})$$

La siguiente tabla es un ejemplo de las “diferencias de las diferencias”:

Tabla 4.3. Matrícula secundaria: Argentina, Ecuador (2000-2010)

	2000	2010	2010-2000
Argentina	78,97 %	84,00 %	5,03 %
Ecuador	47,88 %	73,15 %	25,27 %
Argentina - Ecuador	31,09 %	10,85 %	-20,24 %

Fuente: Banco Mundial (2018).

En los años 2000, Ecuador y Argentina presentaron valores mejores para la matrícula secundaria. En este intervalo de tiempo, Argentina incrementó su tasa en 5,03 % (puntos porcentuales), en tanto que Ecuador la mejoró en 25,27 % (puntos porcentuales). La mejora de Ecuador fue mayor a la de Argentina.

Por otra parte, dado que los resultados obtenidos fueron similares, ya sea que se utilice el índice educativo Kipu o el índice TOPSIS, para facilitar la presentación de este capítulo, el análisis y discusión de los resultados se realizaron con índice educativo Kipu. Los resultados de los análisis para el índice TOPSIS se presentan en el anexo 2.

Para facilitar la lectura, el índice educativo se multiplica por 100.

Resultados

Estado y mejoras por país

Los países se categorizaron en tres grupos, de acuerdo con los resultados del AMC:

Grupo 1. Países con mejora continua del desempeño educativo. Este grupo está constituido por Argentina, Uruguay, Ecuador, Perú, Bolivia y Brasil, debido a que presentaron mejoras en el índice educativo en los periodos 2000-2010 y 2010-2016. Los resultados se muestran en dos tablas, con el objeto de evidenciar los dos componentes (estático y dinámico). La tabla 4.4a presenta el índice educativo del estado del sistema educativo, ordenado según los años 2016, 2010 y 2000. La tabla 4.4b indica las mejoras en el estado educativo mediante la variación o diferencia del índice educativo (año final-año inicial) en los periodos 2010-2016, 2000-2010 y 2000-2016.

Tabla 4.4a. Grupo 1. Índice de estado educativo por país

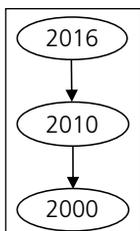
Años	Argentina	Uruguay	Ecuador	Perú	Bolivia	Brasil
2016	78,4	68,4	59,9	58,2	56,5	54,0
2010	68,8	59,9	51,6	54,0	46,2	47,5
2000	58,2	48,2	40,7	40,1	42,0	40,2

Tabla 4.4b. Grupo 1. Variación del índice de estado (mejoras educativas por país)

Periodo	Argentina	Uruguay	Ecuador	Perú	Bolivia	Brasil
2010-2016	9,6	8,5	8,2	4,2	10,2	6,5
2000-2010	10,7	11,7	10,9	13,8	4,2	7,3
2000-2016	20,2	20,2	19,1	18,0	14,4	13,8

Kipu valora estos ordenamientos como órdenes totales (ver anexo 2). La representación gráfica correspondiente, que refleja una mejora significativa entre un año y otro, es:

Gráfico 4.1. Países del grupo 1



Grupo 2. Países con un desempeño similar en dos años consecutivos y mejora global con respecto al primer año. Este grupo está formado por Chile, y Colombia y Venezuela.

Chile tuvo una pequeña desmejora en el estado educativo en el periodo 2000-2010 ($\Delta = -1,4$), que se valoró como indiferencia. Entre 2010 y 2016 hubo una mejora, por lo que la variación total se valoró en forma positiva, o sea como preferencia estricta (ver anexo 2).

En Colombia y Venezuela las mejoras educativas significativas ocurrieron en el periodo 2000-2010. Las pequeñas mejoras entre 2010 y 2016 se valoraron como indiferencia (ver anexo 2).

Tabla 4.5a. Grupo 2. Índice de estado educativo por país

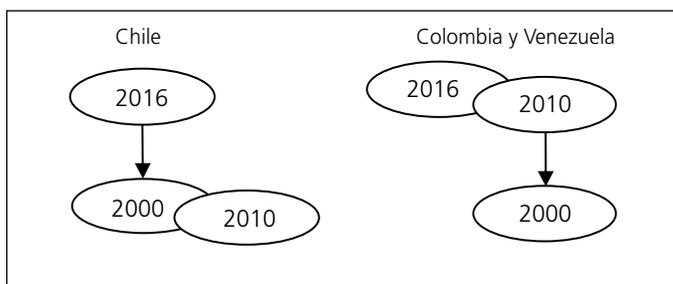
Años	Chile	Colombia	Venezuela
2016	67,9	52,0	51,3
2010	62,5	51,3	49,0
2000	63,9	38,6	37,5

Tabla 4.5b. Grupo 2. Variación del índice de estado (mejoras educativas por país)

Período	Chile	Colombia	Venezuela
2010-2016	5,4	0,7	2,3
2000-2010	-1,4	12,6	11,4
2000-2016	4,0	13,3	13,8

La representación gráfica correspondiente es:

Gráfico 4.2. Países del grupo 2



Grupo 3. Países con pequeños cambios acumulativos en el desempeño educativo. En esta categoría solo consta Paraguay. Hubo pequeñas mejoras consecutivas en el estado educativo entre el 2000 y 2010 y entre el 2010 y 2016, que se valoraron como indiferencia. Sin embargo, la acumulación de los cambios permitió calificar al estado educativo en el 2016 como mejor, en comparación al del 2010. La estructura es de semi orden (ver anexo 2).

Tabla 4.6a. Paraguay. Variación del índice de estado (mejoras educativas)

Año	Paraguay
2016	42,0
2010	37,6
2000	37,5

Gráfico 4.3. Paraguay

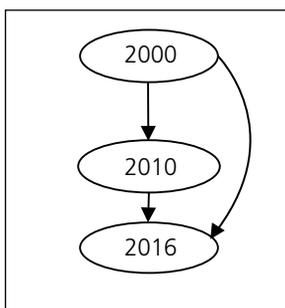


Tabla 4.6b. Paraguay. Variación del índice de estado (mejoras educativas)

Período	Paraguay
2010-2016	4,4
2000-2010	0,1
2000-2016	4,5

La conclusión general es que los diez países sudamericanos presentaron mejoras en el estado educativo entre los años 2000 y 2016. Estas mejoras variaron en magnitud. Argentina, Uruguay, Ecuador, Perú, Bolivia y Brasil conformaron el grupo de países con cambios positivos y permanentes. Colombia y Venezuela presentaron mejoras educativas en el periodo 2000-2010. Chile mostró cambios favorables entre 2010 y 2016. Paraguay fue el país que presentó las menores mejoras educativas consecutivas, que al agregarse producen un cambio significativo.

Comparación entre los países

Los resultados del índice de estado educativo para los países sudamericanos se presentan en la tabla 4.7 en columnas separadas para los años 2000, 2010 y 2016. Se ordenan en forma descendente, es decir, del mejor al peor país, según el valor del índice educativo.

Tabla 4.7. Índice de estado educativo, países sudamericanos

2000		2010		2016	
País	Índice de estado educativo	País	Índice de estado educativo	País	Índice de estado educativo
Chile	63,9	Argentina	68,8	Argentina	78,4
Argentina	58,2	Chile	62,5	Uruguay	68,4
Uruguay	48,2	Uruguay	59,9	Chile	67,9
Bolivia	42,0	Perú	54,0	Ecuador	59,9
Ecuador	40,7	Ecuador	51,6	Perú	58,2
Brasil	40,2	Colombia	51,3	Bolivia	56,5
Perú	40,1	Venezuela	49,0	Brasil	54,0
Colombia	38,6	Brasil	47,5	Venezuela	51,3
Paraguay	37,5	Bolivia	46,2	Colombia	52,0
Venezuela	37,5	Paraguay	37,6	Paraguay	42,0

En todo el periodo de análisis, los sistemas educativos de Argentina, Chile y Uruguay fueron los mejores de la región, según los criterios seleccionados en el AMC. En 2016, Paraguay, Colombia y Venezuela tuvieron el menor índice educativo. Brasil, Ecuador, Perú, Bolivia y Brasil estuvieron en una situación intermedia.

En el año más reciente (2016), el ordenamiento determinado por el índice de estado educativo fue:

Argentina > Uruguay ~ Chile > Ecuador ~ Perú > Bolivia > Brasil
 Venezuela > Colombia > Paraguay

Comparación de las mejoras educativas entre los países

El índice de mejora educativa presenta los siguientes resultados:

Tabla 4.8. Mejoras educativas en países sudamericanos

2000-2010		2010-2016		2000-2016	
País	Índice de mejora educativa	País	Índice de mejora educativa	País	Índice de mejora educativa
Venezuela	59,2	Bolivia	42,3	Ecuador	69,0
Ecuador	55,6	Brasil	42,3	Brasil	66,6
Perú	53,2	Ecuador	42,3	Venezuela	63,7
Brasil	53,2	Uruguay	38,1	Perú	58,0
Colombia	53,2	Argentina	35,8	Colombia	56,0
Uruguay	43,7	Chile	34,2	Bolivia	55,7
Bolivia	42,3	Perú	33,7	Uruguay	53,0
Argentina	41,0	Paraguay	33,3	Argentina	48,0
Paraguay	33,3	Venezuela	33,3	Paraguay	37,8
Chile	29,0	Colombia	31,7	Chile	34,4

En el periodo 2000-2016, Ecuador, Brasil, Venezuela y Perú fueron los que tuvieron las mayores mejoras. Por el contrario, Paraguay y Chile presentaron las menores mejoras. El resto se mantuvo en una situación media superior.

Al considerar las mejoras educativas, en el periodo 2000-2016, el ordenamiento de los países en el análisis fue:

Ecuador > Brasil > Venezuela > Perú > Colombia > Bolivia >
Uruguay > Argentina > Paraguay > Chile

Cambio en el ciclo político

En esta sección analizamos comparativamente las mejoras educativas en cuatro países que experimentaron un cambio de ciclo político. A diferencia del análisis presentado en la sección anterior, buscamos conocer con mayor profundidad las implicaciones del cambio político y de la política educativa.

Debido a la disponibilidad de información, el estudio se hizo para Argentina, Ecuador, Paraguay y Bolivia. Argentina y Ecuador tienen la información completa de los nueve indicadores utilizados en la sección previa. En Paraguay se excluyó la *tasa de alfabetización* por falta de información. En Bolivia se excluyeron dos variables: la *persistencia al último grado de primaria* y la *repitencia en primaria*.

En los cuatro países se identificó el año de cambio en el ciclo político (el inicio de los denominados gobiernos progresistas o posneoliberales), y para cada indicador educativo se evaluó la mejora anual media, mediante la diferencia entre los valores correspondientes a los años límites del periodo respectivo, dividida para el número de años. En los casos en que en los límites de un periodo hay datos faltantes, se usó el subperiodo de mayor longitud. Para homogenizar el procedimiento, en el periodo opuesto se consideró un subperiodo de igual longitud.

De esta manera, para cada país se reportan dos resultados. El primero es la credibilidad de las relaciones de preferencia estricta (*mayores mejoras*), preferencia estricta inversa (*menores mejoras*), indiferencia (*mejoras similares*) e incomparabilidad (*mejoras no comparables*). La credibilidad varía entre cero y uno. Asumimos que la relación de mayor credibilidad es, plausiblemente, la relación verdadera. El segundo resultado es el índice educativo definido por el rango de Borda.⁷

⁷ En este caso de dos alternativas, el rango de Borda se define por: $RB = [(\mu_s - \mu_i)/2 + 0,5] * 100$. μ_s es la credibilidad de la preferencia estricta, μ_i es la credibilidad de la preferencia estricta inversa. RB corresponde en esencia al promedio de los valores (tomando en cuenta la orientación negativa de la preferencia inversa). La constante 0,5 se añade para que promedio esté entre cero y uno. Se lo multiplica por 100 para homogeneidad con los otros índices educativos.

Tabla 4.9. Argentina. Análisis del cambio de ciclo político: 1991-2003 y 2003-2015

Relación	Credibilidad		Índice educativo
Mejor (>)	0,18	Progresismo	45,3
Peor (<)	0,28	Otros gobiernos	54,7
Indiferencia (~)	0,41		
Incomparabilidad (ϕ)	0,12		

En el caso argentino, la relación de mayor credibilidad fue la *indiferencia*. La credibilidad (*mejoras similares*) fue igual a 0,4; esto es, las mejoras en ambos periodos tuvieron magnitudes similares. El índice educativo fue ligeramente mayor en el periodo previo a los gobiernos progresistas.

Tabla 4.10. Ecuador. Análisis del cambio del ciclo político: 1996-2006 y 2006-2016

Relación	Credibilidad		Índice educativo
Mejor (>)	0,36	Progresismo	61,0
Peor (<)	0,15	Otros gobiernos	39,1
Indiferencia (~)	0,33		
Incomparabilidad (ϕ)	0,16		

En Ecuador hubo mayores avances en el sector educativo, con el cambio de ciclo político. La relación de mayor credibilidad fue la *mejor*, por tanto credibilidad (*mayores mejoras*) = 0,36. El resultado alcanzado se corroboró con el índice educativo.

Tabla 4.11. Bolivia. Análisis del cambio de ciclo político: 1994-2005 y 2005-2016

Relación	Credibilidad		Índice educativo
Mejor (>)	0,02	Progresismo	19,8
Peor (<)	0,62	Otros gobiernos	80,2
Indiferencia (~)	0,34		
Incomparabilidad (ϕ)	0,03		

Los resultados muestran mayores mejoras educativas antes del cambio del ciclo político. En este caso se tuvo que credibilidad (*menores mejoras*) = 0,62. Este resultado se corroboró con el valor del índice educativo.

Tabla 4.12. Paraguay. Análisis del cambio de ciclo político: 2004-2008 y 2008-2012

Relación	Credibilidad		Índice educativo
Mejor (>)	0,53	Progresismo	73,3
Peor (<)	0,07	Otros gobiernos	26,7
Indiferencia (~)	0,25		
Incomparabilidad (Φ)	0,15		

Los resultados indican que durante el periodo de cambio de ciclo político (de cuatro años) hacia el progresismo se presentaron mayores mejoras educativas, en relación con el periodo previo. Se tuvo que credibilidad (*mayores mejoras*) = 0,62, y el valor del índice educativo justificó esta aseveración.

En conclusión, con el cambio de ciclo político, Ecuador y Paraguay presentaron mayores mejoras en el sector de la educación que durante los otros gobiernos. Argentina exhibió también mejoras, y Bolivia mostró menores mejoras educacionales.

Conclusiones

El análisis multicriterio (AMC) es un instrumento operativo útil para comprender de mejor manera la complejidad de la política sudamericana. Los resultados obtenidos no se capturan con las técnicas estadísticas usuales.

De acuerdo con los criterios utilizados, Argentina, Chile y Uruguay fueron los países que presentaron los mejores sistemas educativos en el año 2016. En forma comparada, Brasil, Ecuador, Perú, Bolivia y Brasil estuvieron en una situación intermedia. Le siguen Paraguay, Colombia y Venezuela. Vale reiterar que los indicadores educativos pueden

calificarse como “mejor” o “peor”, por ejemplo, como “mejor o peor educación”, “mejor o peor infraestructura”. Esto convierte en factibles y deseables la aplicación de métodos multicriterio.

En 2016, Argentina tuvo la mejor puntuación del índice educativo (un número que indica el estado relativo del sector educativo): un valor de 78,4 de un máximo posible de 100. Este resultado indica el desafío de acentuar las mejoras educativas en América Latina. Ningún país alcanzó la excelencia.

En el periodo 2000-2016, Ecuador, Brasil, Venezuela y Perú implementaron las mayores mejoras. Por el contrario, Paraguay y Chile presentaron las menores mejoras. El resto de países se mantuvo en una situación media superior. Así mismo, los resultados indican que Ecuador y Paraguay, con el cambio de ciclo político, presentaron mayores mejoras educativas.

Este estudio deja abierta la posibilidad de ampliar el análisis del sector educativo con información a nivel micro, local o regional, en el ámbito de una institución educativa, o realizar estudios comparativos de docentes, familias o estudiantes. Con ello, es posible investigar la relación entre los logros educativos y otros descriptores, para identificar los determinantes del éxito educativo y mejorar la calidad de las políticas públicas.

Anexos del capítulo

Anexo 1. Variables por país

País	Argentina	Brasil	Colombia	Costa Rica	Chile	Ecuador	Estado Nuevo León (México)
Lenguaje 3er SERCE	511,4	504,7	511,9	562,7	562,7	454,8	557,9
Matemáticas 3er SERCE	506,3	505,3	499,4	539,1	529,8	473,1	563,2
Lenguaje 6to SERCE	508,1	520,7	515,1	563,3	546,5	447,4	542,5
Matemáticas 6to SERCE	513,9	499,1	493,0	549,5	517,5	459,0	554,5
Edad promedio niños 3er	8,6	10,1	9,2	9,4	8,6	8,7	8,9
% niñas 3er	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
% indígenas 3er	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0
Edad promedio niños 6to	11,7	13,3	12,2	12,4	11,7	11,6	11,9
% niñas 6to	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
% indígenas 6to	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Edad del director	50,1	43,4	47,8	44,7	54,4	51,9	48,0
Experiencia del director	9,5	6,4	13,4	12,1	11,6	14,7	9,0
% director universitario	0,2	1,0	1,0	1,0	0,8	0,7	0,9
% profesoras mujeres	0,9	0,9	0,7	0,8	0,8	0,6	0,6
Edad profesor	39,7	39,1	41,3	39,2	45,9	42,5	40,6
% profesor indígenas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Experiencia del profesor	13,3	15,0	17,6	13,1	20,7	17,9	17,6
Profesores título universitario	0,1	0,7	0,8	1,0	0,9	0,6	0,7
Profesores con nombramiento	0,6	0,7	0,8	0,8	0,8	0,7	0,9
Profesores con otro empleo	0,3	0,3	0,1	0,2	0,1	0,3	0,5
Índice de infraestructura escolar	6,1	6,0	6,5	5,9	7,8	5,1	5,7
Lenguaje 3er TERCE	711,6	723,0	706,9	747,3	784,6	699,4	741,7
Matemáticas 3er TERCE	710,9	722,5	707,2	747,1	784,6	699,3	741,4
Lenguaje 6to TERCE	715,0	718,3	716,5	739,8	777,2	692,8	770,7
Matemáticas 6to TERCE	715,0	718,2	717,0	739,4	777,3	692,9	770,7
Años de progresismo	10	10	0	0	0	6	0

Anexo 1 (Continuación)

País	Guatemala	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay
Lenguaje 3er SERCE	448,2	531,3	470,2	470,2	469,7
Matemáticas 3er SERCE	456,9	532,3	473,0	473,0	487,0
Lenguaje 6to SERCE	451,7	530,1	472,8	472,8	456,5
Matemáticas 6to SERCE	455,6	541,4	457,8	457,8	469,2
Edad promedio niños 3er	10,2	8,9	10,1	10,1	9,1
% niñas 3er	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
% indígenas 3er	0,2	0,0	0,0	0,0	0,6
Edad promedio niños 6to	13,1	12,0	12,7	12,7	12,1
% niñas 6to	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
% indígenas 6to	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4
Edad del director	40,2	46,9	40,3	40,3	41,3
Experiencia del director	7,2	11,4	6,3	6,3	9,3
% director universitario	0,2	0,7	0,5	0,5	0,4
% profesoras mujeres	0,6	0,6	0,8	0,8	0,7
Edad profesor	33,5	41,0	35,1	35,1	35,0
% profesor indígenas	0,2	0,0	0,0	0,0	0,5
Experiencia del profesor	9,6	18,5	13,1	13,1	11,2
Profesores título universitario	0,1	0,6	0,2	0,2	0,2
Profesores con nombramiento	0,5	0,9	0,8	0,8	1,0
Profesores con otro empleo	0,3	0,4	0,2	0,2	0,2
Índice de infraestructura escolar	3,9	5,1	3,6	3,6	4,2
Lenguaje 3er TERCE	680,3	728,4	662,3	662,3	659,8
Matemáticas 3er TERCE	679,3	728,7	660,3	660,3	656,9
Lenguaje 6to TERCE	678,5	746,9	657,6	657,6	650,9
Matemáticas 6to TERCE	678,2	747,1	656,1	656,1	649,5
Años de progresismo	0	0	6	6	4

Anexo 1 (Continuación)

País	Perú	República Dominicana	Uruguay
Lenguaje 3er SERCE	475,4	399,0	523,3
Matemáticas 3er SERCE	473,8	395,4	539,0
Lenguaje 6to SERCE	477,3	422,5	542,8
Matemáticas 6to SERCE	490,5	415,6	578,7
Edad promedio niños 3er	8,8	9,6	8,8
% niñas 3er	0,5	0,5	0,5
% indígenas 3er	0,1	0,3	0,0
Edad promedio niños 6to	11,7	12,4	11,9
% niñas 6to	0,5	0,5	0,5
% indígenas 6to	0,0	0,2	0,0
Edad del director	48,1	46,9	50,2
Experiencia del director	9,4	10,7	11,1
% director universitario	0,4	0,9	1,0
% profesoras mujeres	0,7	0,8	0,9
Edad profesor	41,3	39,2	39,8
% profesor indígenas	0,1	0,1	0,0
Experiencia del profesor	14,9	12,2	15,3
Profesores título universitario	0,4	0,8	1,0
Profesores con nombramiento	0,8	0,9	0,7
Profesores con otro empleo	0,2	0,2	0,4
Índice de infraestructura escolar	5,5	4,8	6,5
Lenguaje 3er TERCE	718,6	621,7	733,4
Matemáticas 3er TERCE	717,8	619,1	732,2
Lenguaje 6to TERCE	710,0	634,5	746,4
Matemáticas 6to TERCE	710,1	634,4	746,2
Años de progresismo	0	0	8

Anexo 2. Métodos de evaluación multicriterio

Método Kipu

El método Quipu o Kipu fue desarrollado por Burbano (2018) y ha sido aplicado en estudios multicriteriales (Larrea, Latorre y Burbano 2017; Puruncajas y Burbano 2016).

Kipu es un método fundamentado en la comparación por pares.⁸ Al analizar las alternativas $x, y \in R^n$, Kipu ubica la alternativa y en el origen y la alternativa x se ubica sobre una de las cuatro regiones en las que se divide el espacio R^n , siguiendo, a *grosso modo*, las siguientes reglas: región de preferencia ($>$), cuando x está mejor o mucho mejor en la mayoría de criterios; de indiferencia (\sim), cuando x e y tienen evaluaciones o puntuaciones similares en los criterios o, en el caso compensatorio (parcial o total), cuando las evaluaciones positivas y negativas se compensan unas a otras; de incomparabilidad (ϕ) cuando la evaluación tiene un nivel alto de contradicción, esto es, x en relación con y se evalúa *muy bien* en un conjunto de criterios y se evalúa *muy mal* en los criterios complementarios al primer conjunto. La región de preferencia inversa ($<$) es una región derivada, es la región simétrica pero opuesta a la región de preferencia, cuando x está peor o mucho peor en la mayoría de criterios.

Método TOPSIS

El método Kipu puede utilizarse para determinar un índice multicriterio⁹ mediante la aplicación de los conceptos del método multicriterial TOPSIS a Kipu. En el método TOPSIS (Technique for Order of Preference by Similarity to Ideal Solution) desarrollado por Yoon y Hwang (1981) se identifica la alternativa o solución ideal A^+ y la alternativa o solución antiideal A^- . La alternativa ideal, usualmente una alternativa ficticia, es la que tiene en cada coordenada el mejor valor

⁸ En términos matemáticos, en la comparación por pares se determina una función $f: \mathbb{R}^n \times \mathbb{R}^n \rightarrow \mathbb{R}^4$ tal que $f(x,y) = (i,p,q,r)$. Esto es, al par de alternativas $x,y \in \mathbb{R}^n$ se asocia cuatro valores de credibilidad (i,p,q,r) de indiferencia, preferencia, preferencia inversa e incomparabilidad, respectivamente.

⁹ Un índice multicriterio es una función de utilidad multicriterio. Es decir, es una función que a cada alternativa $x \in \mathbb{R}^n$ le asocia un número real denominado utilidad: $f: \mathbb{R}^n \rightarrow \mathbb{R}$ tal que $f(x)=u$.

entre las alternativas en análisis; en contraposición, la alternativa anti-ideal (una alternativa ficticia) tiene en cada coordenada el peor valor. Para cada alternativa $x \in \mathbb{R}^n$, TOPSIS determina el índice multicriterio en función de las distancias δ de esta alternativa al ideal y al antiideal, de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$T(x) = \frac{\delta(x, A^-)}{\delta(x, A^+) + \delta(x, A^-)}$$

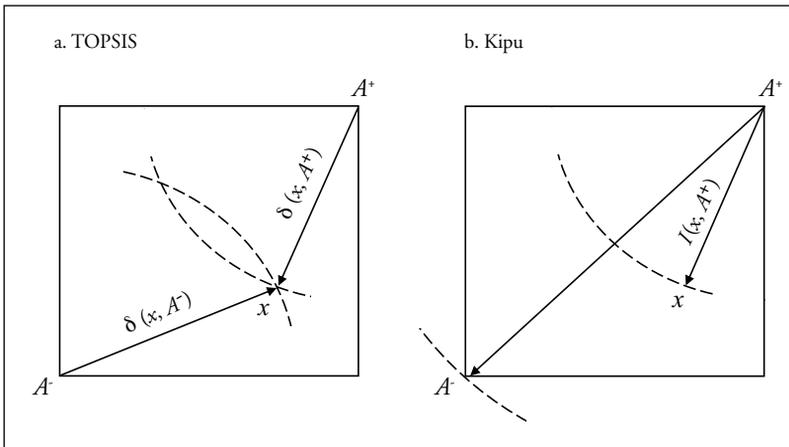
Se cumple que $T(A^+) = 1$ y que $T(A^-) = 0$.

En Kipu, el valor del índice multicriterio se determina por el grado de similitud de la alternativa con la ideal, el cual a su vez es igual al grado de indiferencia entre x y A^+ :

$$K(x) = I(x, A^+)$$

Dada esta definición, se cumple que $K(A^+) = 1$. Para satisfacer la condición $K(A^-) = 0$, los umbrales de indiferencia se incrementan proporcionalmente, hasta que esta se cumpla. La siguiente figura es una representación geométrica de los métodos multicriterio TOPSIS y Kipu:

Figura 4.2. Métodos multicriterio TOPSIS y Kipu



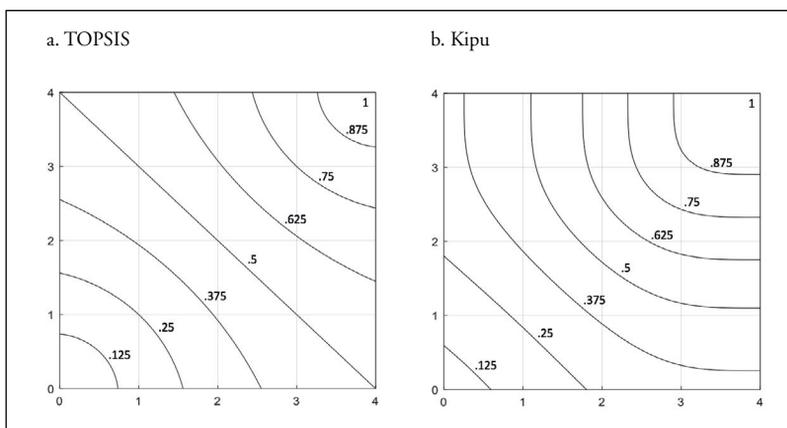
Previo al incremento de los umbrales de indiferencia, Kipu, como alternativa antiideal, utiliza la alternativa de menor puntaje $I(x, A^+)$.

Al índice Kipu se aplica una transformación lineal para que sus valores máximo y mínimo coincidan con el máximo y el mínimo del índice TOPSIS.

Una ventaja del método Kipu es que, mediante la aplicación del algoritmo de Condorcet, se determina la estructura de orden¹⁰ que mejor se ajusta con las relaciones de mayor credibilidad entre las alternativas.

Para $n = 2$ (criterios), los índices multicriterios TOPSIS y Kipu se pueden representar en forma gráfica mediante de las curvas de nivel en \mathbb{R}^2 (en el cuadrado $[0,4]^2$).

Figura 4.3. Curvas de nivel en \mathbb{R}^2 TOPSIS y Kipu



¹⁰ Las estructuras posibles son: orden total, preorden o semiorden. En un orden total las alternativas se ordenan de la mejor a la peor; en un semiorden las alternativas consecutivas pueden ser indiferentes, es decir, se permiten “empates” entre las alternativas; en un semiorden tres o más alternativas pueden ser indiferentes pero la primera es estrictamente preferida a la última. Esta última condición puede parafarsearse diciendo que pequeños cambios acumulativos generan un cambio cualitativo agregado. Un semiorden recoge el principio dialéctico de la transformación de la cantidad en calidad (Engels [1878] 2003).

Las figuras 4.2 y 4.3 permiten apreciar las semejanzas y diferencias entre los índices TOPSIS y Kipu.

Índice educativo TOPSIS

Los resultados entre los índices educativos de Kipu y TOPSIS son consistentes entre sí. Esta afirmación se sustenta en el valor de los coeficientes de correlación entre estos índices los cuales toman valores altos. La tabla 4.21 muestra que la correlación de Pearson entre los índices Kipu y TOPSIS es igual a 0,974, en tanto que la tabla 4.23 indica que la correlación de Pearson es igual a 0,964. La alta correlación se puede interpretar de la siguiente manera: si se producen cambios en los ordenamientos de las alternativas, estos ocurren en alternativas consecutivas o cercanas y no en las alternativas distantes en el ordenamiento.

Anexo 3. Rangos de Condorcet

Estado y mejoras en el sector educativo por país

Tabla 4.13. Grupo 1. Rango de Condorcet

Años	Argentina	Uruguay	Ecuador	Perú	Bolivia	Brasil
2016	27,5	24,5	21	19,5	18,5	16,5
2010	25	22	15,5	17	12	12,5
2000	20	13	4	4	6,5	4

Grupo 1. Órdenes totales

Si la diferencia en el rango es mayor o igual que uno, hay preferencia entre las alternativas consecutivas. Por el contrario, si la diferencia en el rango es menor a uno, las alternativas consecutivas son indiferentes.

Grupo 2. Preórdenes

Tabla 4.14. Grupo 2. Rango de Condorcet

Años	Chile	Colombia	Venezuela
2016	24,5	16	15
2010	23,5	15,5	15
2000	23,5	4	3,5

Grupo 3. Semiórdenes

Tabla 4.15. Grupo 3. Rango de Condorcet

Años	Paraguay
2016	1,5
2010	1
2000	0,5

Análisis comparativo por grupo de países

Tabla 4.16. Rango de Condorcet. Grupo de países

	2000	2010	2016
Argentina	20	25	27,5
Bolivia	6,5	12	18,5
Brasil	4	12,5	16,5
Chile	23,5	23,5	24,5
Colombia	4	15,5	16
Ecuador	4	15,5	21
Paraguay	3	4	4,5
Perú	4	17	19,5
Uruguay	13	22	24,5
Venezuela	3,5	15	15

Mejoras educativas por grupo de países

Tabla 4.17. Rango de Condorcet.
Mejoras educativas por grupo de países

	2000-2010	2010-2016
Argentina	8	8
Bolivia	8,5	9
Brasil	13	8
Chile	5,5	7
Colombia	13	6,5
Ecuador	16,5	8
Paraguay	7	7
Perú	16	7
Uruguay	11	8
Venezuela	16,5	6,5

Anexo 4. Resultados del método TOPSIS

Estado y mejoras en el sector educativo por país

Tabla 4.18a. Grupo 1. Índice de estado educativo por país

Años	Argentina	Uruguay	Ecuador	Perú	Brasil	Bolivia
2016	78,4	69,6	65,1	61,2	60,8	66,0
2010	72,8	62,3	54,9	56,8	52,4	55,7
2000	63,4	52,7	40,8	43,1	44,9	42,3

Tabla 4.18b. Grupo 1. Variación del índice de estado
(mejoras educativas por país)

Periodo	Argentina	Uruguay	Ecuador	Perú	Brasil	Bolivia
2010-2016	5,5	7,3	10,2	4,4	8,5	10,3
2000-2010	9,5	9,6	14,0	13,7	7,5	13,4
2000-2016	15,0	16,9	24,2	18,1	15,9	23,7

Tabla 4.19a. Grupos 2 y 3. Índice de estado educativo por país

Años	Chile	Colombia	Venezuela	Paraguay
2016	71,5	56,6	59,2	43,9
2010	67,0	53,6	54,7	40,0
2000	66,8	39,5	37,5	40,2

Tabla 4.19b. Grupos 2 y 3. Variación del índice de estado (mejoras educativas por país)

Periodo	Chile	Colombia	Venezuela	Paraguay
2010-2016	4,5	3,0	4,5	3,8
2000-2010	0,2	14,1	17,2	-0,1
2000-2016	4,7	17,1	21,7	3,7

Análisis comparativo por grupo de países

Tabla 4.20. Índice de estado educativo, países sudamericanos

2000		2010		2016	
País	Índice de estado educativo	País	Índice de estado educativo	País	Índice de estado educativo
Chile	66,8	Argentina	72,8	Argentina	78,4
Argentina	63,4	Chile	67,0	Chile	71,5
Uruguay	52,7	Uruguay	62,3	Uruguay	69,6
Bolivia	44,9	Perú	56,8	Brasil	66,0
Perú	43,1	Brasil	55,7	Ecuador	65,1
Brasil	42,3	Ecuador	54,9	Perú	61,2
Ecuador	40,8	Venezuela	54,7	Bolivia	60,8
Paraguay	40,1	Colombia	53,6	Venezuela	59,2
Colombia	39,5	Bolivia	52,4	Colombia	56,6
Venezuela	37,5	Paraguay	40,0	Paraguay	43,9

Tabla 4.21. Correlación,¹¹ índices TOPSIS y Kipu

Pearson	Kendall	Spearman
0,974	0,891	0,976

Mejoras educativas por grupo de países

Tabla 4.22. Mejoras educativas en países sudamericanos

2000-2010		2010-2016		2000-2016	
País	Índice de mejora	País	Índice de mejora	País	Índice de mejora
Brasil	54,5	Brasil	45,5	Brasil	69,0
Venezuela	54,4	Ecuador	44,5	Ecuador	64,4
Ecuador	53,8	Bolivia	41,8	Venezuela	61,7
Perú	50,4	Venezuela	41,3	Perú	57,3
Colombia	49,7	Uruguay	39,6	Uruguay	55,9
Argentina	46,0	Argentina	37,4	Argentina	55,2
Uruguay	44,5	Chile	36,8	Colombia	55,1
Bolivia	42,9	Paraguay	35,9	Bolivia	54,4
Paraguay	29,1	Perú	35,0	Paraguay	40,0
Chile	29,0	Colombia	34,1	Chile	35,6

Tabla 4.23. Correlación, índices de mejora TOPSIS y Kipu

Pearson	Kendall	Spearman
0,964	0,804	0,936

¹¹ La correlación de Pearson es el coeficiente de correlación lineal utilizado usualmente. Los coeficientes de correlación de Kendall y Spearman miden la correlación de los rangos de las alternativas, es decir, solo toman en cuenta el orden de las alternativas.

Principales hallazgos y retos de la educación en Sudamérica

La sección final se organiza en tres partes: las conclusiones generales, los principales hallazgos de los estudios aplicados y las recomendaciones de la política educativa en Sudamérica. Los desafíos de la educación se concentran en la calidad, la cobertura y los derechos.

Conclusiones generales

El objetivo de este libro fue examinar en forma comparada las políticas educativas sudamericanas a nivel medio y bachillerato, desde inicios de los años 2000 hasta el 2017. Para ello, revisamos en forma detenida las definiciones programáticas provenientes de las constituciones, las leyes, las políticas educativas y los resultados logrados, con énfasis en la calidad educativa y la cobertura. El ámbito de investigación se amplió, en algunas secciones, hacia otros países latinoamericanos, con la finalidad de tener una perspectiva más integral.

En la década de los 2000 tuvo lugar un cambio de ciclo político en Sudamérica. Varios países propusieron –en forma explícita– recuperar las facultades de la planificación, la regulación, el control, la distribución y la redistribución de recursos por parte del Estado. Los gobiernos sudamericanos impulsaron iniciativas para expandir derechos educativos, ampliar el acceso y propiciar la gratuidad de la educación y políticas favorables para los pobres; reconocer derechos a poblaciones excluidas y marginadas, y aumentar la inversión pública.

Los cambios en educación empezaron, en algunos casos, con reformas constitucionales. En la mayoría de países se promulgaron nuevas leyes de educación, que no solo normaron la expansión de los derechos educativos, el reconocimiento de la población vulnerable y una ampliación en el acceso, sino que también extendieron la obligatoriedad escolar; en promedio, la obligatoriedad pasó de 10 a 13 años, excepto en Colombia. Hubo nuevas leyes de educación en Argentina, con la Ley de Educación Nacional del 2006; en Brasil, con la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional, modificada del 2009; en Chile, con la Ley General de Educación del 2009; en Colombia, con la Ley General de Educación modificada del 2013; en Perú, con la Ley General de Educación del 2003; en Uruguay, con la Ley General de Educación del 2008; en Ecuador, con la Ley Orgánica de Educación Intercultural del 2011; en Bolivia, con la Ley de la Educación “Avelino Siñani-Elizardo Pérez” del 2010; en Paraguay, con la Ley General de Educación de 1998, y en Venezuela, con la Ley Orgánica de Educación del 2009.

Analizamos las líneas programáticas educativas de cada país sudamericano, mediante una revisión pormenorizada de sus constituciones, sus programas de gobierno y sus agendas sectoriales. Este análisis nos permitió observar la heterogeneidad de la política educativa, pero también aspectos comunes como la obligatoriedad, la evaluación de la calidad de los aprendizajes, la extensión de la jornada educativa, la aplicación de programas de gratuidad y la mejora en las condiciones de los docentes.

La escolaridad obligatoria dura entre 13 y 14 años en Sudamérica (nivel preprimario, primaria y secundaria), con excepción de Colombia, de 10 años, que no incluye la secundaria; y de Ecuador, que no incluye el nivel preprimario. Desde el 2000 han aumentado los años de obligatoriedad en el nivel básico y medio. Bolivia, por ejemplo, incrementó su obligatoriedad, al pasar de ocho a 14 años desde aquel año. Brasil, Chile y Uruguay incrementaron cinco años a la educación obligatoria.

La gratuidad de servicios administrativos en instituciones públicas se introdujo en forma progresiva en América Latina. Se implementaron programas de alimentación escolar con distintos niveles de focalización. Se entregaron textos escolares gratuitos en Ecuador, Bolivia, Argentina, Chile y Brasil. Ecuador y Bolivia establecieron, a nivel de ley, transferencias de recursos económicos para programas de alimentación, de

uniformes, de transporte y de insumos escolares a los estudiantes de instituciones públicas.

Los resultados alcanzados permiten tener otra perspectiva de la política educativa en Sudamérica. El gasto educativo (como porcentaje del PIB) aumentó en Ecuador de 1,2 % a 5 %, en Brasil de 3,8 % a 6,2 %, en Uruguay de 2,4 % a 4,8 % y en Bolivia de 5,5 % a 7,3 %, entre 2000 y 2016 (Banco Mundial 2018). En Colombia y Perú hubo incrementos modestos y todavía por debajo de la media regional (4,5 % en 2016). En Paraguay hubo un retroceso en inversión educativa en el mismo período.

En 2016, el gasto por alumno (como porcentaje del PIB per cápita) en los países sudamericanos fue del 15 % en el nivel primario, 15,5 % secundario y 24,4 % en la educación superior. Los países que más destinan recursos en educación primaria fueron Brasil, Chile y Colombia (20,1 %, 18,3 %, y 17,4 %, respectivamente), mientras que Ecuador, Perú, Paraguay y Uruguay estuvieron por debajo del promedio sudamericano (9,5 %, 11,5 %, 11,7 % y 12,4 %). En el nivel secundario, los países que más invirtieron por alumno fueron Argentina, Brasil y Chile (21,6 %, 21,5 %, y 18,5 %). Ecuador, Paraguay y Perú (con 5,3 %, 11,9 %, y 13,9 %) se mantuvieron por debajo del promedio. En contraposición a la educación básica y media, en la educación superior los países que menos invirtieron fueron Argentina, Chile y Colombia (16,1 %, 20 % y 20,7 %), mientras que Ecuador destinó el 52,7 % de su PIB per cápita al gasto por alumno en educación superior. Otros países que se destacaron fueron Brasil (33 %) y Uruguay (25,5 %). Paraguay y Perú, al igual que en los dos primeros niveles educativos, mantuvieron niveles bajos de gasto por alumno en la educación terciaria (14,3 % y 17 %).

El aumento en la inversión educativa y la expansión de derechos provocaron un incremento en la matrícula regional en secundaria, y en menor medida en primaria. El porcentaje neto de la matrícula secundaria en Sudamérica pasó del 60 % en el 2000 al 80 % en 2016. Los incrementos de matrícula más marcados correspondieron a Ecuador, Bolivia, Uruguay y Venezuela. Chile tuvo un estancamiento en matrícula primaria y secundaria.

La calidad educativa es un concepto multidimensional. Una forma de evaluar este concepto es la medición de los logros académicos de los

estudiantes. En nueve de los quince países evaluados por el TERCE, más del 40 % de los alumnos de tercer grado mostraron un desempeño insuficiente en matemáticas; es decir, por debajo del promedio general. Sin embargo, hubo mejoras en el aprendizaje al comparar las pruebas SERCE 2006 y TERCE 2013. Al realizar este balance en el tiempo, los países latinoamericanos lograron mejoras en todas las asignaturas, en particular en matemática y con mayores resultados en escuelas pobres.

La repitencia primaria es un indicador que predice la expulsión de los estudiantes del sistema educativo. Los países que más avanzaron en este indicador entre 2000 y 2016 fueron Brasil, Perú, Paraguay y Bolivia. En la misma línea, se crearon ofertas alternativas para atender a la población con sobreedad, vulnerable y con posibilidad de abandono escolar en la mayoría de países sudamericanos. Por ejemplo, Argentina, con programas nacionales de inclusión educativa, educación en contextos de encierro y su Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica para Jóvenes y Adultos (2008); Bolivia, con los Centros de Apoyo Integral Pedagógico para la población vulnerable y programas con enfoque intercultural; Chile, con programas de educación intercultural bilingüe; Colombia, con programas de etnoeducación, planes para la población en frontera, atención educativa a la población afectada por la violencia y programas integrados de alfabetización; Ecuador, con el Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica para Personas con Rezago Educativo, el programa de alfabetización Todos ABC, con educación básica y bachillerato y con ofertas flexibles (2017); Perú, con su programa de movilización por la alfabetización; Uruguay, con propuestas educativas durante todas las etapas de la vida, en diferentes contextos ambientales y culturales, y programas de formación de personas jóvenes y adultas, y Venezuela, con sus misiones de alfabetización.

Hubo cambios curriculares en Bolivia y Ecuador, en particular con propuestas más pertinentes y flexibles de educación intercultural. Por otro lado, un importante avance de la década de los 2000 fueron los procesos de descentralización. En algunos países de la región hubo procesos de transferencia de estudiantes de escuelas públicas a privadas, sobre todo en Perú, Chile y Argentina entre 2000 y 2010. En Brasil, Perú y Colombia se aplicaron estrategias de descentralización y en menor medida en Uruguay, Ecuador, Bolivia y Venezuela.

En el ámbito docente, se emplearon sistemas de evaluación y carreras, vinculados al mérito. A nivel regional, los salarios docentes fueron superiores en Chile y Ecuador en comparación con el resto de países latinoamericanos. Colombia, Chile, Ecuador y Perú propiciaron reformas para captar, preparar y seleccionar a docentes mediante mejoras salariales, becas, bonos por desempeño y meritocracia. Se implementaron programas para desarrollar las capacidades docentes en Ecuador, con el Programa de Acompañamiento Pedagógico, y en Colombia, con el programa Todos a Aprender. También en Chile, con la propuesta para la formación inicial de profesores de física y matemática a partir de comunidades prácticas de aprendizaje, y en Argentina, con el Programa de Liderazgo e Innovación Educativa para Directivos Docentes.

En la organización pedagógica hubo pocos cambios. Los gobiernos latinoamericanos mejoraron las oportunidades educativas, incrementaron el financiamiento y adoptaron políticas de equidad, pero las prácticas pedagógicas fueron dispersas y no hubo innovación. La pedagogía permaneció utilizando métodos similares, al igual que los sistemas de evaluación.

Principales hallazgos de los estudios aplicados

Abordamos la calidad educativa en un contexto de cambio de ciclo político regional mediante un análisis econométrico comparativo entre las pruebas SERCE y TERCE. Dichas pruebas corresponden, respectivamente, al segundo y tercer estudio regionales, comparativos y explicativos de la calidad de la educación en la región, realizados por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación de la UNESCO.

Para ello hicimos un trabajo inicial de consolidación de los distintos módulos aplicados en cada prueba: estudiantes, familia, docentes y escuela detallado a nivel de estudiante. Con esta base analizamos los logros académicos de la región. Encontramos disparidades en la región entre los diferentes países. Por un lado, Cuba, Chile, Costa Rica, Uruguay, México, Brasil, Argentina y Colombia alcanzaron resultados por encima del promedio regional. Por otro lado, Honduras, Paraguay, Nicaragua,

Guatemala, Ecuador, Perú, República Dominicana y Panamá obtuvieron resultados por debajo de la media regional. En la prueba SERCE, por ejemplo, la diferencia entre el país con mayor puntaje (Cuba) y el país con menor puntaje (República Dominicana) fue de alrededor de 200 puntos.

Al realizar un análisis dinámico, los países que tuvieron una mejora significativa, entre la prueba SERCE y la TERCE, fueron Chile, Ecuador, Perú, Guatemala, República Dominicana y Brasil.

Los resultados muestran disparidades al interior de los países. Los estudiantes indígenas tienen, en todos los casos, resultados menores a los de estudiantes no indígenas. Aunque la brecha tiende a reducirse entre las dos pruebas, todavía hay países en los cuales la brecha se incrementa, como Panamá, Nicaragua, Perú, Paraguay, Colombia y México.

El índice de infraestructura escolar, que mide la presencia o no en el plantel escolar de aspectos básicos como patios, baños, biblioteca, laboratorios, entre otros, está correlacionado con los logros académicos. En la mayoría de países, se encontraron avances en el índice entre las SERCE y la TERCE. Panamá y Uruguay mostraron una reducción en el índice de infraestructura escolar.

Para evaluar el impacto del cambio en el ciclo político en la calidad de la educación utilizamos un modelo econométrico, con una estrategia de diferencias en diferencias, en donde la prueba SERCE fue usada como línea de base y la prueba TERCE como segunda toma. Luego de corregir por algunas variables a nivel del niño, la escuela, el director y el profesor, encontramos un impacto positivo en lenguaje de aquellos gobiernos que valoraron más la escuela pública (progresistas). Por otro lado, no encontramos ningún impacto en el área de matemáticas.

Uno de los aspectos más marcados por el cambio del ciclo político regional y por la presencia de los llamados gobiernos progresistas o posneoliberales fue la revalorización de la escuela pública. Al evaluar el impacto de estos gobiernos en la reducción de la brecha entre las escuelas públicas y privadas, encontramos un efecto positivo; lo que significa que, en estos gobiernos, sí hubo una revalorización de la escuela pública.

El estudio de análisis multicriterio (AMC), mediante la utilización de varios indicadores y alternativas decisionales, nos permite concluir que diez países sudamericanos presentaron mejoras en el estado de sus

sistemas educativos entre los años 2000 y 2016. Estas mejoras variaron en magnitud.

El AMC es una herramienta para comprender la complejidad de la política sudamericana por medio de la utilización de criterios múltiples. El análisis presentado nos permitió capturar información y resultados diferentes a las técnicas estadísticas usuales.

Argentina, Chile y Uruguay presentaron los mejores sistemas educativos, con los criterios utilizados, en el año 2016. En forma comparada, Brasil, Ecuador, Perú, Bolivia y Brasil estuvieron en una situación intermedia. Paraguay, Colombia y Venezuela fueron los países con los sistemas educativos con menos mejoras.

En el periodo 2000-2016, Ecuador, Brasil, Venezuela y Perú implementaron las mejoras más significativas. Por el contrario, Paraguay y Chile presentaron pocas mejoras. El resto de países se mantuvo en una situación media superior. Así mismo, los resultados indican que Ecuador y Paraguay, con el cambio de ciclo político, presentaron mejoras notables en el sector de la educación.

Los sistemas educativos de Argentina, Chile y Uruguay fueron los “mejores” de la región, según los indicadores utilizados en el AMC. Este es el resultado de un acumulado histórico. Por una parte, responden a los cambios educativos registrados en el pasado, y por otro, a la profundización de los cambios a partir de los años 2000. Por ejemplo, en Uruguay hubo transformaciones relevantes en la educación a partir de 1985, como la ampliación de la cobertura, el énfasis en la calidad y el cambio en el currículum (Mancebo 1997). En el caso de Chile, Cox (2003) menciona que, desde el retorno a la democracia, se produjo una nueva agenda educativa. Esta nueva agenda pretendió abandonar el modelo de mercado impulsado por la dictadura militar chilena (1973-1990), en particular en los años 80, con instrumentos de financiamiento basados en el subsidio a la demanda e incentivos de mercado para estimular la creación y el crecimiento de escuelas privadas con financiamiento estatal. García-Huidobro (1998) anota que los cambios centrales fueron la descentralización desde el Ministerio de Educación a los municipios y la creación de una subvención por alumno. En cambio, las últimas dos décadas del siglo XX fueron un período de fuerte intervención estatal bajo paradigmas diferentes: uno de mercado o de “modelos de elección”,

y otro de estado o “modelos de integración” (Cox 2003). Esto significó una fuerte presencia del Estado reflejada en un aumento de la inversión pública y un énfasis en la equidad y la calidad educativa.

Retos de la educación en Sudamérica

La educación latinoamericana tiene grandes desafíos. Esta sección propone los desafíos en la calidad, en la cobertura y en los derechos. El primer reto es mejorar la calidad de la educación.

Calidad

La calidad educativa mejora con la interacción en el aula entre estudiantes motivados y docentes capacitados. Las investigaciones rigurosas y la práctica exitosa demuestran que la clave del mejoramiento educativo gira alrededor del proceso de interacción entre estudiantes y profesores en el aula. Para que las intervenciones y políticas sean efectivas en mejorar los logros académicos de los estudiantes y desarrollar sus habilidades sociales, es necesario cambiar lo que los estudiantes experimentan día a día en las aulas.

Es necesario enfocar las intervenciones educativas en mejorar las prácticas pedagógicas en el aula. Tras evaluaciones rigurosas en países en desarrollo, Murnane y Ganimian (2014) presentan una manera eficaz para apoyar a los docentes para mejorar el aprendizaje de los estudiantes. Se debe realizar programas de desarrollo, continuos y sostenidos, con directrices claras y específicas, para mejorar la interacción docente/estudiante dentro del aula.

Todo lo anterior presupone docentes valorados. Ese es el primer paso para implementar una educación de calidad: el reconocimiento social. Los países que obtienen buenos resultados en la prueba PISA como Singapur, Corea del Sur, Finlandia y especialmente Japón revalorizan el rol del profesor y la profesora en la sociedad.

Al estudiar 25 sistemas educativos de todo el mundo, incluidos diez de los sistemas con mejor desempeño, Barber y Mourshed (2008) encuentran que los factores relevantes del éxito educativo están asociados

con tres aspectos: conseguir a las personas más aptas para ejercer la docencia, desarrollarlas hasta convertirlas en instructoras eficientes y garantizar la mejor educación a los niños. En forma más específica, la calidad de los docentes está vinculada a: procesos fuertes de selección para la carrera docente, reclutamiento de jóvenes graduados, atracción a los graduados con más experiencia, buen salario inicial, valoración, capacitación, promoción de la interacción con los estudiantes, selección adecuada de los cuadros directivos y el desarrollo de comunidades de aprendizaje. En América Latina, la profesión del docente es poco reconocida y eso impide que haya el lazo afectivo docente/estudiante. La educación es un acto de solidaridad. Se educa mejor si existe un lazo emocional entre estudiantes y docentes. Este lazo se forma cuando el docente se compromete con su vocación.

Acompañamiento pedagógico

Una relación de solidaridad se da entre los docentes cuando intercambian opiniones y experiencias. El mayor beneficio ocurre si uno es experto y otro es novato, o de menor experiencia. Esto es lo que se llama acompañamiento pedagógico. El acompañamiento pedagógico es parte de la política educativa. Empieza con un grupo pequeño a cargo de un experimentado pedagogo. Estos formadores de formadores a su vez imparten mentorías a terceros y así sucesivamente. Tal proceso mejora las capacidades de los docentes, pues se realiza en las propias aulas. Hay que priorizar los territorios cuyas escuelas tienen peores rendimientos, mayor rezago escolar y escaso involucramiento familiar en el proceso escolar.

Evaluación y mejora

La utilidad de la evaluación no puede subestimarse. Maestros y maestras pueden medir su influencia en el desarrollo de sus alumnos. Es una manera de valorar la práctica pedagógica. El estudiante aprende más cuando el docente tiene claro qué va a enseñar. La unidad educativa también gana con la evaluación, para corregir los errores. Al país le indica el rumbo que está tomando su plan económico. La constante evaluación acelera el constante mejoramiento.

Cobertura

La cobertura se refiere en especial a la capacidad de recibir a la población de edad escolar en las aulas; está muy relacionada con la infraestructura, que se refiere a construcción y equipamiento de las unidades educativas. La cobertura impulsa la calidad educativa; cuando es deficiente la infraestructura, se advierte su repercusión. La antigua escuelita de cuatro estacas, muy común en los países latinoamericanos, no puede ser nido de excelencia. Un local cerca de casa que haga sentir orgulloso al estudiante es esencial para la educación.

Sin embargo, nuestra región sufre el deterioro de su capital material o recursos naturales por su misma condición de exportador de materias primas. Como parece que Latinoamérica nunca tendrá suficientes recursos para construir palacios para todo el sistema de educación pública, hay que optimizar los recursos e invertirlos en la educación pública. Pero hay que invertir para todas las personas en todos los territorios.

Derechos

La educación no puede desentenderse de la protección de los derechos de los estudiantes. Es intolerable cualquier acto de violencia contra la niñez y contra la adolescencia, nada lo justifica. Ellas y ellos tienen derecho a vivir sin miedo, con seguridad. Aunque el objeto del estudio no se centró en los derechos, aquí hay mucho por indagar.

Los derechos de las niñas y los niños incluyen alimentación y educación para fortalecer su cuerpo y su mente, así como seguridad. Los derechos de las niñas y de los niños deben respetarse al máximo en las escuelas y colegios. La escuela y el colegio dan educación, pero esta no puede prosperar en un medio violento. La niñez tiene prioridad en la protección de derechos, pues se trata de proteger un bien superior.

Por encima de toda otra consideración están las víctimas de la violencia. La primera preocupación es brindar apoyo psicológico al menor afectado y a su familia. Es su derecho irrenunciable como persona afectada y también es un apoyo para la sociedad, pues restaura en parte la confianza social. Después se debe velar por la permanencia de la víctima en el sistema educativo. Es su decisión y la de su familia si la

persona agredida desea permanecer en el mismo plantel o si quiere cambiarse a otro establecimiento. En uno u otro caso, se debe hacer un seguimiento y asegurarse de que el agraviado continúe sus estudios. También es necesario vigilar a la víctima durante un tiempo prudencial. Y hay que sancionar con toda la severidad de la ley a quien comete actos delictivos.

La presente investigación abre muchas posibilidades de estudio, por ejemplo, indagar sobre los factores externos e internos asociados a las mejoras educativas en el aula. Al final de cuentas, la educación es el mayor de los recursos de una sociedad. Es el principio de todo, el reflejo del estado de una sociedad y la reserva del potencial cultural de un país, pues allí se gestan los grandes cambios que ocurrirán en el futuro.

Referencias

- About, Frances E., Kamal Hossain y Chloe O’Gara. 2008. “The Succeed Project: Challenging Early School Failure in Bangladesh”. *Research in Comparative and International Education* 3 (3): 295-307. doi: 10.2304/rcie.2008.3.3.295
- Aguilar, Walter Mauricio, y Oscar Javier Siza. 2010. “Familias en acción: Evaluación de impacto de un programa piloto en Medellín, Colombia”. Documento de trabajo, coordinado por Mónica Rubio, División de Protección Social y Salud, BID.
- Alderete, María Verónica, y María Marta Formichella. 2016. “Efecto de las TIC en el rendimiento educativo: el Programa Conectar Igualdad en la Argentina”. *Revista Cepal* 119: 90-107.
- Alvites, Elena. 2017. “Protección constitucional de la educación en Perú”. *Espaço Jurídico Journal of Law* 18 (3): 697-720. doi: 10.18593/ejll.v0i3.16295
- Amarante, Verónica, Mery Ferrando y Andrea Vigorito. 2011. “School Attendance, Child Labor and Cash Transfers. An Impact Evaluation of PANES”. Working Paper 22, Poverty and Economic Policy Research.
- Angrist, Joshua, y Jörn-Steffen Pischke. 2009. *Mostly Harmless Econometrics*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Angrist, Joshua, y Jörn-Steffen Pischke. 2015. *Mastering ‘Metrics. The Path from Cause to Effect*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Arenas García, Naurel. 2012. “Post-neoliberalismo en América latina: en busca del paradigma perdido”. *Revista Aportes Para La Integración Latinoamericana*, 27: 22-49.

- Ashrafzadeh, Hamid R., y Pooya Alaedini. 2018. *Manufacturing Exports and Employment in Iran: The Role of Economies of Scale and Human Capital*. doi: 10.1007/978-3-319-94012-0_3
- Attanasio, Orazio, y Luca Pellerano. 2012. *Impactos de largo plazo del Programa Familias en Acción en municipios de menos de 100 mil habitantes en los aspectos claves del desarrollo del capital humano. Informe final*. S/l: Econometría / SEI / Institute for Fiscal Studies.
- Attanasio, Orazio, Erich Battistin, Emla Fitzsimons y Marcos Vera-Hernández. 2005. “How effective are conditional cash transfers? Evidence from Colombia”. Briefing Note 54, The Institute for Fiscal Studies.
- Aulicino, Carolina, y Gala Díaz Langou. 2015. *Políticas públicas de desarrollo infantil en América Latina*. reduca-al.net. <https://bit.ly/30vTyGz>
- Azqueta, Arantxa, y Concepción Naval. 2019. “Educación para el emprendimiento: una propuesta para el desarrollo humano”. *Revista Española de Pedagogía* 77 (274): 517-533.
- Banco Mundial. 2013. *Estado del Arte de la Profesión Docente en Paraguay. Ideas Inspiradoras para la Elaboración de Políticas Educativas*. Asunción: Banco Mundial.
- 2018. “Estadísticas de educación” (todos los indicadores). Acceso en marzo del 2020. <https://bit.ly/3tCyOd4>
- 2019. “Estadísticas de educación”. Base de datos en línea, acceso en marzo del 2019. <https://bit.ly/3tCyOd4>
- Barber, Michael, y Mona Mourshed. 2008. “Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos”. *PREAL* 41 (julio).
- Barnett, W. Steven. 2010. “Universal and Targeted Approaches to Preschool Education in the United States”. *ICEP* 4: 1-12. doi: 10.1007/2288-6729-4-1-1
- Bérgolo, Marcelo, Andrés Dean, Ivone Perazzo y Andrea Vigorito. 2013. *Principales resultados de la evaluación de impacto del programa Asignaciones Familiares—Plan de Equidad*. S/l: Instituto de Economía / FCEA-UDELAR. <https://bit.ly/3bBgV5q>

- Berlinski, Samuel, Sebastian Galiani y Paul Gertler. 2006. “The Effect of Pre-Primary Education on Primary School Performance”. *Journal of Public Economics* 93 (1-2): 219-234.
doi: 10.1016/j.jpubeco.2008.09.002
- Berlinski, Samuel, Sebastian Galiani y Marco Manacorda. 2008. “Giving children a better start: Preschool attendance and school-age profiles”. *Journal of Public Economics* 92 (5-6): 1416-40.
doi: 10.1016/j.jpubeco.2007.10.007
- Berlinski, Samuel, y Norbert Schady, eds. 2015. *Los primeros años: el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*. Washington, D. C.: BID.
- Bertoni, Eleonora, Gregory Elacqua, Luana Marotta, Matias Martínez, Sammara Soares, Humberto Santos y Emiliana Vegas. 2018. *School Finance in Latin America: A Conceptual Framework and a Review of Policies*. Nueva York: BID.
- Borraz, Fernando, y Nicolás González. 2009. “Impact of the Uruguayan Conditional Cash Transfer Program”. *Cuadernos de economía* 46 (134): 243-71. doi: 10.4067/S0717-68212009000200006
- Bos, María Soledad, Alejandro Ganimian y Emiliana Vegas. 2013a. *América Latina en PISA 2012: ¿Cómo se desempeñan los estudiantes pobres y ricos?* Washington, D. C.: BID. <https://bit.ly/3eBuAhc>
- 2013b. *¿Qué hacen los países que más mejoran en PISA? El caso de Brasil*. <https://bit.ly/2NAe71Y>
- Brand, Ulrich, y Nicola Sekler. 2009. “Postneoliberalism: catch-all word or valuable analytical and political concept? – Aims of a beginning debate”. *Development Dialogue* 51 (1): 5-14.
- Brau, Alan de, Daniel O. Gilligan, John Hoddinott y Shalini Roy. 2015. “The Impact of Bolsa Família on Schooling”. *World Development* 70: 303-16. doi: 10.1016/j.worlddev.2015.02.001
- Bruns, Barbara, y Javier Luque. 2014. “Great Teachers: How to Raise Student Learning in Latin America and the Caribbean”. Washington, D. C.: Banco Mundial. doi: 10.1596/978-1-4648-0151-8
- Burbano, Rafael. 2018. “Modelo multicriterio paramétrico compensatorio no-compensatorio”. Tesis doctoral, FLACSO Ecuador.

- Cabrera Sandoval, Rogers Eduardo, y Johanna Merari Moncada Ramos. 2016. "Inteligencia versus asistencia a clases: su incidencia en el rendimiento académico". *Portal de la Ciencia* 9: 55-64.
doi: <https://doi.org/10.5377/pc.v9i0.2672>
- CACES (Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior). 2019. *Modelo de evaluación externa de universidades y escuelas politécnicas 2019*. Quito: CACES. <https://bit.ly/3i7SsIV>
- Cajías de la Vega, Beatriz. 2013. "Las propuestas de cambio educativo en Bolivia (1994-2010)". *Revista Ciencia y Cultura* 17 (30): 9-34.
- Calabria, Alejandro, Analía Verónica Calero, Vanesa D'Elia, Julio Gaída y Sergio Rottenschweiler. 2010. "Transferencias condicionadas de ingreso en Argentina: la asignación universal por hijo para protección social". Paper 36092, Munich Personal RePEc Archive, acceso en marzo del 2021. <https://bit.ly/2PUTgqV>
- Canavire, Vanina Belén. 2011. "Educación para adultos en América Latina: programa de alfabetización 'Yo, sí puedo'". *CPU-e, Revista de Investigación Educativa* 13: 1-16.
- Carneiro, Pedro, Emanuela Galasso y Rita Ginja. 2009. *The Impact of Providing Psycho-Social Support to Indigent Families and Increasing their Access to Social Services: Evaluating Chile Solidario*. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Ceceña, Ana Esther. 2009. "El posneoliberalismo y sus bifurcaciones". *Espacio crítico* 10: 1-12.
- Centro Nacional de Consultoría. 2015. *Evaluación de impacto y de la sostenibilidad de Computadores para Educar en la calidad de la educación en las sedes educativas beneficiadas*. Bogotá: CNC.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2000-2018. Base de datos y publicaciones estadísticas de educación, acceso en marzo del 2019. <https://bit.ly/2QbZhzv>
- CEPAL. 2008. *Panorama Social de América Latina 2007*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. <https://bit.ly/3r5hkE9>
- Cerdan-Infantes, Pedro, y Christel Vermeersch. 2007. "More time is better: An evaluation of the full-time school program in Uruguay". Working Paper 4167, World Bank Policy Research.
- Cetrángolo, Oscar, y Javier Curcio. 2017. *Financiamiento y gasto educativo en América Latina*. Santiago: CEPAL.

- Cevallos Estarellas, Pablo. 2015. “Reformando las políticas docentes: Algunas lecciones aprendidas en Ecuador”. Seminario presentado en la Conferencia Banco Interamericano de Desarrollo y Diálogo Interamericano, Panamá, marzo.
- Contreras, Dante, y Tomás Rau. 2012. “Tournament Incentives for Teachers: Evidence from a Scaled-Up Intervention in Chile”. *Economic Development and Cultural Change* 61 (1): 219-246. doi: 10.1086/666955
- Cornia, Giovanni Andrea. 2010. “Income Distribution under Latin America’s New Left Regimes”. *Journal of Human Development and Capabilities* 11 (1): 85-114.
- 2014. “Inequality trends and their determinants: Latin America over the period 1990-2010”. En *Falling Inequality in Latin America: Policy Changes and Lessons*, editado por Giovanni Andrea Cornia, 24-49. Oxford: Oxford University Press.
- Correa Henao, Néstor Raúl. 2016. “El proceso constituyente: El caso colombiano”. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas* 91: 23-38.
- Cortés, Rosalía, y Claudia Giacometti. 2010. *Políticas de educación y su impacto sobre la superación de la pobreza infantil*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cox, Cristián. 2003. “Las políticas educacionales de Chile en las dos últimas décadas del siglo XX”. En *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*, editado por Cristián Cox, 19-113. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Cristia, Julián P., Pablo Ibararán, Santiago Cueto, Ana Santiago y Eugenio Severín. 2012. “Tecnología y desarrollo en la niñez: evidencia del programa Una Laptop por Niño”, Documento de trabajo n.º IDB-WP-304, BID.
- Cueto, Santiago, y Marjorie Chinen. 2001. “Impacto educativo de un programa de desayunos escolares en escuelas rurales del Perú”. Working or Discussion Paper n.º 876-2016-64114, GRADE.
- Cueto, Santiago, Enrique Jacoby y Ernesto Pollitt. 1997. “Rendimiento de niños y niñas de zonas rurales y urbanas del Perú”. *Revista de psicología* 15 (1): 115-133.

- Deaton, Angus. 2013. *The Great Escape: Health, Wealth, and the Origins of Inequality*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Degioanni, Américo José, Jorge Dante de Prada, José Manuel Cisneros, y Alberto Cantero Gutiérrez. 2017. “Análisis multicriterio discreto: Un método facilitador para la toma de decisiones en el ordenamiento territorial”. *Universidad Verdad* 73: 11-21.
- Deheza, Grace Ivana. 2007. “Bolivia 2006: Reforma estatal y construcción del poder”. *Revista de Ciencia Política* (vol. especial): 43-57. <https://bit.ly/2VFYVQT>
- Doberti, Juan. 2001. *El subsidio a la educación privada en la Argentina y Chile: un estudio comparativo*. Buenos Aires: Cooperativas. <https://bit.ly/2BboYt3>
- Dusenbury, Linda, Sophia Calin, Celene Domitrovich y Roger Weissberg. 2015. “What Does Evidence-Based Instruction in Social and Emotional Learning Actually Look Like in Practice?”. *ERIC* (octubre). <https://bit.ly/38ur1pu>
- Earle, Alison, Natalia Milovantseva y Jody Heymann. 2018. “Is free pre-primary education associated with increased primary school completion? A global study”. *International Journal of Child Care and Education Policy* 12 (1). doi: 10.1186/s40723-018-0054-1
- El Gibari, Samira, Trinidad Gómez y Francisco Ruiz. 2017. “Evaluación del rendimiento universitario usando indicadores sintéticos basados en el método multicriterio de doble punto de referencia. Una aplicación al Sistema Universitario Andaluz”. XI Reunión del Grupo Español de Decisión Multicriterio, Universidad de Málaga.
- Elacqua, Gregorie, Diana Hincapié, Emiliana Vegas y Mariana Alfonso. 2018. *Profesión: Profesor en América Latina. ¿Por qué se perdió el prestigio docente y cómo recuperarlo?* Nueva York: BID.
- Elías, Rodolfo, Margarita Molinas y Patricia Misiego. 2013. *Informe de Progreso Educativo: Paraguay. El desafío es la equidad*. Asunción: PREAL.
- Engels, Federico. (1878) 2003. *La revolución de la ciencia de Eugenio Dühring*. Marxists Internet Archive. <https://bit.ly/3etgbDL>

- Escobal, Javier, y Sara Benites. 2012. “Algunos impactos del programa JUNTOS en el bienestar de los niños: Evidencia basada en el estudio Niños del Milenio [Impactos del programa de transferencias monetarias condicionadas JUNTOS para niños en Perú]”. MPRA Paper n.º 56480, Biblioteca Universitaria de Munich, Alemania.
- Falconí, Fander. 2001. *Economía y desarrollo sostenible ¿Matrimonio feliz o divorcio anunciado? El caso de Ecuador*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Falconí, Fander, y Edwin Hidalgo. 2019. *Educación ambiental y formación docente en el Ecuador*. Azogues: Universidad Nacional de Educación.
- Falconí, Fander, y Julio Oleas, comps. 2004. *Antología. Economía ecuatoriana*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Farfán Mendoza, Guillermo. 2014. “Brasil: la Constitución de 1988 y las reformas a los sistemas de pensiones”. *Revista Latinoamericana de Derecho Social* 19 (julio-diciembre): 31-62.
doi: 10.1016/S1870-4670(14)70663-3
- Fernández Barberis, Gabriela, y María del Carmen Escribano Ródenas. 2017. “Análisis Multicriterio del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la OCDE para 2030”. *Anuales de ASEPUMA* 25: 1-22.
- Ferrando, Mery, Alina Machado, Ivone Perazzo y Adriana Vernengo. 2011. “Aprendiendo con las XO: El impacto del Plan Ceibal en el aprendizaje”, Documento de Trabajo, FCEA-IE.
- Ferro, Andrea R., Ana Lúcia Kassouf y Deborah Levison. 2010. “The Impact of Conditional Cash Transfer Programs on Household Work Decisions in Brazil”. En *Child Labor and the Transition between School and Work*, editado por Randall K. Q. Kee, Eric V. Edmonds y Konstantinos Tatsiramos, 193-218. Bingley, Bradford: Emerald Group Publishing Limited.
doi: 10.1108/S0147-9121(2010)0000031010
- Flores, Juan Alejandro, y Alejandro Mosiño. 2017. “Educación y crecimiento económico”. *Jóvenes en la Ciencia, Revista de Divulgación Científica* 3 (2): 1236-40.
- Fundación Santillana. 2016. *Construyendo una educación de calidad: un pacto con el futuro de América Latina*. Buenos Aires: Santillana.

- Gajardo, Marcela. 2018. "Evaluación y monitoreo de políticas educativas. ¿Progresan o se estanca el desarrollo educativo en América Latina?" En *Evaluación y Monitoreo de Políticas Educativas*. México, D. F.: INEE. <https://bit.ly/3tayhyu>
- Galasso, Emanuela. 2006. "With their effort and one opportunity: Alleviating extreme poverty in Chile". Informe de trabajo, Banco Mundial, Washington, D. C.
- Galindo, Mario. 2011. *Los desafíos de la educación en el proceso autonómico boliviano*. La Paz: PIEB.
- Ganimian, Alejandro J. 2009. *¿Cuánto están aprendiendo los niños en América Latina? Hallazgos claves del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE)*. Washington D. C.: PREAL. <https://bit.ly/3by0EAN>
- García-Huidobro, Juan, ed. 1998. *La reforma educacional chilena*. Santiago: Ediciones Popular.
- 2005. *Programa de las 900 Escuelas y Escuelas Críticas (Chile). Dos experiencias de discriminación positiva*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación. <https://bit.ly/3tBbL20>
- Gasparini, Leonardo, y Nora Lustig. 2011. "The Rise and Fall of Income Inequality in Latin America". Documento de trabajo 118, CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.
- Grasso, Mauricio, Lila Pagola y Agustín Zanotti. 2017. "Políticas de inclusión digital en Argentina. Usos y apropiaciones dentro y fuera de la escuela". *Píxel-Bit* 50: 95-107.
- Grupo Faro. 2010. *Informe de progreso educativo Ecuador. ¿Cambio educativo o educación por el cambio?* Quito: PREAL / Fundación Ecuador / Grupo Faro.
- Guadalupe, César, Juan León, José S. Rodríguez y Silvana Vargas. 2017. *Estado de la educación en el Perú. Análisis y perspectivas de la educación básica*. Lima: FORGE / GRADE. <https://bit.ly/3t74S8s>
- Hartley, Rocío. 2010. "Aplicación de un análisis de múltiples criterios en gestión hídrica local. Alternativas sustentables para el desarrollo: Caso de una comunidad Shuar en Ecuador". *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica* 14: 13-32.

- Heckman, James. 2010. “Entrevista con el Profesor James Heckman, destacado erudito, ganador del Premio Nobel”. *UNESCO. Servicio de prensa* (septiembre). <https://bit.ly/3ahK7gF>
- Heidrich, Pablo, y Diana Tussie. 2009. “Post-neoliberalism and the new left in the Americas: The pathways of economic and trade policies”. En *Post-neoliberalism in the Americas*, editado por Laura Macdonald y Arne Ruckert, 37-53. Londres: Palgrave Macmillan.
- Houben, Georg J. 2019. “Teaching about Groundwater in Primary Schools: Experience from Paraguay”. *Hydrogeology Journal* 27 (2): 513-18. doi: 10.1007/s10040-018-1876-1
- Huber, Evelyne, François Nielsen, Jenny Pribble y John D. Stephens. 2004. “Social spending and inequality in Latin America and the Caribbean”. Documento preparado para Meetings of the Society for the Advancement of Socio-Economics, Washington, D. C., 8-11 de julio.
- 2006. “Politics and inequality in Latin America and the Caribbean”. *American Sociological Review* 71 (6): 943-963.
- IIPE UNESCO (Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación). 2010. *Metas educativas 2021: desafíos y oportunidades. Informe sobre tendencias educativas y sociales*. Buenos Aires: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. <https://bit.ly/2P4rBDq>
- Imbens, Guido, y Jeffrey Wooldridge. 2009. “Recent Developments in the Econometrics of Program Evaluation”. *Journal of Economic Literature* 47: 5-86.
- Intriago Armijos, Ruthy Vanessa. 2015. “Impacto de las transferencias monetarias en el empoderamiento de las mujeres”. Tesis de maestría, FLACSO Ecuador.
- Jones, Nicola, Rosana Vargas y Eliana Villar. 2007. “El programa Juntos y el bienestar de la infancia”. En *Relaciones con condiciones: El Estado Peruano frente a su infancia*, 51-90. Lima: Niños del Milenio.
- Kaufman, Robert R., y Joan M. Nelson. 2005. “Políticas de reforma educativa: comparación entre países”. *PREAL* 33 (agosto): 3-25.
- Larrañaga, Osvaldo, Dante Contreras y Jaime Ruiz-Tagle. 2009. *Evaluación de impacto de Chile Solidario para la primera cohorte de participantes*. Santiago de Chile: PNUD.

- Larrea, Carlos, Sara Latorre y Rafael Burbano. 2017. "Análisis multicriterial sobre alternativas para el desarrollo en la Amazonía". En *¿Está agotado el periodo petrolero en Ecuador? Alternativas hacia una sociedad más sustentable y equitativa: un estudio multicriterio*, editado por Carlos Larrea, 411-443. Quito: La Tierra / Pachamama Alliance / UASB.
- López Guerra, Susana, y Marcelo Flores Chávez. 2006. "Las reformas educativas neoliberales en Latinoamérica". *Revista electrónica de investigación educativa* 8 (1): 1-15.
- López, Néstor. 2015. *Las leyes generales de educación en América Latina. El derecho como proyecto político*. São Paulo: IIPE / CLADE / UNESCO. <https://bit.ly/2ym1bEQ>
- Lustig, Nora, y Darryl McLeod. 2009. *Are Latin America's New Left Regimes Reducing Inequality Faster?* Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center for International Scholars, Latin American Program.
- Mancebo, María Ester. 1997. "Las políticas educativas de Uruguay en el contexto latinoamericano (1985-1994)". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 10: 101-16.
- Mancebo, María Ester, y Alexandra Lizbona. 2016. "El statu quo en la reforma obligatoria: entre la partidocracia, los sindicatos y el fantasma de la Reforma Rama". En *El decenio progresista. Las políticas públicas, de Vázquez a Mujica*, coordinado por Nicolás Bentancur y José Miguel Busquets, 91-115. Montevideo: Ed. Fin de Siglo / ICP.
- Marcel, Mario, y Carla Tokman. 2005. *¿Cómo se financia la educación en Chile?* Santiago de Chile: Ministerio de Hacienda.
- Martini, Carolina Edith. 2019. "La inasistencia escolar y su impacto en las trayectorias de los estudiantes de nivel secundario. Escuela Normal Superior General Manuel Belgrano. Marcos Juárez". Tesis de licenciatura, Universidad SIGLO 21. <https://bit.ly/30xTarf>
- Medinaceli, Mauricio, y Leila Mokrani. 2008. "Impacto de los bonos financiados con la renta petrolera". *Umbrales. Revista del Postgrado Multidisciplinario en Ciencias del Desarrollo* 20: 223-263. <https://bit.ly/2YJGr4L>
- Melo, Gioia de, Alina Machado y Alonso Miranda. 2017. "El impacto en el aprendizaje del programa Una Laptop por Niño. La evidencia de Uruguay". *El trimestre económico* 84 (334): 383-409.

- Méndez Mateo, Inmaculada, y Fuensanta Cerezo Ramírez. 2018. “La repetición escolar en educación secundaria y factores de riesgo asociados”. *Educación XX1* 21 (1): 41-61. doi: 10.5944/educxx1.20172
- Michel, José A. 2004. “Políticas educativas en América Latina (Década de los 90, momento de consenso social)”. *Revista de Teoría y Didáctica de las Ciencias Sociales* 9: 75-94.
- Mizala, Alejandra, y Hugo Ñopo. 2012. “Evolution of Teachers’ Salaries in Latin America at the Turn of the 20th Century: How Much Are They (Under or Over) Paid?”. Discussion Paper n.º 6806, IZA Institute of Labor Economics. <https://bit.ly/3l64Niw>
- Moliner, Lila. 2014. “El sistema educativo obligatorio y gratuito en Paraguay. Fundamentos para su universalización y calificación”. En *La educación en su entorno. Sistema educativo y políticas públicas en Paraguay*, compilado por Luis Ortiz, 15-56. Asunción: ILAIPP / CADEP.
- Molinero Nano, Vanetty. 2009. “El derecho a la educación en el Perú en tiempos neoliberales”. *Educación* 18 (35): 23-40. <https://bit.ly/3brp90d>
- Morley, Samuel. 2001. *The income distribution problem in Latin America and the Caribbean*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Munda, Giuseppe. 2004. “Métodos y procesos multicriterio para la Evaluación Social de las Políticas Públicas”. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica* 1: 31-45.
- 2005. “Multiple Criteria Decision Analysis and Sustainable Development”. En *Multiple Criteria Decision Analysis: State of the Art Survey*, editado por José Figueira, Salvatore Greco y Matthias Ehrgott, 953-986. Nueva York: Springer.
- Muñoz Izquierdo, Carlos, y Alejandro Márquez Jiménez. 2000. “Indicadores del desarrollo educativo en América Latina y de su impacto en los niveles de vida de la población”. *Revista Electrónica de Investigación Educativa* 2 (2): 77-97.
- Muñoz Marcillo, José Luis, Jhon Alejandro Boza Valle, Oscar Fabián Moncayo Carreño y Laura Eugenia Tachong Alencastro. 2016. “Propuesta de ordenamiento territorial en base al análisis multicriterio, caso Cantón Valencia, Ecuador”. *Revista Caribeña de Ciencias Sociales* (agosto). <https://bit.ly/3cmjZEB>

- Murnane y Ganimian. 2014. "Improving educational outcomes in developing countries: Lessons from rigorous impact evaluations". NBER Working Paper (w20284).
- OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). 2017. *Panorama de la educación 2017. Indicadores de la OCDE*. España: Fundación Santillana. <https://bit.ly/3lw72Mn>
- Olave Arias, Giohanny, Mireya Cisneros e Ilene Rojas. 2013. "Deserción universitaria y alfabetización académica". *Educación y Educadores* 16 (3): 455-471.
- Olivera, Mauricio, Felipe Barrera, Leigh Linden y Mónica Hernández. 2008. "Programa Computadores Para Educar evaluación de impacto". Reporte de investigación, *Fedesarrollo*, Centro de investigación Económica y Social. <https://bit.ly/3clck99>
- ONU (Organización de Naciones Unidas). 1945. "Carta de las Naciones Unidas". San Francisco, Estados Unidos, 26 de junio, entrada en vigor: 24 de octubre.
- 1948. *Declaración Universal de los Derechos humanos*.
- 1990. *Convención sobre los derechos del niño*. Madrid: UNICEF Comité Español. <https://bit.ly/30UWsVR>
- 2015. *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015*. Nueva York: ONU.
- 2016. *Derechos Humanos. Manual para parlamentarios n.º 26*. Ginebra: Unión Interparlamentaria.
- OREALC (Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe). 2001. *Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile. <https://bit.ly/3rWdm25>
- 2013. *Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: OREALC / UNESCO Santiago.
- Ortega, Daniel, y Francisco Rodríguez. 2008. "Freed from illiteracy? A closer look at Venezuela's Misión Robinson literacy campaign". *Economic Development and Cultural Change* 57 (1): 1-30.

- Ortiz, Luis. 2014a. “Sistema educativo y políticas públicas en Paraguay”. En *La educación en su entorno. Sistema educativo y políticas públicas en Paraguay*, compilado por Luis Ortiz, 57-90. Asunción: ILAIPP / CADEP. <https://bit.ly/3l65vwc>
- 2014b. “La educación escolar en Paraguay. El sistema educativo ante los desafíos de la desigualdad”. En *Los Desafíos de Educación Preescolar, Básica y Media en América Latina*, editado por David Gregosz, 229-250. Santiago de Chile: Konrad-Adenauer Stiftung / SOPLA.
- Payton, John, Roger P. Weissberg, Joseph A. Durlak, Allison B. Dymnicki, Rebecca D. Taylor, Kriston B. Schellinger y Molly Pachan. 2008. *The positive impact of social and emotional learning for kindergarten to eighth-grade students: Findings from three scientific reviews*. Chicago: CASEL. <https://bit.ly/3qCOBXj>
- Peña-Vinces, Jesús, y David Audretsch. 2020. “Tertiary education and science as drivers of high-technology exporting firms growth in developing countries”. *The Journal of Technology Transfer*, junio. doi: 10.1007/s10961-020-09807-4
- Perova, Elizaveta, y Renos Vakis. 2009. *Welfare impacts of the 'Juntos' Program in Peru: Evidence from a non-experimental evaluation*. Banco Mundial. <https://bit.ly/3bAHxpI>
- Pomerol, Jean-Charles, y Sergio Barba-Romero. 2000. *Multicriterion Decision in Management: Principles and Practice*. Nueva York: Kluwer Academic Publishers.
- Ponce, Juan. 2010. *Políticas educativas y desempeño: una evaluación de impacto de programas educativos focalizados en Ecuador*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Ponce, Juan, y Cristhian Rosales. 2017. *Evaluación de Impacto del Programa de alimentación escolar*. Quito: Dirección Nacional de Investigación del Ministerio de Educación del Ecuador.
- 2018. *Evaluación del Programa de entrega de laptops y tablets*. Quito: Dirección Nacional de Investigación del Ministerio de Educación del Ecuador.
- Ponce, Juan, y Jorge Yépez. 2018. *Evaluación de Impacto del Programa de evaluación e incentivos a docentes*. Quito: Dirección Nacional de Investigación del Ministerio de Educación del Ecuador.

- Ponce, Juan, y Marcelo Drouet. 2017. *Evaluación de Impacto del Programa de Escuelas del Milenio*. Quito: Dirección Nacional de Investigación del Ministerio de Educación del Ecuador.
- 2018a. *Resultados del Programa de Jubilaciones del MINEDUC*. Quito: Dirección Nacional de Investigación del Ministerio de Educación del Ecuador.
- 2018b. *Evaluación del Programa de apoyo a la obtención de título de maestría a docentes del sistema público de Ecuador*. Quito: Dirección Nacional de Investigación del Ministerio de Educación del Ecuador.
- Ponce, Juan, y Maren López. 2017. *Evaluación de Impacto del Programa de textos y uniforme escolar*. Quito: Dirección Nacional de Investigación del Ministerio de Educación del Ecuador.
- Ponce, Juan, y Ruthy Intriago. 2017. *Evaluación de Impacto del Programa de Bachillerato Internacional*. Quito: Dirección Nacional de Investigación del Ministerio de Educación del Ecuador.
- 2018. *Evaluación del Programa de Conectividad*. Quito: Dirección Nacional de Investigación del Ministerio de Educación del Ecuador.
- Pont, B. 2015. *Política educativa en perspectiva 2015: Hacer posibles las reformas*. España: Fundación Santillana.
- Porto, Indira, y Diego Martin. 2017. *Impacto del Programa de Alimentación Escolar en la Deserción Escolar*. Bogotá: Contraloría General de la República de Colombia.
- Prada, Jorge Dante de. 2017. “Evaluación multicriterio de la expansión urbana, visión 2030: el Caso Río Cuarto, Córdoba, Argentina”. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica* 27: 153-168.
- Puruncajas, Ivonne, y Rafael Burbano. 2016. “Alternativas sustentables para el desarrollo: Caso de una comunidad Shuar en Ecuador”. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica* 25: 33-53.
- Rivas, Axel, y Belén Sánchez. 2016. “Políticas y resultados educativos en América Latina: un mapa comparado de siete países (2000-2015)”. *RELIEVE. Revista Electrónica de Investigación y Evaluación Educativa* 22 (1): 1-30.
- Rodríguez, Catherine, Fabio Sánchez Torres y Juliana Márquez Zúñiga. 2011. “Impacto del Programa ‘Computadores para Educar’ en la deserción estudiantil, el logro escolar y el ingreso a la educación superior”. Documentos CEDE 008744, Universidad de los Andes / CEDE.

- Roy, Bernard. 1996. *Multicriteria Methodology for Decision Aiding*. Dordrecht / Boston / Londres: Kluwer Academic Publishers.
- Sánchez, Alan, y Miguel Jaramillo. 2011. “Evaluación del impacto nutricional del programa JUNTOS”. Mimeo.
- Santiago, Ana, Eugenio Severin, Julia Cristia, Pablo Ibararán, Jennelle Thompson y Santiago Cueto. 2010. “Evaluación experimental del Programa ‘Una Laptop por niño’ en Perú”. *Aportes* 5: 1-12.
- Sen, Amartya. 1999. *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta.
- SITEAL (Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina). 2019. “Perfiles de países”, acceso en 2019. <https://bit.ly/3ltAsKW>
- Stanek, Christina. 2013. “The Educational System of Brazil Background Information”. *IEM Spotlight* 10 (1): 1-6.
- Stiglitz, Joseph. 2002. *Globalization and its Discontents*. Nueva York: W. W. Norton & Company.
- 2017. *Globalization and its Discontents Revisited: Anti-Globalization in the Era of Trump*. Nueva York: W.W. Norton & Company.
- Streuli, Natalia. 2010. “Children’s Experiences of a conditional cash transfer in Perú and its implications on their Social Worlds”. Working paper, Young Lives.
- Suásnabar, Claudio. 2017. “Los ciclos de reforma educativa en América Latina: 1960, 1990 y 2000”. *Revista Española de Educación Comparada* 30: 112-135.
- Treviño, Ernesto, Katherine Place y Bárbara Chávez. 2013. *Las políticas educativas de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: OREALC / UNESCO Santiago.
- Treviño, Ernesto, Cristóbal Villalobos y Andrea Baeza. 2016. *Recomendaciones de políticas educativas en América Latina en base al TERCE*. Santiago de Chile: OREALC / UNESCO Santiago.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura). 1990. “Declaración mundial sobre educación para todos y marco de acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje”. Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, Tailandia.
- 2004. *Educación para todos. El imperativo de la calidad*. París: UNESCO.

- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura). 2006. *Estudio Serce 2006*. Santiago de Chile: UNESCO.
- 2013. *Estudio Terce 2013*. Santiago, Chile: UNESCO.
- 2015. *Informe de resultados Terce. Factores Asociados*. Santiago de Chile: UNESCO.
- 2016. *Revisión de las políticas educativas 2000-2015. Continuidades en las políticas públicas en educación en Perú: aprendizajes, docentes y gestión descentralizada*. Lima: UNESCO Lima.
<https://bit.ly/2PXRQRn>
- 2018. “Colombia”. Acceso en marzo del 2021.
<https://bit.ly/2OIwkui>
- 2019. “Data for the Sustainable Development Goals”. Base de datos en línea, acceso en marzo del 2019. <https://bit.ly/3cO7wt7>
- 2020. *Inclusión y educación. Todos y todas sin excepción. Informe de Seguimiento de Educación en el Mundo*. París: UNESCO.
- UNESCO, IPE y OEI. 2010. *Metas educativas 2021: Desafíos y oportunidades. Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina 2010*. Buenos Aires: UNESCO / IPE-UNESCO / OEI.
- Vallejo, María Cristina, Rafael Burbano, Fander Falconí y Carlos Larrera. 2015. “Leaving oil underground in Ecuador: The Yasuní-ITT initiative from a multi-criteria perspective”. *Ecological Economics* 109: 175-185.
- Vanegas, Juan Gabriel, Jorge Aníbal Restrepo, Andrea Isabel Arango, Andrea Catalina Henao y Elizabeth Ortiz Mazo. 2017. “Evaluación multicriterio e inventario de atractivos turísticos: estudio de caso”. *Revista Espacios* 38 (23): 25-31.
- Vega, Luis Felipe de la. 2015. “Hacia un marco analítico y metodológico para la evaluación del mejoramiento educativo en escuelas chilenas”. *Calidad en la educación* 42: 61-91.
- Velásquez, Martha, Maximiliano Andrade, Claudia Daza, Víctor Hugo Camargo Domínguez y Víctor Hugo Loaiza Segura. 2017. *Evaluación del Programa de Alimentación Escolar: lecciones aprendidas del control fiscal, financiamiento, cobertura e impacto*. <https://bit.ly/2XObfky>
- Vélez, Cecilia María. 2012. “La gestión de la educación en Colombia 2002-2010”. *PREAL* 60 (enero).

- Vera Cossío, Diego Alejandro. 2011. “Matriculación y trabajo infantil en Bolivia. Un análisis quasi experimental”. Documento de Trabajo sobre Desarrollo, Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo.
- Yáñez Aguilar, Ernesto. 2012. “El impacto del Bono Juancito Pinto. Un análisis a partir de micro simulaciones”. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico* 17: 75-112.
- Yates, Julian S., y Karen Bakker. 2014. “Debating the ‘post-neoliberal turn’ in Latin America”. *Progress in Human Geography* 38 (1): 62-90.
- Yoon, Kwangsun, y Ching Lai Hwang. 1981. *TOPSIS (Technique for Order Preference by Similarity to Ideal Solution) a multiple attribute decision making, w: Multiple attribute decision making—methods and applications, a state-of-the-art survey*. Berlín: Springer Verlag.

Documentos legales y públicos de Bolivia

Normas jurídicas

- Constitución Política del Estado (CPE). 2009. <https://bit.ly/38stzEj>
- Ley n.º 1565/1994, Ley de Reforma Educativa. <https://bit.ly/3bAqp3x>
- Ley n.º 070/2010, Ley de la Educación “Avelino Siñani-Elizardo Pérez”. *Gaceta Oficial de Bolivia* n.º 204, 20 de diciembre. <https://bit.ly/3ctfxns>
- Ley n.º 548/2014, Código Niña, Niño y Adolescente. *Gaceta Oficial de Bolivia* n.º 664, 23 de julio. <https://bit.ly/3bCwJYg>

Planes, proyectos y programas

- Ministerio de Educación de Bolivia. 2005. “Proyecto de transformación de la educación secundaria PRIMERA FASE: 2006-2009”. Documento en versión preliminar a ser presentado al Banco Mundial, La Paz, septiembre.
- Ministerio de Educación Estado Plurinacional de Bolivia. 2014. “Programa nacional de alimentación complementaria escolar/almuerzo escolar PNACE 2014-2020”. <https://bit.ly/3tfHwhb>
- Ministerio de Educación Estado Plurinacional de Bolivia. 2017. “Plan sectorial de desarrollo integral de educación para el Vivir Bien 2016-2020”. <https://bit.ly/2AeeYi9>

Ministerio de Planificación del Desarrollo Bolivia. 2007. “Plan Nacional de desarrollo ‘Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien’. Lineamientos estratégicos 2006-2011”. La Paz.
— 2019. “Plan Sectorial de Desarrollo Económico y Social Estado Plurinacional de Bolivia en el marco del desarrollo integral para vivir bien 2016-2020”. <https://bit.ly/3ceA4M4>

Documentos legales y públicos de Brasil

Normas jurídicas

Constitución Política de la República Federativa del Brasil. 1988.
<https://bit.ly/3bFr8R7>
Decreto Presidencial n.º 6755/2009, PARFOR.
<https://bit.ly/3rDWIjV>
Enmienda Constitucional n.º 59, 2009. <https://bit.ly/3qYy2oY>
Ley n.º 9394/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação.
<https://bit.ly/2OJPEHK>
Ley n.º 11738/2008. <https://bit.ly/3cOEx8M>
Ley n.º 12351/2010. <https://bit.ly/30AwB57>
Ley n.º 12796/2013. *Diário Oficial da União* n.º 65.

Planes, proyectos y programas

Cámara de Diputados. 2014. “Plan Nacional de Educación 2014-2024”. <https://bit.ly/30wV0se>
OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). 2015. “Education Policy Outlook Brazil”. <https://bit.ly/3tmHC6L>

Documentos legales y públicos de Chile

Normas jurídicas

Constitución Política. 1980. <https://bit.ly/38tqsMI>
Ley n.º 19876/2003, de reforma constitucional. *Diario Oficial* n.º 37564, 22 de mayo. <https://bit.ly/3l5Y20a>

Ley n.º 20370/2009, Ley General de Educación (LGE).
<https://bit.ly/3evub00>

Ley n.º 20414/2010, de reforma constitucional.
<https://bit.ly/38wV1Rp>

Ley n.º 20501/2011, Calidad y Equidad de la Educación. *Diario Oficial* n.º 39896 (Separata), 26 de febrero. <https://bit.ly/2PWfQPW>

Ley n.º 20536/2011, Sobre Violencia Escolar. <https://bit.ly/3erSI64>

Ley n.º 20835/2015. <https://bit.ly/38NIGbZ>

Ley n.º 20845/2015, Inclusión Escolar. <https://bit.ly/3cpalAU>

Ley n.º 20903/2016. <https://bit.ly/38spGzd>

Ley n.º 20910/2016. <https://bit.ly/3lFfbju>

Ley n.º 21040/2017. <https://bit.ly/3vijjUU>

Planes, proyectos y programas

Ministerio de Educación de Chile. 2016. “Plan de aseguramiento de la calidad escolar 2016-2019”. <https://bit.ly/3lsYOVc>

Documentos legales y públicos de Paraguay

Normas jurídicas

Constitución de la República del Paraguay. 1992.
<https://bit.ly/2KFy0zG>

Ley n.º 1264/1998, Ley General de Educación.
<https://bit.ly/3bYFT1m>

Ley n.º 1680/2001, Código de la Niñez y Adolescencia. *Gaceta Oficial de la República de Paraguay* n.º 105.

Ley n.º 4088/2010, Ley de Gratuidad de la Educación Inicial y de la Educación Media. *Gaceta Oficial de la República de Paraguay*, 15 de septiembre.

Planes, proyectos y programas

Ministerio de Educación y Cultura de Paraguay. 2011. “Plan Nacional de Educación 2024”. Asunción.

Documentos legales y públicos de Colombia

Normas jurídicas

Constitución Política de la República de Colombia. 1991. *Gaceta Constitucional* n.º 114.

Decreto n.º 804/1995, Reglamento para Atender a Grupos Indígenas.
<https://bit.ly/3tFtiGx>

Decreto n.º 2082/1996, que reglamenta la atención educativa para personas con limitaciones o con capacidades o talentos excepcionales.
<https://bit.ly/3taitMb>

Decreto n.º 2247/1997, que reglamenta la oferta educativa preescolar.
<https://bit.ly/3vd7rrs>

Decreto n.º 3011/1997, Ofrecimiento de la educación de adultos.
<https://bit.ly/3eznnyj>

Decreto n.º 230/2002, que reglamenta aspectos curriculares y pedagógicos en los niveles de preescolar, básica y media.
<https://bit.ly/3rEjoo3>

Decreto n.º 1278/2002, Estatuto de Profesionalización Docente.
<https://bit.ly/3vhtBbV>

Decreto n.º 1290/2009, que reglamenta la evaluación de desempeño de estudiantes y promoción. <https://bit.ly/3etWz2m>

Ley n.º 115/1994, Ley General de Educación. <https://bit.ly/3cKUAEs>

Ley n.º 1098/2006, Código de la Infancia y la Adolescencia.
<https://bit.ly/30AU3zm>

Ley n.º 1732/2014, Cátedra de la Paz. *Diario Oficial*, n.º 49261, 1 de septiembre.

Resolución n.º 2343/1996, sobre aspectos curriculares.
<https://bit.ly/3cKUUmE>

Resolución n.º 2707/1996, que reglamenta la evaluación institucional, docente y los incentivos. <https://bit.ly/3vIx3wO>

Planes, proyectos y programas

Ministerio de Educación de Colombia. 1996. “Plan Decenal 1996-2005”. <https://bit.ly/2P52e4n>

- Ministerio de Educación de Colombia. 2002. “Plan Sectorial 2002-2006”. <https://bit.ly/3r1w6Mv>
- Ministerio de Educación de Colombia. 2006. “Asignación y Uso de los Recursos del SGP: Participación para Educación”. Presentación Oficina Asesora de Planeación y Finanzas, República de Colombia.
- 2019. “Micrositios Preescolar, Básica y Media”. <https://bit.ly/2OJKRWM0>
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia. 2019. “Sistema educativo en Colombia: proyectos de calidad, cobertura, eficiencia y pertinencia”. Bogotá.
- Pacto Social por la Educación. 2006. “Plan Decenal de Educación 2006-2016”. <https://bit.ly/3r2i1Oy>

Documentos legales y públicos de Argentina

Normas jurídicas

- Ley n.º 24195/1993, Ley Federal de Educación. *Boletín Nacional*, 5 de mayo. <https://bit.ly/3vgbYtf>
- Ley n.º 25864/2003, Ley del Ciclo Lectivo Anual. *Boletín Nacional*, 15 de enero del 2004. <https://bit.ly/3qIwy1H>
- Ley n.º 26075/2005, Ley de Financiamiento Educativo. Aumento de inversión entre 2006 y 2010. *Boletín Nacional*, 12 de enero del 2006. <https://bit.ly/3veEyLu>
- Ley n.º 26150/2006, Ley Nacional de Educación Sexual Integral. *Boletín Nacional*, 24 de octubre. <https://bit.ly/3qFqaZl>
- Ley n.º 26206/2006, Ley de Educación Nacional. <https://bit.ly/30zkmPB>
- Ley de Garantía del Salario Docente, 2004. <https://bit.ly/3tzG5Kn>

Planes, proyectos y programas

- Biblioteca Nacional de Maestros Argentina. 2019. “Programa Nacional Aprender Enseñando”. <https://bit.ly/3l50pJM>
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Argentina. 2015. “Acompañamiento y sostén para la crianza, juntos por los primeros años: Documento técnico. Segunda etapa”. Buenos Aires.

- Dirección de Educación de Jóvenes y Adultos del Ministerio de Educación Argentina. 2008. “Plan de Finalización de estudios primarios y secundarios para jóvenes y adultos Plan FinEs 2008. Presentación y líneas de acción 2008-2011”. Buenos Aires.
- Ministerio de Educación Argentina. 2000. “Programa Nacional de Inclusión Educativa: Todos a estudiar, volver a la escuela”. Buenos Aires.
- 2004. “Programa Nacional Aprender Enseñando: Para Tutores”. Buenos Aires.
- 2008. Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica para Jóvenes y Adultos. Resolución ministerial n.º 193/2008, Buenos Aires.
- 2009a. “Programa Educativo Nacional para el Mejoramiento de la Lectura Plan Nacional de Lectura”. Buenos Aires.
- 2009b. “Programa Nacional de Mediación Escolar”. Buenos Aires.
- 2019. “Iniciativas y programas educativos”. <https://bit.ly/38xJPnQ>
- Ministerio de Educación y Deportes de la Nación. 2016. “Plan Estratégico Nacional de Educación 2016-2021”. <https://bit.ly/3vDgEtj>
- Ministerio de Educación y Reunión Nacional de Cabeceras de la Red Federal de Formación Docente Continua. 2005. “Programa Nacional de Educación en Contextos de Encierro 2006”. Buenos Aires.
- Observatorio de la Seguridad Social. 2019. “Asignación universal por hijo para protección social. Decreto 1602/09”. *Boletín mensual*, noviembre. <https://bit.ly/2BN1o5G>

Documentos legales y públicos de Ecuador

Normas jurídicas

- Acuerdo Ministerial n.º MINEDUC-MINEDUC-2018-00073-A. <https://bit.ly/3qFlu5u>
- Constitución de la República del Ecuador. 2008. *Registro Oficial* n.º 449, 20 de octubre. <https://bit.ly/2OrwzKp>
- Ley Orgánica de Educación Intercultural, 2011. *Registro Oficial Suplemento* n.º 417, 31 de marzo. <https://bit.ly/3rE0gGJ>
- Reglamento general a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, 2012. <https://bit.ly/3l6Xabx>

Planes, proyectos y programas

- Ministerio de Educación del Ecuador. 2019. “Programa de Diploma de Bachillerato Internacional”. <https://bit.ly/3cHk4Te>
- SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo) 2007. “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010”. Quito.
- 2009. “Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural”. Quito.
- 2013. “Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017”. Quito.
- 2017. “Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 ‘Toda una Vida’”. Quito.

Documentos legales y públicos de Perú

Normas jurídicas

- Constitución Política del Perú. 1993. <https://bit.ly/2OL8r5v>
- Ley n.º 24029/1984, Ley del Profesorado. <https://bit.ly/3visks0>
- Ley n.º 25212/1990, Ley del Profesorado reformada. <https://bit.ly/3cg2Dsw>
- Ley n.º 28044/2003, Ley General de Educación. <https://bit.ly/3voNe2b>
- Ley n.º 29062/2007, Ley de Carrera Pública Magisterial, Decreto Supremo n.º 003-2008-Ed1, Reglamento de la Ley que modifica la Ley del Profesorado en lo referido a la Carrera Pública Magisterial. *El Peruano*, Normas legales, 12 de julio.
- Ley n.º 29994/2012, Ley de Reforma Magisterial. *El Peruano*, Normas legales, 25 de noviembre.

Planes, proyectos y programas

- Instituto de Estudios Peruanos. 2001. “Plan Nacional de Formación en Servicio”. Lima.
- 2003. “Plan Nacional de Capacitación Docente (primaria y secundaria)”. <https://bit.ly/3r1yiDJ>

- Ministerio de Educación. 1994. “Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana”. <https://bit.ly/3tE5baX>
- Ministerio de Educación. 2001. “Proyecto Huascarán”.
<https://bit.ly/3s7KMLq>
- 2003. “Mejor Educación a través de más Tiempo en el Aula”.
<https://bit.ly/3r2tHB9>
- 2004. “Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación 2004-2006”. <https://bit.ly/38wqVO1>
- 2005a. “Plan Nacional de Educación para Todos 2005-2015, Perú”.
<https://bit.ly/3qC2ViS>
- 2005b. “Centros Amauta”. <https://bit.ly/3vIn2iO>
- 2006. “Movilización por la Alfabetización (Pronama)”.
<https://bit.ly/2NuD4vy>
- 2007a. “Plan Piloto de Municipalización”. <https://bit.ly/3vH70FV>
- 2007b. “Programa de tecnología ‘Una laptop por niño’”.
<https://bit.ly/3eTJuQc>
- 2007c. “Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (Pronafcap)”. Lima.
- 2007d. “Plan Nacional de Emergencia Educativa”.
<https://bit.ly/38VeSdq>
- 2009. “Programa de Colegios Emblemáticos”. <https://bit.ly/3s3t77k>
- 2014. “Programa Nacional de Infraestructura Educativa (Pronied)”. Decreto Supremo n.º 004-2014-MINEDU.
<https://bit.ly/3rDtRju>
- Ministerio de Educación y Consejo Nacional de Educación. 2007. “Proyecto Educativo Nacional al 2021”. <https://bit.ly/2Omvaov>
- Ministerio de Educación y Universidad Femenina del Sagrado Corazón. 1998. “Plan Nacional de Capacitación en Gestión Educativa (Planaged)”. Lima.
- Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. 1992. “Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (Pronaa)”. <https://bit.ly/3lweya3>

Documentos legales y públicos de Venezuela

Normas jurídicas

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. 1999. *Gaceta Oficial Extraordinaria* n.º 36860, 30 de diciembre.
<https://bit.ly/38v9zRy>
- Ley n.º 5929/2009, Ley Orgánica de Educación. *Gaceta Oficial* n.º 5929 Extraordinario, 15 de agosto.

Planes, proyectos y programas

- Gobierno Bolivariano de Venezuela y Ministerio del Poder Popular para la Ciencia y la Tecnología. 2008. “Plan Nacional de Alfabetización Tecnológica”. <https://bit.ly/3qDLQos>
- Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. 2003. “Plan Nacional de Educación para Todos (EPT)”. <https://bit.ly/3cNigbl>
- Ministerio de Educación y Deportes de Venezuela. 2007. “Proyecto Simoncito: educación inicial de calidad política de atención integral para los niños y niñas entre cero y seis años”. *Educere* 11 (36): 156-167.
- Ministerio de Planificación y Desarrollo. 2001. “Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007”. <https://bit.ly/3c0GX52>
- Ministerio del Poder Popular para la Cultura. 2018. “Plan Nacional de Lectura ‘Manuel Vadell’ 2019-2025”. <https://bit.ly/3vQfZF8>
- Ministerio del Poder Popular para la Educación. 2002. “Programa de Alimentación Escolar (PAE)”. <https://bit.ly/2QjVv7o>
- Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela. 2007. “Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista del Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013”. <https://bit.ly/30ZLJcu>
- 2013. “Plan de la Patria. Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019”. *Gaceta Oficial* n.º 6118 Extraordinario, 3 de diciembre.
- 2019. “Proyecto Nacional Simón Bolívar. Tercer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2019-2025”. *Gaceta Oficial* n.º 6446 Extraordinario, 8 de abril.

Documentos legales y públicos de Uruguay

Normas jurídicas

Constitución de la República del Uruguay (con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004). 1967.

<https://bit.ly/2OcWR3b>

Ley 17015/1998, Normas referentes a la educación inicial que se dispensa a niños menores de seis años. Registro Nacional de Leyes y Decretos, 20 de octubre.

Ley 17823/2004, Código de la Niñez y la Adolescencia. Registro Nacional de Leyes y Decretos, 14 de septiembre. <https://bit.ly/315WdjI>

Ley 18437/2008, Ley de Educación General. Registro Nacional de Leyes y Decretos, 6 de enero de 2009.

Planes, proyectos y programas

ANEP (Administración Nacional de Educación Pública). 2002. *Los niveles de desempeño al inicio de la educación primaria: estudio de las competencias lingüísticas y matemáticas. Primer informe*. Montevideo: ANEP.

— 2010. “Plan Nacional de Educación: 2010-2030 [componente ANEP]: aportes para su elaboración”. <https://bit.ly/35gmeVJ>

Banco de Previsión Social. 2008. “Plan de Equidad”.

<https://bit.ly/38tAcqf>

CEIP (Consejo de Educación Inicial y Primaria). 2002. “Programa de Alimentación Escolar”. <https://bit.ly/38ws881>

— 2008. “Programa Escuelas Disfrutables”.

<https://bit.ly/30v3ctg>

— 2019. “Programa de Atención Prioritaria en Entornos con Dificultades Estructurales Relativas (A.PR.EN.D.E.R.)”.

<https://bit.ly/3rBRKYA>

Coordinación Técnica MIDES/CEIP. 2005. “Programa de Maestros Comunitarios”. <https://bit.ly/2ZetcYM>

- Escuelas de Tiempo Completo. 2018. “Proyecto de apoyo a la mejora de la calidad de la educación”.
<https://bit.ly/3eTZFgl>
- Fundación Ceibal. 2007. Plan Ceibal (Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea).
<https://bit.ly/3eriHuf>
- MEC (Ministerio de Educación y Cultura). 2005. “Plan Nacional de Lectura”. <https://bit.ly/3eW8ia7>
- 2008. “Programa Aprender Siempre”. <https://bit.ly/3vIs1jy>
- MEC y ANEP (Administración Nacional de Educación Pública). 2019. “Programa Uruguay Estudia”. <https://bit.ly/3eUgyaF>
- MEC y MIDES (Ministerio de Desarrollo Social). 2017. “Protocolo de actuación para la inclusión de personas con discapacidad en los centros educativos”. <https://bit.ly/2y6GkWn>
- MIDES. 2005. “Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) 2005-2007”. <https://bit.ly/30YXaBs>
- Presidencia de la República Oriental del Uruguay, OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto) y Dirección de Planificación. 2019. *Aportes para una Estrategia Nacional de Desarrollo al 2050*. Montevideo: OPP.

Autores y autora



Fander Falconí, Quito, 1962. Doctor en Ciencias Ambientales con especialización en Economía Ecológica y Gestión Ambiental por la Universidad Autónoma de Barcelona. Profesor investigador del departamento de Desarrollo, Ambiente y Territorio de FLACSO Ecuador. Sus líneas de investigación son globalización, medio ambiente y educación. Sus libros recientes son *El fenómeno Trump, la bestia rubia*, publicado en 2020 bajo el sello El Conejo; *Solidaridad sostenible, la codicia es indeseable* aparecido en 2017 con FLACSO Ecuador. Ha publicado artículos en *World Development* (2021), *Sustainability* (2019), *Ecological Economics* (2017), *Latin American Perspectives* (2016), entre otras revistas académicas.

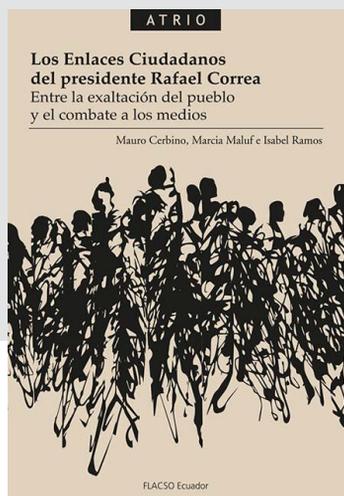


Ruthy Intriago, Esmeraldas, 1988. Magíster en Economía del Desarrollo por FLACSO Ecuador. Sus líneas de investigación son educación, medio ambiente y género. Publicó, en 2019, el artículo “Women’s Empowerment in Ecuador: Differentiating the Impact of Two Interventions” en la revista *Journal of International Development*.



Juan Ponce, Quito, 1967. Doctor en Estudios del Desarrollo por el Instituto de Estudios Sociales de la Haya de la Universidad Erasmus. Exdirector de FLACSO Ecuador (2012-2020), profesor investigador del departamento de Desarrollo, Ambiente y Territorio de esta universidad. Sus líneas de investigación son: economía de la educación, pobreza y desigualdad, evaluación de impacto de programas sociales y economía del bienestar. Sus artículos más recientes son “Educational Policy in Ecuador during the Citizens’ Revolution”, incluido en el libro *Assessing the Latin American Left Turn: 10 years of the Correa Administration in Ecuador*, publicado por la editorial Palgrave-Macmillan en 2020 y, en 2018, “Is Latin America’s Rise of Middle Classes Lasting or Temporary? Evidence from Ecuador”, en el libro *Regionalism, Development and the Post-Commodities Boom in South America*, obra de este mismo sello. Ha publicado numerosos artículos en revistas internacionales como: *Journal of Development Economics*, *Economics of Education Review*, *Labour Economics*, *Journal of Public Policy*, entre otras.

Explora, en acceso abierto, otros títulos



Más libros de Editorial FLACSO Ecuador, aquí



Este libro ofrece un profundo análisis comparado de la política educativa en Sudamérica. Con un soporte teórico integral y una metodología rigurosa, los autores reconstruyen diez casos de estudio a lo largo de las primeras dos décadas de este siglo a partir de las siguientes preguntas: ¿qué avances y retrocesos han registrado las políticas educativas en Sudamérica a partir del 2000? ¿Cómo comprender esta dinámica? ¿Cómo impactó el cambio de ciclo político regional de inicios de siglo sobre la educación? ¿Qué gobiernos realizaron mayores avances en términos de calidad y equidad? ¿Qué recomendaciones de política educativa se desprenden de esta investigación?

Los hallazgos empíricos corroboran de forma contundente el impacto de la Política –con mayúscula– que, en determinado contexto regional, puede configurar de modo trascendental resultados de policy específicos, particularmente en el ámbito educativo, tan necesitado de avances medulares y definitivos. Se comprueba en este trabajo que la *Política importa* a la hora de conseguir resultados educativos sobre todo de carácter social: incremento de la inversión educativa, expansión de derechos sociales, revalorización de la escuela pública, aumento de la matrícula educativa...

También se hacen patentes los perennes desafíos que acompañan a tales logros, mostrando los nudos y las tensiones que aún requieren ser desatados para desarrollar en nuestra región servicios educativos de calidad y, sobre todo, humanos.

Gloria Del Castillo Alemán
Directora general de FLACSO México

